

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Roma, 9-11 de febrero de 2009**

## **INFORMES DE EVALUACIÓN**

**Tema 7 del programa**

*Para examen*

**S**

Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.1/2009/7-A**  
15 enero 2009  
ORIGINAL: FRANCÉS

### **INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA OPSR MADAGASCAR 10442.0**

**Asistencia para hacer frente a las  
catástrofes naturales recurrentes y a la  
inseguridad alimentaria estacional**

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>).



## RESUMEN

La operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) 10442.0, que sustituyó una serie de operaciones de emergencia, tiene dos objetivos conformes al Plan Estratégico del PMA (2006-2009): i) proteger los medios de subsistencia en situaciones de crisis y aumentar la capacidad de resistencia a las crisis, y ii) respaldar la mejora del estado nutricional y la salud de los niños, las madres y otras personas vulnerables. Se articula en torno a dos componentes: “Ayuda y asistencia inmediata” y “Recuperación”. El primero consta de dos subcomponentes: i) preparación ante catástrofes naturales y mitigación de sus efectos en zonas proclives a sufrir ciclones, y ii) mitigación de los efectos de la inseguridad alimentaria durante el período de carestía en la región del Gran Sur. Las actividades incluyen distribuciones generales de alimentos, actividades de alimentos por trabajo y programas de recuperación nutricional. El segundo componente va encaminado a proteger los medios de subsistencia de las poblaciones y aumentar su capacidad de resistencia a las crisis por medio de actividades de alimentos por trabajo.

Puesto que las catástrofes naturales y la inseguridad alimentaria son fenómenos recurrentes en Madagascar (el país ha sufrido más de 50 catástrofes desde 1970), es pertinente sustituir las sucesivas operaciones de emergencia por una OPSR de mediana duración, que permite dar una respuesta más rápida y eficiente en caso de catástrofe natural repentina y, en teoría, intervenir previamente a los períodos de crisis alimentaria, en especial en la región del Gran Sur. En el diseño de la operación se pone de manifiesto, de forma acertada, la necesidad de prestar apoyo inmediato para después pasar a actividades de recuperación.

La concepción de la OPSR es pertinente en cuanto a los componentes, los subcomponentes, la selección de los beneficiarios y las raciones de alimentos. La estrategia de depósito preventivo de reservas permite enviar alimentos rápidamente a cualquier punto del territorio. No obstante, algunos aspectos del documento del proyecto tendrían que haber sido más explícitos: los objetivos, que se ajustan perfectamente a los Objetivos Estratégicos del PMA, son demasiado generales y poco aptos para hacer un seguimiento de las realizaciones. El segundo componente, por su parte, está insuficientemente desarrollado y no se especifica su relación con el programa en el país. Por último, la estrategia de traspaso de responsabilidades es demasiado ambiciosa si se considera el número de las actividades de fomento de las capacidades en vista de la breve duración de la OPSR. Sin embargo, la oficina en el país ha sabido adaptarse y proponer soluciones que no se habían previsto en el momento de la formulación del proyecto: empréstitos de alimentos al comienzo de la OPSR, ejecución de dos operaciones especiales<sup>1</sup> y actividades nutricionales tras el paso de un ciclón.

<sup>1</sup> Operación especial 10664.0 (abril–junio de 2007) y operación especial 10736.0 (febrero–mayo de 2008).



Después de 24 meses, la OPSR disponía de una financiación de 18.461.098 dólares EE.UU., esto es, el 104% de lo previsto. Durante ese tiempo, el volumen de alimentos entregados a los asociados se elevó a 19.077 toneladas de las 22.898 toneladas previstas (es decir, el 85%) y ello pese a que los recursos no se recibieron hasta seis meses después del comienzo de la operación.

Entre julio de 2006 y junio de 2008, azotaron Madagascar nueve tormentas tropicales o ciclones, lo que hizo necesaria una intervención del PMA. Después de cada desastre, la oficina en el país procedió de forma sistemática a realizar una valoración rápida de las necesidades con sus asociados y con la población, y aportó de inmediato respuestas adecuadas, desplegando a veces de manera provisional a su propio personal para acelerar la primera ayuda de socorro. Asimismo, la oficina en el país proporcionó alimentos a los asociados que lo solicitaron, complementando sus recursos propios. En conjunto, las actividades de socorro de emergencia resultaron apropiadas con respecto a las necesidades detectadas. Tal como pedía el Gobierno, las actividades de alimentos por trabajo sustituyeron rápida y sistemáticamente las distribuciones generales de alimentos. El número de beneficiarios abarcados por la OPSR se corresponde con lo recomendado en las evaluaciones post-ciclónicas.

La fase de recuperación se ha limitado a aportar soluciones a corto plazo, lo cual se explica por: i) la falta de una definición precisa de los objetivos y criterios para esta fase; ii) la escasez de fondos destinados a la adquisición de bienes de equipo o de materiales, contando la oficina en el país casi exclusivamente con los recursos de los asociados, que no siempre disponían de los medios necesarios, y iii) el hecho de que los asociados elegidos no tenían en todos los casos las competencias y el mandato necesarios para organizar técnicamente actividades de alimentos por trabajo más complejas y sustanciales.

El PMA se ha asociado a 18 organizaciones no gubernamentales, una relación que le ha permitido dar una respuesta conjunta adecuada ante una sucesión importante de catástrofes y que ha sido muy valorada por ambas partes. Sin embargo, los acuerdos son fragmentarios, de poca cuantía y de escasa duración, y las organizaciones no gubernamentales deben respetar multitud de normas, dictadas principalmente por la Sede del PMA y destinadas a controlar unas actividades que no guardan relación con la escasa cuantía de los proyectos propuestos. Según las organizaciones no gubernamentales, la formulación de los proyectos realizados en colaboración es excesivamente prolongada, laboriosa y costosa. Además, todos los asociados y proveedores de servicios con los que se mantuvieron reuniones<sup>2</sup> se quejaron de retrasos en los pagos.

La ausencia de un sistema de seguimiento sistemático y de un coordinador encargado del seguimiento y la evaluación en la oficina en el país constituye otra laguna. No se siguen metódicamente los efectos de las actividades de los dos componentes y los dos subcomponentes de la operación.

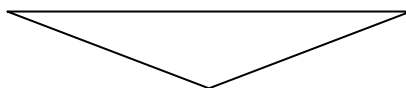
El marco presupuestario autorizado por la Sede del PMA se ha respetado en líneas generales. Este aspecto positivo demuestra la atención dedicada a la elaboración del presupuesto y a la buena gestión de los costos durante la fase de ejecución. No obstante, podrían obtenerse otros ahorros mediante la optimización del sistema logístico y una mayor previsión de los posibles sobrecostos indirectos.

---

<sup>2</sup> Los miembros de la misión de evaluación se reunieron con 9 de los 18 asociados de la oficina en el país.



## PROYECTO DE DECISIÓN\*



La Junta toma nota del “Informe resumido de la evaluación de la OPSR Madagascar 10442.0” (WFP/EB.1/2009/7-A) e invita al PMA a que adopte nuevas medidas conforme a las recomendaciones que figuran en el mismo, teniendo en cuenta las observaciones formuladas por sus miembros durante el debate.

---

\* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del primer período de sesiones ordinario de 2009 de la Junta Ejecutiva” que se publica al finalizar el período de sesiones.



---

## INTRODUCCIÓN

1. El presente informe resume las conclusiones de la evaluación de la operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR), que se llevó a cabo de junio a agosto de 2008 y cuyos objetivos eran: i) informar de las actividades emprendidas y de su grado de éxito con respecto a lo previsto; ii) conocer las razones de los éxitos y fracasos y extraer enseñanzas, y iii) facilitar la concepción de futuras operaciones en Madagascar. Además, en vista del carácter innovador de esta OPSR, la evaluación tenía por fin: iv) extraer enseñanzas de un uso poco común de esta categoría de operaciones, que se podría extender a otras.

---

## SINOPSIS

### Contexto

2. Madagascar es un país de bajos ingresos y con déficit de alimentos, situado frente a la costa oriental de África. Tiene una población de 19,1 millones de habitantes, el 73% de la cual vive en el medio rural. El índice de desarrollo humano de 2006 lo sitúa en el lugar 143 de 177 países. La economía malgache muestra una tasa media de crecimiento anual del 5% desde hace algunos años, pero el 69% de la población vive por debajo del umbral de pobreza; la renta por habitante era de sólo 290 dólares EE.UU. al año en 2005.
3. Sumamente expuesta a las catástrofes naturales, Madagascar ha sufrido más de 50 catástrofes (ciclones, inundaciones y sequías) desde 1970. La inseguridad alimentaria crónica, que afecta al 65% de la población, puede llegar al 73% en períodos de carestía<sup>3</sup>, cuando cerca del 13% de los niños menores de 5 años padece malnutrición. Al coincidir la temporada de ciclones con la de carestía e ir seguida con frecuencia de sequía en el sur del país, la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad pueden llegar a ser extremas. La carencia de vitamina A es habitual, sobre todo entre las madres. La anemia afecta a toda la población, en particular a los niños en edad preescolar y a las mujeres en edad de procrear.
4. Madagascar cuenta con una política y una estrategia de gestión de riesgos y de catástrofes cuya ejecución se basa en un dispositivo institucional que permite poner en práctica planes nacionales, regionales y locales. Dicho dispositivo incluye un organismo consultivo —el Consejo Nacional de Gestión de Riesgos y Catástrofes—, que reúne todos los ministerios y está presidido por el Primer Ministro, y una rama operativa —la Oficina Nacional de Gestión de Riesgos y Catástrofes (BNGRC)—, que: i) fomenta la prevención de crisis y la mitigación de sus efectos; ii) asegura el enlace con los comités de gestión en las regiones, distritos y municipios, y iii) emite directrices y organiza actividades de capacitación.
5. Una nueva política nacional prevé la puesta en práctica de un sistema de protección social eficaz para que la población pueda mejorar su capacidad de gestionar los riesgos y reaccionar ante las crisis, gracias a intervenciones en cinco ámbitos prioritarios, entre ellos la prevención de catástrofes naturales y la mitigación de sus efectos y el aumento de los ingresos de los grupos vulnerables.

---

<sup>3</sup> FAO: Sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad. 2004.



6. El BNGRC ha revitalizado el sistema de comisiones sectoriales del Grupo de reflexión de las partes interesadas a raíz de una catástrofe, una plataforma nacional de intercambio de información y de coordinación de todas las partes interesadas. Presidido por el BNGRC, dicho grupo de reflexión consta de seis comisiones dirigidas por el departamento ministerial en cuestión y guiadas por un organismo de las Naciones Unidas. El PMA es el organismo principal de la Comisión de logística e infraestructura.
7. En 2007, el equipo de las Naciones Unidas en el país adoptó un enfoque sectorial para aumentar la eficacia de la acción humanitaria. El PMA participa en el módulo de acción agrupada de nutrición y seguridad alimentaria y en el de logística, así como en el grupo temático de las Naciones Unidas para la prevención y gestión de catástrofes y en el equipo especial encargado de la seguridad alimentaria, creado para resolver el problema de la inseguridad alimentaria crónica en la región del Gran Sur. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) son asociados importantes.

### **Descripción de la operación**

8. En 2006, en lugar de seguir respondiendo a los desastres mediante sucesivas operaciones de emergencia, el PMA elaboró una OPSR. Prevista para una duración inicial de 24 meses, la operación se ha prolongado otros 12 meses, cubriendo así el período comprendido entre julio de 2006 y junio de 2009. El costo inicial era de 13.072.479 dólares, 5.249.860 de los mismos para productos alimenticios. Tres revisiones presupuestarias han elevado el presupuesto total a 29.038.145 dólares, 14.202.172 de ellos para alimentos. El número de beneficiarios era de 337.500 personas al año hasta junio de 2008 y de 333.500 para el tercer año. Las revisiones presupuestarias han elevado el volumen de alimentos previstos de 18.348 a 32.859 toneladas.
9. La OPSR contempla dos objetivos conformes a los Objetivos Estratégicos del PMA para 2006-2009: i) proteger los medios de subsistencia en situaciones de crisis y aumentar la capacidad de resistencia a las crisis, y ii) contribuir a la mejora del estado nutricional y la salud de los niños, las madres y otras personas vulnerables.
10. La operación se articula en torno a dos componentes: “Ayuda y asistencia inmediata” y “Recuperación”. El primero consta de dos subcomponentes: i) preparación ante catástrofes naturales y mitigación de sus efectos en zonas proclives a sufrir ciclones, y ii) mitigación de los efectos de la inseguridad alimentaria durante los períodos de carestía en la región del Gran Sur. El segundo componente va encaminado a proteger los medios de subsistencia de las poblaciones y aumentar su capacidad de resistencia a las crisis por medio de actividades de alimentos por trabajo (APT). Las actividades incluyen distribuciones generales de alimentos, actividades de APT y programas de recuperación nutricional.
11. La estrategia de traspaso de responsabilidades prevé reforzar la capacidad de los asociados para evaluar, coordinar y gestionar futuras situaciones de emergencia.
12. La OPSR complementa un programa en el país (PP) (10334.0), que se extiende de 2005 a 2009 e incluye las intervenciones siguientes: i) apoyo a la educación básica; ii) seguridad alimentaria, mitigación de los efectos de las catástrofes naturales y protección del medio ambiente, y iii) apoyo a la lucha contra la malnutrición, la tuberculosis y/o el VIH/SIDA.



## Metodología

13. El equipo de evaluación estaba formado por un experto en desarrollo rural, un experto en logística y un asesor sobre reducción del riesgo de catástrofes. La metodología consistió en examinar documentos y redactar, luego, un informe preliminar previo a la misión. El trabajo prosiguió en Madagascar para profundizar la documentación y entrevistarse con personal del PMA y con numerosos asociados, en Antananarivo y sobre el terreno.
14. Para examinar el mayor número posible de situaciones diferentes, las visitas sobre el terreno abarcaron: i) la región del Gran Sur, sobre todo la región de Androy; ii) la zona ciclónica: Fenerive-Este e Isla Santa María (ciclón Iván), así como Antalaha (ciclón Indlala); iii) los centros portuarios de Tulear y Tamatave, y iv) un centro de depósito preventivo de reservas de alimentos en Antalaha. Se consultó sistemáticamente a los beneficiarios, al igual que a todos los grandes asociados cooperantes. De vuelta a la capital, la misión trató de complementar la información tras familiarizarse con la realidad sobre el terreno.
15. La evaluación tropezó con las siguientes limitaciones: i) ausencia de numerosos informadores clave, que se encontraban de vacaciones; ii) reorganización del personal del PMA en Madagascar, con un cambio de titulares en puestos importantes que era poco propicio a la transmisión de información; iii) realización simultánea de un examen de las operaciones de la oficina en el país, solicitado por la dirección del PMA, y iv) escasez de datos de seguimiento comparables y de buena calidad.
16. Con el fin de mejorar la calidad y la coherencia de las evaluaciones, la Oficina de Evaluación del PMA ha implantado un sistema de garantía de calidad basado en los criterios y normas establecidos por el Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación, así como en las prácticas adoptadas por la comunidad internacional. La misión se esforzó por ajustarse al mismo.

---

## RESULTADOS PRINCIPALES

### Pertinencia y concepción

17. Las premisas, los objetivos, los componentes y los subcomponentes de la OPSR (incluida la estrategia de depósito preventivo de alimentos) han resultado ser pertinentes, ya que la isla ha sido víctima de nueve ciclones o tormentas tropicales entre 2006 y 2008, y la región del Gran Sur experimentó una crisis alimentaria de gran envergadura en 2006-2007. La selección tanto de las zonas geográficas como de los beneficiarios se planteó correctamente y los niños menores de 5 años, así como las mujeres gestantes y las madres lactantes con malnutrición moderada constituyen efectivamente categorías vulnerables, tal como señalan la reciente política de protección social del Gobierno y la evaluación exhaustiva de la seguridad alimentaria y de la vulnerabilidad realizada en 2005.
18. Las raciones son adecuadas desde el punto de vista nutritivo y se corresponden con las costumbres locales, cuyo régimen alimentario se basa principalmente en el arroz. Se han previsto raciones familiares para los adultos que acompañan a niños a los centros de recuperación nutricional intensiva y ambulatoria a fin evitar la dilución de la ración infantil en el ámbito de los hogares.
19. El número de beneficiarios previsto por la OPSR es una cifra meramente indicativa, ya que la operación se propone prestar asistencia a personas que podrían llegar a ser vulnerables a raíz de una catástrofe. Esta cifra, por tanto, es el resultado de una extrapolación basada en tendencias históricas y no en una evaluación del número efectivo





de personas necesitadas de ayuda. La estimación de 337.500 beneficiarios al año ha mostrado ser globalmente correcta habida cuenta de las crisis que han afectado al país entre 2006 y 2008. La oficina en el país optó por una estrategia adecuada al prever un número moderado de beneficiarios, susceptible de ser modificado mediante una revisión presupuestaria, en caso necesario.

20. Algunos aspectos del documento del proyecto tendrían que haber sido más explícitos: los objetivos, que se ajustan perfectamente a los Objetivos Estratégicos del PMA, son demasiado generales y poco aptos para hacer un seguimiento de las realizaciones, en tanto que el componente de “recuperación” está poco definido. No se han especificado las relaciones entre la OPSR y el PP, pese a que los dos van dirigidos a una mejora de la seguridad alimentaria y a la mitigación de los efectos de las catástrofes naturales. Por último, la estrategia de traspaso de responsabilidades es excesivamente ambiciosa si se tiene en cuenta la brevedad de la operación.
21. No obstante, la oficina en el país ha sabido adaptarse y proponer soluciones que no se habían previsto en el momento de la formulación del proyecto: empréstitos de alimentos al comienzo de la ejecución de la OPSR; distribución de sorgo en la región del Gran Sur para apoyar la reintroducción de este cereal por conducto de algunos asociados; ejecución de dos operaciones especiales, y, a continuación, puesta en marcha de actividades nutricionales algunos meses después del paso de un ciclón, algo que no se había previsto inicialmente.

### **Insumos, productos y efectos: elementos de eficiencia**

22. **Insumos.** Después de 24 meses, la OPSR disponía de una financiación de 18.461.098 dólares, es decir, el 104%<sup>4</sup> de lo previsto, lo cual demuestra una buena movilización de recursos. Entre los principales países donantes figuran los Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá, Noruega y los Países Bajos. El Fondo central para la acción en casos de emergencia (CERF) y ha aportado 2 millones de dólares para la operación, esto es, el 11% del total, mientras el 16% se ha financiado por medio de otros fondos multilaterales.
23. Se entregó a los asociados un total de 19.077 toneladas de alimentos, frente a las 22.899 toneladas previstas (el 85%). Recibieron asistencia unos 785.500 beneficiarios, una cifra superior a la prevista. No obstante, las primeras contribuciones no se confirmaron hasta seis meses después de iniciada la operación, motivo por el cual el número de beneficiarios a los que se llegó en 2006 fue muy bajo, mientras en la región del Gran Sur se forjaba una grave crisis alimentaria. Si la oficina en el país no hubiese recurrido a empréstitos de alimentos, en el marco de esta operación no se habría llevado a cabo ninguna actividad durante los primeros seis u ocho meses.
24. En el marco del subcomponente de “Preparación ante catástrofes naturales y mitigación de sus efectos en zonas proclives a sufrir ciclones”, la oficina en el país depositó de manera preventiva reservas de alimentos para las dos temporadas ciclónicas del modo siguiente: i) 2006-2007: 717 toneladas (tomadas en préstamo del PP) en siete localidades, con cuatro asociados, y ii) 2007-2008: 715 toneladas en seis localidades, con tres asociados. El volumen de alimentos depositados como reserva preventiva (en torno a 100 toneladas de cereales y 15 toneladas de legumbres secas en uno de los lugares) es aceptable, ya que permite prestar asistencia a unas 20.000 personas durante las dos o tres semanas siguientes al paso de un ciclón, y organizar una ayuda más sistemática durante ese tiempo. Los

---

<sup>4</sup> Situación a fecha de 5 de septiembre de 2008. Cifras facilitadas por el Departamento de Asuntos Exteriores y Movilización de Recursos (RE).



lugares del depósito preventivo de alimentos (costa este y Majunga en la costa oeste) se eligieron adecuadamente teniendo en cuenta: i) la preponderancia de los ciclones en tales zonas, y ii) la presencia de asociados con capacidades de intervención y de almacenamiento adecuadas. En las zonas donde otros asociados disponían de recursos propios, la oficina en el país no estableció depósitos preventivos.

25. La cantidad de alimentos y la elección de los lugares para los depósitos preventivos fueron adecuadas. Al ser totalmente imprevisible el trayecto de los ciclones, la oficina en el país consideró, acertadamente, que el enfoque preferible era mantener reservas modestas en algunos lugares avanzados y reservas más importantes en sus propios almacenes. En caso de que no se produjeran ciclones, se había previsto que los asociados emprendieran actividades de APT para mejorar la preparación y la resiliencia ante eventuales catástrofes. Sólo se observaron unos pocos casos de utilización de estos alimentos en actividades de APT con efectos reales en la preparación y la resiliencia ante catástrofes. Se puede señalar, no obstante, la plantación de 196.000 plantones de mangle y la instalación de 122.000 cortavientos a lo largo de la costa de Antalaha, a fin de proteger la región contra las mareas y el avance del mar, medidas todas ellas útiles para aumentar la resiliencia de la población.
26. Aunque las reservas eran a menudo reducidas, su utilización en ausencia de ciclones no resultó ser óptima: i) al parecer, no todos los asociados dieron su acuerdo para llevar a cabo actividades de APT en ausencia de ciclones; ii) algunos estaban en condiciones de realizar distribuciones de emergencia, pero estaban peor preparados para organizar actividades de APT más sistemáticas, y iii) otros asociados se habían quejado de la falta de continuidad entre el depósito preventivo de alimentos y la realización de actividades de APT, en la medida en que éstas últimas requerían una carta de entendimiento específica que a menudo tardaba en ser ratificada: en agosto de 2008, no se había firmado todavía ninguna carta de entendimiento para la reutilización de los depósitos preventivos de alimentos para 2007-2008<sup>5</sup>.
27. Entre julio de 2006 y junio de 2008, azotaron Madagascar nueve tormentas tropicales o ciclones, lo que hizo necesaria una intervención del PMA. Después de cada desastre, la oficina en el país procedió de forma sistemática a realizar una valoración rápida de las necesidades con sus asociados y con la población, y aportó de inmediato respuestas adecuadas, desplegando a veces de manera provisional a su propio personal para acelerar la primera ayuda de socorro. Asimismo, la oficina en el país proporcionó alimentos a los asociados que lo solicitaron, complementando sus recursos propios. En conjunto, las actividades de socorro de emergencia fueron apropiadas con respecto a las necesidades detectadas. Tal como pedía el Gobierno, las actividades de APT destinadas a rehabilitar activos comunitarios y a restaurar la infraestructura dañada (agraria o de otro tipo) sustituyeron rápida y sistemáticamente a las distribuciones generales de alimentos. En cuanto a los beneficiarios abarcados por la OPSR, su número es correcto si se toma como punto de referencia no el documento del proyecto, que presenta cifras sólo como hipótesis de trabajo, sino más bien las cifras propuestas en el marco de las evaluaciones post-ciclónicas.
28. Por otra parte, en 2008, la oficina en el país ha sabido ayudar a la Oficina Nacional de Nutrición y al UNICEF a enfrentarse a una situación nutricional alarmante en Fenerive-Este tras el ciclón Iván. Varios meses después de la catástrofe, un estudio de seguimiento y evaluación normalizado de las fases de socorro y transición puso de manifiesto que la

---

<sup>5</sup> Aun sin carta de entendimiento, algunos asociados habían comenzado ya la realización de actividades de APT en agosto de 2008.



situación requería una intervención rápida. Aunque en el documento del proyecto no se había previsto una situación de este tipo, la oficina en el país tomó la iniciativa de respaldar a sus asociados para poner en marcha un proyecto nutricional.

29. En el marco del subcomponente de “Mitigación de la inseguridad alimentaria durante el período de carestía”, la oficina en el país se ha basado en la información facilitada por el Sistema de alerta temprana y el Sistema de información rural y de seguridad alimentaria para determinar la pertinencia de una intervención. Parte de los puestos de vigilancia de la seguridad alimentaria previstos para las regiones no abarcadas por el Sistema de alerta temprana o el Sistema de información rural y de seguridad alimentaria no se crearon debido al hecho de que el Gobierno había establecido un sistema nacional encargado de facilitar el mismo tipo de información.
30. En 2006, lo modesto de los recursos limitó seriamente la posibilidad de llegar a las personas afectadas por la crisis alimentaria que se extendía por el sur. No obstante, mediante empréstitos, la oficina en el país emprendió actividades de APT y de apoyo nutricional, y unos 36.200 beneficiarios pudieron recibir 482 toneladas de alimentos, mucho menos de lo que habría sido necesario. Mejor provisionado en 2007, el PMA extendió su asistencia en la región del Gran Sur, adecuándose a las recomendaciones derivadas del Sistema de alerta temprana.
31. **Recuperación.** Las actividades de APT han sido a menudo de breve duración y han tenido como resultado una disminución de la inseguridad alimentaria a corto plazo en lugar de traducirse en una recuperación real. Esto se explica por: i) la falta de una definición precisa de los objetivos y criterios para la fase de recuperación; ii) la escasez de fondos destinados a la adquisición de bienes de equipo o de materiales, al contar la oficina en el país casi exclusivamente con los recursos de los asociados, que no siempre disponían de los medios necesarios, y iii) el hecho de que los asociados elegidos no tenían en todos los casos las competencias necesarias para organizar técnicamente actividades de APT más complejas y sustanciales.
32. **Logística.** La OPSR se basa en una cadena de transporte clásica que comprende la recepción al costado del buque, el tránsito portuario, la realización de los trámites comerciales y aduaneros, el almacenamiento en los almacenes del PMA, la organización de un transporte primario y secundario y la entrega final al asociado. En su conjunto, el aparato logístico establecido es correcto, la elección de la ubicación de los dos almacenes principales (Tamatave y Tulear) es acertada y la organización del transporte hacia las regiones a las que se atiende es adecuada en vista de las complejidades logísticas propias de Madagascar<sup>6</sup>; el aparato logístico es conforme, asimismo, a los sistemas del PMA. No obstante, los sistemas establecidos no siempre permiten modular con suficiente rapidez la capacidad de almacenamiento requerida, lo cual explica la tendencia a optar por una capacidad de almacenamiento superior a las necesidades.
33. La llegada tardía de los documentos marítimos y la lentitud de los trámites aduaneros han conllevado unos gastos de sobreestadía considerables, pero la oficina en el país se ha esforzado, con éxito, por aclarar los mecanismos de despacho de aduanas y obtener de las compañías navieras acuerdos sobre el período de franquicia.

---

<sup>6</sup> Extensión del territorio, problemas de accesibilidad en circunstancias normales y problemas relacionados con las catástrofes naturales que pueden hacer inaccesible una gran parte del territorio.



## Seguimiento y evaluación

34. La falta de un sistema de seguimiento sistemático (listas de control, plan de visita para los asesores-facilitadores, entre otros) y de coordinadores encargados del seguimiento y la evaluación constituye una laguna importante. Los resultados de las actividades específicas en los dos componentes y los dos subcomponentes de la operación tan sólo son objeto de un seguimiento *ad hoc*, pese a que un seguimiento sistemático aportaría datos útiles para comprender mejor las dificultades encontradas y permitiría, en caso necesario, modificar consecuentemente la ejecución.
35. Por último, aunque en teoría la oficina en el país exige a sus asociados un informe final que facilite datos cuantitativos y cualitativos sobre cada proyecto, lo cierto es que se han remitido muy pocos informes al PMA. Por lo tanto, los escasos informes que pudo consultar la misión resultaron sumamente útiles para conocer el alcance y los límites del trabajo emprendido, así como los logros y los efectos negativos de ese trabajo.
36. **Asociaciones.** Las relaciones del PMA con el Gobierno están reguladas por el acuerdo básico firmado el 3 de julio de 1968. Luego, el 26 julio de 2006, se firmó con motivo de la OPSR 10442.0 una carta de entendimiento con el Ministerio del Interior. Actualmente, el PMA se encarga de la coordinación de las diferentes operaciones y actividades con el BNGRC.
37. El PMA se ha asociado a unas 18 organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y locales, lo cual le ha permitido reaccionar eficazmente junto a sus asociados ante una serie de graves catástrofes producidas en el transcurso de la OPSR. No obstante, las relaciones de asociación entre la oficina en el país y las ONG se caracterizan, entre otras cosas, por su fragmentación. En dos años de ejecución, se han firmado más de 80 cartas de entendimiento, el 60% de las cuales se refieren a cantidades inferiores a 200 toneladas. La razón aducida para asumir este enfoque es que, por motivos de economía presupuestaria y de conformidad con los procedimientos impuestos por la Sede del PMA, la oficina en el país se ve obligada a diferenciar las actividades en función de la estructura de costos. Las ONG deben respetar un conjunto de medidas, muchas de ellas dictadas por la Sede del PMA, que resultan desproporcionadas en relación con el escaso valor de los contratos o los proyectos propuestos para este tipo de operación. Aunque las ONG valoran su asociación con el PMA, deploran de forma unánime que la fase de formulación sea larga, laboriosa y costosa.
38. La burocracia conlleva a su vez cierta lentitud en el pago de las prestaciones. Todas las ONG con las que se habló<sup>2</sup> indicaron que había habido demoras de entre 6 y 18 meses en los pagos. Les costaba satisfacer las múltiples instrucciones y peticiones de justificantes del PMA y, por tanto, no era extraño que se encontraran errores, ya que la documentación presentada a menudo no era completa ni correcta. La oficina en el país es consciente del problema y se esfuerza por remediarlo. En abril de 2008 se ha organizado un curso de capacitación a este respecto y recientemente se ha observado una ligera mejora.
39. **Marco presupuestario.** El marco presupuestario autorizado por la Sede del PMA se ha respetado en líneas generales. Este aspecto positivo demuestra la atención dedicada a la elaboración del presupuesto y a la buena gestión de los costos. El personal presta gran atención a los costos durante la elaboración de los presupuestos, la adjudicación de los contratos de transporte o de mantenimiento o el pago de las facturas. No obstante, podrían obtenerse otros ahorros mediante la optimización del sistema logístico (seguimiento de las operaciones de tránsito portuario, despacho de aduanas y desembolso de los fondos de transporte interno, almacenamiento y manipulación [TIAM]) y una mayor previsión de los posibles sobrecostos indirectos.

40. **Traspaso de competencias y responsabilidades.** Por último, la oficina en el país ha transferido competencias y responsabilidades al Gobierno malgache y dicho proceso deberá proseguir de forma continuada.

## Resultados

41. En lo que se refiere a los avances hacia el logro de los dos objetivos previstos, los indicadores utilizados en el marco del “informe normalizado” ponen de manifiesto los progresos siguientes:
- Con respecto a la proporción de los gastos dedicada a la compra de alimentos, el indicador elegido para medir la protección de los medios de subsistencia ha disminuido ligeramente, del 70% al 64%.
  - Según los indicadores de resultados recogidos en el informe normalizado correspondiente a 2007, ha mejorado la situación nutricional entre los niños menores de 5 años, en tanto que la tasa de malnutrición aguda se ha reducido del 20,4% al 10,3%.
42. No obstante, cabe señalar que el tipo de indicadores elegidos es discutible, por ser demasiado sintético y verse influido por múltiples factores.
43. La escasez de datos comparables y de buena calidad reduce la posibilidad de valorar los resultados, haciéndola anecdótica. Sin embargo, los ejemplos que se exponen a continuación hacen pensar que la situación puede corregirse.
44. De hecho, la intervención en la zona de Sofía en 2007-2008, sobre todo mediante la rehabilitación y construcción de canales de riego y pistas y el acondicionamiento de presas de contención de aguas, ha arrojado los siguientes resultados<sup>7</sup>:
- un aumento medio de la superficie cultivable de en torno al 50%, así como un aumento del rendimiento de los cultivos cercano al 184%;
  - mejores salidas para los productos locales destinados a la venta, lo cual ha estimulado la producción, y
  - una estabilización de los precios del arroz, incluso en períodos de carestía, así como la ausencia de descapitalización.
45. Además, el BNGRC y el UNICEF han adoptado la estrategia de depósito preventivo de reservas de productos alimenticios e insumos no alimentarios.
46. Con respecto a la intervención realizada en período de carestía, entre enero y mayo de 2007, la Cooperativa de Asistencia y Auxilio a Cualquier Parte del Mundo (CARE) ha informado de las pistas mantenidas gracias a actividades de APT. Se observan repercusiones en tres ámbitos: seguridad alimentaria, desarrollo local y desarrollo económico:
- las obras han permitido reducir el déficit alimentario de los hogares más necesitados, tal como demuestra la disminución de la mortalidad infantil;
  - la mejora de las comunicaciones ha animado a una ONG a ir a trabajar en una población rural, donde se han revitalizado los comedores escolares, y
  - las pistas rehabilitadas han facilitado las actividades de compraventa de productos agrarios.

---

<sup>7</sup> Fuente: PMA, actividades de APT en la región de Sofía, octubre de 2007 a enero de 2008.





47. Cabe mencionar, asimismo, la distribución de 4.000 toneladas de sorgo en la región del Gran Sur mediante actividades de APT, lo cual ha permitido proteger las semillas distribuidas por otros asociados y apoyado la estrategia de reintroducción de este cereal, que prácticamente había desaparecido a raíz de las sequías anteriores.

### **Cuestiones transversales: preocupaciones en materia de género**

48. El PMA presta una especial atención a las mujeres, que constituyen una categoría particularmente vulnerable en caso de crisis alimentaria. La oficina en el país ha reflejado adecuadamente la política del PMA al dirigir la ayuda de manera prioritaria a las mujeres gestantes y lactantes, así como a las mujeres solas que son cabeza de familia. Las mujeres desempeñan asimismo un papel de primer orden en los comités de gestión de las actividades de APT y de distribución de alimentos. Por último, algunas actividades de APT benefician en especial a las mujeres, como por ejemplo las de creación de zonas de captación de aguas o profundización de lagunas, que reducen la necesidad de transportar el agua.

---

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **Valoración de conjunto**

49. Al principio, la oficina en el país se enfrentó a una situación difícil, debido en parte a la llegada tardía de los primeros recursos. No obstante, ha sabido adaptarse a las circunstancias gracias a empréstitos de alimentos, dos operaciones especiales y actividades nutricionales realizadas tras los ciclones que no eran previsibles en el momento de formularse el proyecto.
50. Últimamente han comenzado a introducirse mejoras destinadas a facilitar las relaciones con los asociados.
51. Sin embargo, en algunos aspectos se requieren esfuerzos suplementarios. Algunas mejoras incumben a la oficina en el país, pero otras exigen la atención de la Sede del PMA y del Despacho Regional de Johannesburgo.

### **Consideraciones de cara al futuro**

52. En vista de la experiencia malgache, la dirección de la Sede del PMA debería adoptar las decisiones que se exponen a continuación:
- Extender el recurso a OPSR de mediana duración en contextos de catástrofes naturales recurrentes a fin de permitir una respuesta más rápida y eficiente en caso de desastre, integrar las actividades de recuperación desde la primera fase de socorro y prolongarlas durante un tiempo adecuado, así como llevar a cabo actividades preventivas a una escala mayor que la de las operaciones de emergencia.
  - Simplificar y aligerar los trámites administrativos impuestos a las oficinas en los países y a sus asociados (aprobación de las propuestas de proyectos presentadas por los asociados, aprobación de los pagos)<sup>8</sup>, que conllevan una carga administrativa enorme a la que hay que dedicar importantes recursos humanos y de tiempo y que representan, en definitiva, un costo para el PMA. Esto se aplica en especial a las oficinas en los países de pequeño tamaño como la de Madagascar, la cual se enfrenta a

---

<sup>8</sup> Esta observación es aplicable a las operaciones del PMA en cualquier ámbito.

una tarea casi imposible: actuar con celeridad y flexibilidad, cumpliendo al mismo tiempo unos trámites cuya complejidad y pesadez sólo tienen sentido en contextos donde hay en juego recursos mucho más importantes.

- Permitir a las oficinas en los países desarrollar indicadores propios a nivel de los efectos para cada una de sus operaciones en lugar de evaluar directamente la medida en la que se han alcanzado los Objetivos Estratégicos del PMA. De hecho, estos objetivos deben considerarse como metas a largo plazo cuya consecución se evalúe con arreglo a indicadores del impacto.

## Recomendaciones

53. En las futuras OPSR, convendría mejorar el documento de proyecto, sobre todo el contenido del componente de “Recuperación”, la forma en la que la OPSR debe integrarse en las actividades de desarrollo (PP, etc.) y la estrategia de traspaso de responsabilidades.
54. En el marco de la OPSR, habría que seguir realizando conjuntamente las actividades de APT, procurando: i) que todas las actividades de APT, tanto las que forman parte del PP como de la OPSR, se gestionen de manera coherente para asegurar la continuidad con los asociados cooperantes y favorecer la transición de la fase de recuperación a la de desarrollo a medio plazo, y ii) que la oficina en el país contemple la posibilidad de aumentar los fondos asignados en concepto de otros costos operacionales directos (OCOD) y vele por asegurar la disponibilidad de un mínimo de insumos no alimentarios para las actividades de APT. Ello implica elegir asociados que también dispongan de recursos propios o complementarios o bien, cuando no sea posible, prever un conjunto de OCOD relativamente mayor para los asociados que dispongan de pocos recursos complementarios.
55. La oficina en el país debería seguir poniendo en práctica de manera transitoria el sistema de alerta temprana, a la espera de su vinculación a una estructura malgache oficial. Simultáneamente, debería proseguir su apoyo al BNGRC para poner en funcionamiento el Sistema nacional de alerta temprana.
56. Habría que procurar realizar ahorros: i) estudiando la posibilidad de subcontratar la gestión de los principales almacenes del PMA a un tercero y/o de establecer un sistema de subcontratación con arreglo al cual el PMA pague sólo el almacenamiento en función del volumen real registrado a diario; ii) mejorando la comunicación entre el servicio de transporte marítimo de la Sede y las compañías navieras o agentes marítimos para obtener un régimen preferencial en materia de franquicias en contenedores, y iii) acelerando el desembolso de los fondos para TIAM proporcionados por el Despacho Regional de Johannesburgo.
57. Habría que mejorar de inmediato el seguimiento de los productos y los efectos. A fin de financiar los cambios que procede introducir en este ámbito, la misión de evaluación recomienda que la oficina en el país intente acceder a fondos especiales, por ejemplo fondos fiduciarios, que sirvan para financiar iniciativas de este tipo, desde la concepción de un sistema integrado hasta su puesta en marcha. La evaluación de los resultados —es decir, la determinación de la medida en que se han alcanzado los objetivos— deberá basarse en una comparación entre las estimaciones conjuntas para hacer la evaluación de los daños y riesgos inmediatamente después de una catástrofe por un lado y, por el otro, un seguimiento periódico que vaya acompañado de evaluaciones sistemáticas *a posteriori*.
58. Se debería designar a una persona responsable del seguimiento y asegurar que los asesores-facilitadores dispongan de listas de control y de planes de seguimiento. Esa persona tendría que velar asimismo por que la compilación de los datos respondiera a los objetivos y componentes específicos de la OPSR.



59. Sería oportuno potenciar la calidad de las asociaciones, respetando unos principios claros y comunicándolos a tiempo a los asociados. Deberían fomentarse y replicarse los mecanismos de comunicación y de transparencia instaurados recientemente. Por otra parte, la oficina en el país y sus asociados deberían proseguir sus iniciativas conjuntas para reducir la demora en los pagos.
60. Habría que reunir, bajo una única “Carta de entendimiento”, las fases sucesivas de un proyecto, reservándose el PMA el derecho a activar una fase de seguimiento de un proyecto por medio de un simple correo o de una comunicación escrita. Esta innovación aliviaría la carga administrativa de la oficina en el país y de sus asociados, reduciría los plazos de espera y facilitaría la gestión de las actividades. En lugar de funcionar a saltos, las operaciones podrían enmarcarse en una perspectiva a medio y a más largo plazo.



---

## LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

|        |   |
|--------|---|
| APT    | Alimentos por trabajo   |
| BNGRC  | Oficina Nacional de Gestión de Riesgos y Catástrofes                      |
| CARE   | Cooperativa de Asistencia y Auxilio a Cualquier Parte del Mundo           |
| CERF   | Fondo central para la acción en casos de emergencia                       |
| FAO    | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| OCOD   | Otros costos operacionales directos                                       |
| OEDE   | Oficina de Evaluación   |
| ONG    | Organización no gubernamental   |
| OPSR   | Operación prolongada de socorro y recuperación                            |
| PNUD   | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo                        |
| RE     | Departamento de Asuntos Exteriores y Movilización de Recursos             |
| TIAM   | Transporte interno, almacenamiento y manipulación                         |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia                             |