

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Tercer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 21 - 24 de octubre de 1996

INFORMES DE EVALUACIÓN E INFORMES FINALES

Tema 5 a) del
programa



Distribución: GENERAL
WFP/EB.3/96/5-A/Add.3

9 septiembre 1996
ORIGINAL: INGLÉS

PROYECTOS PARA SITUACIONES PROLONGADAS DE REFUGIADOS Y PERSONAS DESPLAZADAS: LIBERIA 4604 - OPERACIÓN REGIONAL

Evaluación de la política del programa durante el período 1990-95 relativa a las operaciones de refugiados y personas desplazadas en Liberia, Côte d'Ivoire, Guinea y Sierra Leona que reciben asistencia del PMA

RESUMEN

Esta operación ha sido una de las situaciones de urgencia compleja de mayor envergadura, pero más "silenciosas" del PMA, pues durante largos períodos, desde que se inició, ha merecido escasa atención en los medios de difusión. También la intervención del PMA, aunque importante, ha sido relativamente discreta. Entre 1990 y 1995, la cuantía de los productos alimenticios suministrados por el PMA a los cuatro países afectados por la guerra fue en total de unas 695 000 toneladas, con un costo total aproximado de 390 millones de dólares. Liberia recibió el 38 por ciento de los alimentos distribuidos, Guinea el 28 por ciento, Cote d'Ivoire el 21 por ciento y Sierra Leona el 13 por ciento. Los Estados Unidos han hecho una importante contribución durante todo el período que ha durado la operación, al igual que la Unión Europea (UE) hasta 1993. Otros países, particularmente el Japón, Suecia y los Países Bajos, han realizado también contribuciones en forma de alimentos y efectivo.

Desde el punto de vista de la rapidez de la intervención, los resultados conseguidos son excelentes y por lo que respecta a la entrega y (en menor medida) la distribución, esta operación de socorro ha sido considerada de muy alto nivel. Se han hecho llegar ingentes cantidades de alimentos a las zonas y personas necesitadas y se han salvado centenares de miles de vidas en las más difíciles condiciones materiales y de seguridad. Sin embargo, se ha vivido en una permanente situación de crisis en la que han predominado el momento presente, el corto plazo.

Es posible que la necesidad de efectuar una distribución general de alimentos se haya reducido, pero en modo alguno ha desaparecido. La misión considera que la supresión de la distribución general, reduciendo gradualmente la ración y modificando la cesta de alimentos e introduciendo sistemas de alimentación selectiva en el curso de 1996, es una medida razonable en una situación de socorro de larga duración. Sin embargo, al decidir, y luego aplicar, una de las diferentes opciones posibles para la subregión, no se ha tenido suficientemente en cuenta la situación socioeconómica de los beneficiarios, sus estrategias de supervivencia y las condiciones económicas locales. Aunque es acertado poner fin a la distribución general, debe buscarse otra forma de hacerlo (véase la recomendación a) - Supresión gradual).

Dirigir la ayuda de socorro al sector más necesitado de las poblaciones afectadas ha sido uno de los problemas más difíciles de la operación, que en muchas zonas se ha visto agravado por el recrudescimiento de la inseguridad. En ausencia de datos socioeconómicos-nutricionales de evaluación y de un seguimiento de las poblaciones afectadas y sus circunstancias, el PMA corre el riesgo de no conocer suficientemente su situación, para conseguir que la selección de los beneficiarios sea eficaz y satisfactoria.

Se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Por lo tanto, se ruega a los delegados y observadores que lo lleven consigo a las reuniones y se abstengan de pedir otros ejemplares

NOTA A LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento contiene recomendaciones que se remiten a la Junta Ejecutiva para su examen.

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

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

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

Director de Evaluación:	W. Kiene	tel.: 5228-2029
Oficial Superior de Evaluación:	A. Waeschle	tel.: 5228-2032

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

ANTECEDENTES DE LA SITUACIÓN DE URGENCIA (Parte 1. Sección A (i))¹

1. Los disturbios civiles que se están registrando en Liberia desde diciembre de 1989 no sólo han tenido efectos devastadores en este país, sino que han repercutido gravemente más allá de sus fronteras, especialmente en Sierra Leona, Guinea y Côte d'Ivoire. El país ha conocido períodos de tranquilidad relativa, particularmente durante el segundo semestre de 1995, tras la firma de los acuerdos de paz de Abuja, pero en el momento de redactar este informe (mayo de 1996), la guerra está asolando Monrovia. Desde las elecciones celebradas en febrero de 1996, la situación en Sierra Leona fluctúa también entre la observancia y la violación del alto el fuego
2. Son casi tres millones de personas las que han resultado afectadas en el conjunto de la región. Más de dos millones son personas desplazadas en el interior del país (PDI) y alrededor de 850 000 refugiados, en una población total que antes de la guerra era de 2,5 millones de habitantes en Liberia y de 4,5 millones en Sierra Leona. Otros sectores afectados de la población no pueden ser encuadrados ni en la categoría de refugiados ni en la de personas desplazadas y, por tanto, con frecuencia son ignorados.
3. Liberia ya había sufrido tensiones intermitentes antes de 1989, pero el ataque que efectuó el 24 de diciembre de 1989 en el distrito de Nimba un grupo de rebeldes liberianos del denominado Frente Patriótico Nacional de Liberia (FPNL) supuso el estallido de una grave guerra civil que todavía persiste seis años después. Con el paso del tiempo, han intervenido en el conflicto diversas facciones y subfacciones que han creado una gran confusión, complicando las iniciativas de paz y obligando permanentemente a la población a huir de sus aldeas y buscar refugio en la capital (al amparo del Grupo de Verificación de la Cesación del Fuego de la Comunidad Económica de los Estados del Africa Occidental (ECOMOG)) y en los países vecinos, particularmente en Côte d'Ivoire, Guinea y Sierra Leona. Se cree que el número de vidas perdidas se aproxima a las 200 000.
4. En Sierra Leona, los factores que han desencadenado la situación de urgencia están relacionados en parte con los de Liberia, aunque alimentados por factores internos. Los disturbios civiles comenzaron en marzo de 1991, cuando miembros del Frente Unido Revolucionario (FUR) atacaron a las fuerzas gubernamentales. La permanente situación de violencia en la que vive el país desde marzo de 1991 y la matanza indiscriminada de miles de personas civiles han determinado un ingente desplazamiento de la población hacia las principales ciudades y hacia la capital, así como a los países vecinos de Guinea y Liberia. Se

¹ Todas las referencias que contiene el presente informe corresponden a las secciones pertinentes del informe completo de la evaluación de la política del Programa durante el período 1990-95 relativa a las operaciones de refugiados y personas desplazadas en Liberia, Côte d'Ivoire, Guinea y Sierra Leona que reciben asistencia del PMA (disponible en inglés únicamente).

La evaluación fue coordinada por un oficial de evaluación superior del PMA. En la misión que se realizó en los cuatro países afectados por la guerra entre el 12 de febrero y el 25 de marzo de 1996 participaron un experto superior en administración pública y jefe de equipo (consultor), del PMA; un antropólogo social (consultor), del PMA; un nutricionista encargado de las evaluaciones de Liberia y Sierra Leona (consultor), del PMA; un economista agrario, de la FAO; y un economista especializado en transporte, del PMA. En la evaluación de Sierra Leona participó como observador un representante del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

calcula que un tercio de los 4,5 millones de habitantes del país se ha visto obligado a abandonar sus hogares.

LAS LINEAS GENERALES DE LA INTERVENCIÓN DEL PMA (Parte 1. Sección A (ii))

5. La asistencia del PMA (que se inició el 15 de febrero de 1990), se canalizó primero a través de seis operaciones de urgencia de ámbito nacional. Ante la escalada de la crisis liberiana y la mayor complejidad del conjunto de la operación se decidió adoptar un enfoque regional¹, que se aplicó a través de tres operaciones de urgencia y cinco operaciones regionales para situaciones prolongadas de refugiados y personas desplazadas (OPR) - Liberia 4604 -, incluida la fase actual. La operación regional ha prestado asistencia también a 4 000 refugiados liberianos en Nigeria (que recibieron asistencia del PMA hasta finales de 1994) y a 14 000 refugiados liberianos en Ghana, que todavía reciben asistencia con arreglo a la OPR actual.
6. Durante el período en cuestión, la asistencia del PMA se ha encaminado a suministrar, con la máxima eficacia posible, alimentos de socorro a refugiados y personas desplazadas en los cuatro países afectados por la guerra. El programa que se ha formulado para 1996 prevé la sustitución gradual de la distribución generalizada de alimentos por planes de alimentación selectiva, esto es, la asistencia a grupos vulnerables, la alimentación escolar y actividades de alimentos por trabajo.
7. Con el fin de fomentar la autosuficiencia y evitar una situación de dependencia, desde 1992 se está aplicando una estrategia de retirada progresiva, mediante la reducción gradual de la ración de alimentos y, desde 1994-1995, mediante la modificación de la cesta de alimentos (véase el párrafo 35). Sobre la base de las evaluaciones anuales conjuntas PMA/OACNUR/donantes/ONG de las necesidades de alimentos, al formular esta estrategia se tomó en consideración la naturaleza especial de esta operación regional de urgencia, en la que la mayor parte de los refugiados y personas desplazadas están integrados en comunidades locales y participan en actividades productivas y generadoras de ingresos. Sin embargo, además de la distribución general de alimentos, en las diferentes fases de la OPR se han mantenido también la "red de seguridad" y planes de alimentación complementaria para los grupos vulnerables, es decir, los niños de edad preescolar, los niños que viven solos, las madres gestantes y lactantes y las personas ancianas, así como los refugiados recién llegados o las personas desplazadas en situación nutricional precaria.
8. Durante los seis años considerados, el número de beneficiarios ha fluctuado en razón de la intensificación de los conflictos y de la posibilidad de acceder a las poblaciones afectadas. La inestabilidad de la población hace difícil establecer con exactitud el número de beneficiarios, e incluso varían las cifras oficiales que se ofrecen en los diversos documentos. El cuadro que aparece a continuación muestra el número estimado de beneficiarios a los que ha prestado asistencia el PMA durante el período 1990-95.

¹ Se esperaba que el enfoque regional permitiera planificar mejor la asistencia del PMA. Incluye un presupuesto global y una cesta de alimentos única, que permiten flexibilidad y una rápida toma de decisiones a nivel regional y local en la asignación de los alimentos y de los productos no alimentarios a las personas desplazadas y a los refugiados en los cuatro países afectados por la guerra, según el ritmo y amplitud del movimiento de población y en función de las necesidades.

Año	Liberia		Sierra Leona		Guinea	Côte d'Ivoire
	Refugiados	PDI ¹	Refugiados	PDI	Refugiados	Refugiados
1990		46 000	125 000		325 000	300 000
1991		800 000	125 000		325 000	300 000
1992		800 000	10 000	230 000	450 000	240 000
1993	100 000	1 000	8 000	255 000	485 000	180 000
1994	100 000	1 000	6 000	255 000	485 000	180 000
1995	100 000	1 400	6 000	294 000	485 000	250 000

¹ Entre las PDI liberianas figuran los 800 000 habitantes de Monrovia, calificados como "afectados por la guerra". Aunque en 1991 se estimaba en 600 000 el número de personas afectadas por la guerra necesitadas de ayuda en la Gran Monrovia, sólo esporádicamente se ha podido acceder a esa zona.

9. Entre 1991 y 1995, la operación de socorro consiguió entregar en promedio 130 000 toneladas al año, casi 9 000 toneladas al mes. Aunque no es un volumen extraordinariamente amplio para el Programa, la entrega resultó particularmente problemática, principalmente por la situación de guerra civil y por el deterioro de la infraestructura material.
10. La corriente de productos alimenticios suministrados por el PMA ha sido constante en los cuatro puertos principales de Freetown, Monrovia, Conakry y San Pedro, aunque con importantes variaciones entre ellos. El PMA se ha responsabilizado, junto con los asociados en la ejecución (las organizaciones no gubernamentales (ONG)) de todo el proceso, desde los puertos hasta los puntos de entrega en el interior del país (PEIP) y los puntos de entrega final y, por lo que respecta a las personas desplazadas, hasta su distribución. Las ONG asociadas a la OACNUR en la ejecución se encargan de la distribución de los alimentos y del seguimiento y presentación de informes en lo que respecta a los refugiados. El PMA colabora indirectamente con ellas, excepto en Côte d'Ivoire, donde esa responsabilidad la han asumido los socios de ejecución del Programa por las razones que se aducen en el informe completo de evaluación.

NATURALEZA Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN (Parte 1. Sección B. (i)-(v))

11. La finalidad principal de esta evaluación era analizar la política del programa relativa a la asistencia del PMA a los refugiados de Liberia y Sierra Leona y a las personas desplazadas de Liberia, Côte d'Ivoire, Guinea y Sierra Leona durante el período 1990-95. Se encargó a la misión que efectuara un análisis retrospectivo con la finalidad de extraer las enseñanzas necesarias para el futuro (y para lo que resta hasta la conclusión de la presente operación regional), tanto para esta región como para cualquier otra. En esa perspectiva, la evaluación ofrece una visión panorámica de las cuestiones que se mencionan en el párrafo siguiente, incluidos los aspectos relativos a las políticas y al diseño institucional. Todas las cuestiones de política se examinaron en un contexto operacional y uno de los componentes de la misión se encargó en particular de examinar el sistema de entrega y la rentabilidad del programa.
12. El PMA solicitó a la misión que examinara las siguientes cuestiones: a) eficiencia y diligencia en la identificación y selección de los beneficiarios, teniendo en cuenta la asistencia global suministrada y las estrategias individuales de supervivencia; b) eficacia de la coordinación entre las organizaciones que habían participado en la operación de socorro; c) pertinencia y eficiencia del enfoque regional; y d) articulación del proceso de socorro-rehabilitación-desarrollo. En el curso de la misión, se añadieron otros puntos como la distribución general frente a los planes de alimentación selectiva.

RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Entrega y distribución (Parte 3. Sección B. (ii)-(iii))

13. Se considera en general que los resultados de la operación regional de socorro han sido muy satisfactorios por lo que respecta a la entrega y, en menor medida, la distribución. Se han hecho llegar ingentes cantidades de alimentos a las zonas y a la población necesitadas en unas condiciones materiales y de seguridad sumamente difíciles. Sin embargo, las deficiencias en los sistemas de seguimiento de los productos y de presentación de informes no permiten rechazar sin ambages las críticas vertidas sobre este apartado. Al menos en dos ocasiones en el curso de la operación, varios donantes principales denunciaron al PMA pérdidas importantes de productos en Liberia y Sierra Leona. La incapacidad del Programa para dar una respuesta inmediata y convincente ha permitido que las cosas llegaran a un punto en que, incluso después de que se presentaran pruebas que refutaban las acusaciones, la confianza de los donantes en la capacidad del PMA para administrar los alimentos que le habían sido confiados ha resultado aún más menoscabada.
14. En general, la entrega fue relativamente eficaz en función de los costos, teniendo en cuenta la dispersión de los beneficiarios y su movilidad geográfica, los obstáculos intermitentes y, a menudo peligrosos, que dificultaban el acceso y las condiciones en que se hallaba el sector del transporte en la región. No obstante, si se hubiera podido disponer de un personal de logística más numeroso y mejor cualificado se habrían podido conseguir más economías.
15. Las causas principales de los resultados relativamente poco satisfactorios en lo que respecta a la distribución final y a la rendición de cuentas son la ineficacia de los mecanismos institucionales y organizativos y la ausencia de un diálogo intenso con la OACNUR sobre las cuestiones de política, debido a los problemas de comunicación entre el PMA y la citada organización que impedían evaluar los mecanismos existentes para conseguir mejorarlos (véase el párrafo 26).

Determinación y contabilización de la población en riesgo y de sus necesidades de alimentos (Parte 3. Sección A. (i)-(iv) y Parte 3. B. (iv))

16. La capacidad de supervivencia de un refugiado o de una persona desplazada depende de una serie de factores como los siguientes: a) las condiciones económicas de la zona en la que la persona se encuentra desplazada o busca refugio; b) el nivel de capacitación y educación del beneficiario, su ocupación anterior, el apoyo para que pueda acceder a una familia extensa, etc.; c) la posibilidad de conseguir ayuda complementaria; y d) los sistemas de registro y distribución. Todos estos factores hacen que existan acusadas diferencias en la capacidad de supervivencia de las poblaciones de refugiados y desplazados, que en ocasiones no se tienen en cuenta cuando se hacen generalizaciones sobre "la integración de los refugiados en familias hospedantes en zonas en las que existen mercados" y sobre el acceso de los grupos de desplazados a medios locales de apoyo.¹
17. El registro es competencia de diferentes organismos, que lo efectúan de maneras diversas.² Los problemas que se han planteado se han debido en parte a la dificultad intrínseca de

¹ Fuente: Informe conjunto de Evaluación de las necesidades de alimentos.

² Del registro de los refugiados se encargan los asociados de la OACNUR en la ejecución (el Ministerio de Planificación en Guinea y el Ministerio del Interior en Côte d'Ivoire), y el de las personas desplazadas lo llevan a cabo ONG.

contabilizar a un gran número de personas, pero esta dificultad se ha visto agravada por la tendencia de los refugiados y las personas desplazadas a asentarse por su cuenta, lo que hace sumamente difícil diferenciar los posibles beneficiarios de la población local. La situación cambiante en materia de seguridad durante el período en cuestión y la proximidad a los hogares de la población de muchos lugares seguros para los refugiados y personas desplazadas han ocasionado otros problemas a medida que llegaban nuevos grupos y que la población intentaba retornar a sus hogares. Algunos sistemas de registro han favorecido mayores niveles de fraude y corrupción que otros, incrementando la presión sobre los escasos recursos existentes. Por ejemplo, en algunas partes de la región se pedía a los dirigentes locales que registraran a su propia población (como en Sierra Leona en el caso de los desplazados) o a los refugiados existentes en su localidad o aldea. Este sistema ha comportado el registro de miembros de la población local que no eran ni personas desplazadas ni refugiados y, por tanto, el registro de un número excesivo de personas. Las comprobaciones y la contabilización física, aunque llevan tiempo y son costosas de organizar, permitieron afrontar este problema y garantizaron que una parte más sustancial de la asistencia del PMA llegara a los destinatarios previstos.

18. Las grandes diferencias existentes entre las situaciones de las categorías básicas de la población beneficiaria -refugiados, personas desplazadas en el interior del país y afectados por la guerra- influyen en el tipo de problemas a los que deben hacer frente y exigen intervenciones distintas. Por ejemplo, la debilidad de la economía local y la situación de inseguridad generalizada determinaban, a menudo, que las personas afectadas por la guerra y desplazadas de Liberia y Sierra Leona tuvieran muchas más necesidades y dependieran más estrechamente de la asistencia del PMA y de otro tipo de ayuda que los refugiados en Côte d'Ivoire y Guinea.
19. La población de Monrovia, que había tenido que interrumpir sus actividades normales por causa de la guerra, fue incluida inicialmente en la categoría de personas desplazadas y, de esa forma, en los campamentos de la ciudad se desdibujaron las diferencias con las personas desplazadas posteriormente. Si bien es cierto que en 1990, cuando la guerra se hallaba en su punto álgido, la población de Monrovia necesitaba una distribución generalizada de alimentos, muchas personas de la región consideraban que en 1992 eso ya no era tan urgente. Pese a todo, prosiguió la distribución general de alimentos, en parte por las dificultades políticas que entrañaba suprimirla.
20. Pese a la recomendación que formularon en diversas ocasiones las misiones conjuntas de evaluación de las necesidades de alimentos de que se realizaran encuestas familiares, éstas sólo se efectuaron en una ocasión (por consultores locales), en 1994 en Côte d'Ivoire y en 1994/95 en Guinea. Ambas encuestas, financiadas por la OACNUR, fueron de carácter transversal y por tanto sólo ofrecieron una "instantánea" de las condiciones en ese momento concreto.
21. La inexistencia de datos pormenorizados sobre la situación socioeconómica de las poblaciones afectadas ha hecho que la selección de las personas realmente necesitadas fuera aún más difícil que llegar hasta ellas. Las decisiones que se adoptan sobre las necesidades de ayuda alimentaria basándose en datos procedentes de encuestas nutricionales adolecen de una serie de limitaciones como las que se citan a continuación: a) la falta de seguridad impide abarcar a toda la zona y al conjunto de la población; b) la descripción de la población encuestada se realiza únicamente en función de algunos parámetros, como la longitud de desplazamiento y la condición de residentes anfitriones/no anfitriones, y c) los datos sobre las causas de la malnutrición son insuficientes.

Atención de las necesidades alimentarias de urgencia (Parte 3. Sección C. (i) - (iii))

22. **Distribución general.** Para evitar la situación de hambre generalizada en la región se aumentó la disponibilidad total de alimentos. Las encuestas nutricionales indican que las tasas de malnutrición descendieron rápidamente cuando llegaron alimentos suficientes a las zonas de crisis. Ahora bien, es poco probable que ese descenso de la tasa de malnutrición que se observó en algunas zonas de Liberia y Sierra Leona, a las que fue posible llegar después de que hubieran sido inaccesibles durante largos períodos de tiempo, se debiera únicamente a las intervenciones del PMA y de otras organizaciones de socorro, pues probablemente el tráfico y el intercambio comercial se reanudaron simultáneamente. Por otra parte, la ayuda alimentaria no siempre consiguió satisfacer las necesidades, en parte debido a las interrupciones de la distribución (principalmente por razones de seguridad) cuando la cuantía de la ración era insuficiente para compensar los déficit anteriores. (No está autorizada la distribución con carácter retroactivo).
23. **Alimentación suplementaria.** Los informes de las ONG médicas que están al frente de centros de alimentación suplementaria y terapéutica en Liberia y Sierra Leona indican que, en general, estos centros han tenido un efecto positivo a corto plazo (los niños aumentaron de peso), a pesar de que sufren diversas limitaciones. Por ejemplo, es probable que sus efectos a largo plazo sean menores cuando los niños se encuentren en las mismas condiciones que causaron su malnutrición; suministrar una ración para llevar a casa no siempre ha resultado eficaz, pues puede destinarse a alimentar a toda la familia o venderse; y algunos centros han notificado la existencia de un gran número de personas que rechazaban el tratamiento. Además, la administración de estos centros de alimentación tiene un costo elevado: sólo el costo mensual de los alimentos es casi cuatro veces mayor que el de la ración básica. Si bien es cierto que la alimentación suplementaria y terapéutica puede ser esencial en situaciones de crisis, las limitaciones apuntadas inducen a plantearse si no habría sido mejor que los alimentos asignados a esos efectos se hubieran destinado a fines preventivos en lugar de curativos.
24. **La alimentación escolar de urgencia** comenzó en Liberia en 1991, y se implantó especialmente en Monrovia. En Sierra Leona, donde el programa comenzó en 1992, se han distribuido alimentos en las escuelas a niños procedentes de algunos campamentos de refugiados y de personas desplazadas, pero se ha excluido a los que no viven en ellos. En ambos países, la alimentación escolar se concibe como una transferencia de ingresos y estimula a las familias a enviar a los niños a la escuela. Por tanto, estas raciones tienen un menor impacto nutricional. Algunos informes señalaban la dificultad de preparar la comida cuando sólo se disponía de cereales y la escuela tenía que suministrar los condimentos. Por ello, los niños recibían raciones sin cocinar. En los casos en que la alimentación escolar tiene como finalidad fomentar el retorno de los niños a la escuela, la distribución de alimentos para llevar a casa al finalizar la jornada puede ser tan eficaz como el suministro de alimentos cocinados. A diferencia de los programas de alimentación suplementaria, la alimentación escolar no está pensada para unos niños vulnerables en particular, por lo cual la desviación de los alimentos hacia otros miembros de la unidad familiar no reviste tanta importancia.

Coordinación entre las organizaciones participantes en la operación de urgencia (Parte 3. Sección E. (i) - (iv))

25. El grado de coordinación y comunicación existente en la región entre el PMA, la OACNUR y otras organizaciones de las Naciones Unidas fue muy variado. El Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH) de las Naciones Unidas, creado en marzo de 1992, no

intervino en la región hasta 1995. Hasta entonces, fue el representante residente del PNUD (en la actualidad coordinador residente de las Naciones Unidas) quien desempeñó la función de representante del DAH en Liberia y Sierra Leona. El PMA ha subrayado en varias ocasiones la importancia de que se designe a personas experimentadas para el cargo de coordinador del DAH.

26. En Liberia, la opinión generalizada era que había existido una buena coordinación, especialmente durante las primeras fases del conflicto. El PMA desempeñó un papel destacado, en parte porque era uno de los organismos de las Naciones Unidas de mayor envergadura presentes en el país y también porque su presencia en Monrovia databa de los inicios de la guerra. El hecho de que la coordinación y las relaciones con el conjunto de las organizaciones de socorro fueran buenas se atribuye también a la fuerte personalidad del director del PMA en el país entre 1991 y 1995, que gozaba del respeto y confianza de sus colegas. Sin embargo, la importancia que tiene la personalidad en este caso demuestra la naturaleza arbitraria del sistema de dirección y coordinación. En Guinea, por ejemplo, la relación entre el PMA y la OACNUR, que reviste una importancia crucial, fue bastante poco satisfactoria durante ese período, aunque ha mejorado recientemente. Esto se debió en parte a problemas inherentes a la tarea que había que realizar - la cuestión del registro y el número de personas a las que había que atender suscitó no pocas controversias -, pero también a los problemas de definición del sistema de intervención. En la renegociación en curso del Memorando de Entendimiento (ME) entre el PMA y la OACNUR se abordan algunos de estos problemas.
27. La intervención para atender las necesidades de urgencia en el momento en que se plantean tiene consecuencias para la amplitud de la intervención, como lo demuestra que no se atribuyera a ningún organismo la responsabilidad de atender las necesidades no alimentarias de las personas desplazadas. La falta de ayuda complementaria a esas personas socava los esfuerzos del PMA.
28. Los mecanismos de coordinación entre el PMA y los gobiernos dejan mucho que desear, si se exceptúan los que se establecieron con el Ministerio del Interior de Côte d'Ivoire, aunque por diferentes razones la situación no es igual en toda la región.
29. Los problemas que dificultan las relaciones con las ONG nacionales e internacionales tienen su origen en la ambigüedad de los mandatos y competencias y en la falta de mecanismos eficaces para abordar los problemas cuando se presentan. En los casos en que el PMA trata directamente con las ONG como asociadas en la ejecución, elabora ME en los que se trata de afrontar algunos de esos problemas. Otras actividades que las ONG realizan al margen del PMA, pero que pueden afectar a la labor del Programa, son más difíciles de controlar. Así, en Sierra Leona ha habido casos en que los Servicios Católicos de Socorro (CRS) aplicaron a los beneficiarios de las mismas zonas una cesta de alimentos y una escala de raciones diferentes. Este tipo de situaciones siguen produciéndose a pesar del ME establecido recientemente entre el PMA y los CRS.

El enfoque regional (Parte 3. G. (i) - (ii))

30. El enfoque regional ha facilitado enormemente las actividades de distribución. La reasignación regional de los recursos entre los distintos países, las operaciones transfronterizas, las compras locales de aceite de palma, las operaciones de intercambio de alimentos, y las actividades rentables de entrega fueron aspectos muy positivos. Más concretamente, el enfoque regional permitió que las decisiones relativas a la reasignación de productos entre los cuatro países se tomaran mucho más tarde de lo que habría sido posible si se hubiera tratado de proyectos de ámbito nacional. Esto entrañó una importante ventaja

respecto de la posibilidad de entregar los alimentos en el momento óptimo, particularmente por los profundos cambios habidos en el emplazamiento y el número de los beneficiarios y por las fluctuaciones en el suministro de los alimentos. Además, el enfoque regional facilitó la utilización y contabilidad de los fondos correspondientes al TIAM.

31. El inconveniente del enfoque regional radica en la tendencia a aplicar una uniformización simplista de la cesta y las raciones de alimentos. Como las condiciones que debían afrontar las personas desplazadas, los refugiados y las poblaciones residentes eran diferentes, la consecuencia de esa uniformización puede haber sido que se hayan entregado una cantidad excesiva de alimentos a algunos grupos y demasiado pocos a otros.
32. La misión sustenta el punto de vista de que no se han aprovechado totalmente las posibilidades que ofrecía el enfoque regional en los planos de la comunicación, la adquisición de conocimientos y la memoria institucional. No parece que en el PMA se haya establecido una clara división de responsabilidades y tareas entre la Sede y el Director nacional en Abidjan, que era el coordinador regional de la operación de urgencia del PMA y, además, desde junio de 1995, punto de enlace regional del DAH y coordinador de la operación de urgencia en Liberia y Sierra Leona. No parece tampoco que existan criterios claros que indiquen si las nuevas cuestiones en materia de políticas sobre las que ahora nadie tiene atribuciones deben ser decididas en la Sede o en la Oficina de Abidjan. Ciertamente, si la oficina en el país asume funciones de ámbito regional (así debería ser, según la misión), será necesario fortalecer su mandato, recursos y capacidad.

Articulación del proceso de socorro-rehabilitación-desarrollo (Parte 3. Sección H. (i) - (v))

33. Las conclusiones de la misión sobre esta difícil cuestión son provisionales. Aunque reconoce las numerosas limitaciones de orden práctico, considera que existen posibilidades de utilizar una parte de la ayuda alimentaria de socorro de manera más productiva en las situaciones de urgencia complejas, aprovechando al máximo las oportunidades. Es importante considerar que esas actividades son paralelas al principal esfuerzo de socorro, pero también reconocer la posibilidad de ampliarlas. Existen modelos positivos en la región, especialmente en Monrovia, donde ONG de ámbito nacional han hecho un uso innovador de las actividades de alimentos por trabajo. El Programa de voluntarios nacionales utilizó las actividades de alimentos por trabajo para apoyar a excombatientes en aspectos tales como la capacitación profesional, el cultivo del arroz en terrenos pantanosos y los proyectos de rehabilitación de las infraestructuras. La alimentación escolar de urgencia que se ha llevado a cabo en Liberia y Sierra Leona constituye un intento encomiable de utilizar los alimentos de socorro para conseguir objetivos más productivos. Sin embargo, la capacidad institucional y los insumos no alimentarios son ingredientes esenciales de las intervenciones de socorro productivas y se han de conseguir mejorando la coordinación entre las ONG nacionales o internacionales y otros organismos de las Naciones Unidas.

Supresión gradual de la distribución general de alimentos (Parte 3. Sección D (i)-(vi))

34. Se han empleado métodos diversos para tratar de conseguir que la población sea autosuficiente y para fomentar el uso eficiente de los recursos del PMA, destinándolos a los más necesitados. La política de reducción gradual de la ración se basaba en la convicción de que los beneficiarios tenían acceso a otros medios a través de sus propias "estrategias de supervivencia". Es cierto que algunos grupos y categorías de la población han conseguido participar en las actividades económicas locales en los cuatro países, pero ello ha dependido

de diversos factores que no han sido examinados pormenorizadamente por las misiones conjuntas de evaluación de las necesidades de alimentos. A algunos sectores de los beneficiarios, particularmente las personas desplazadas, les ha resultado difícil acceder a fuentes estables de ingresos para complementar la ayuda alimentaria. Aun sin contar con información detallada, podría haberse establecido al menos una diferenciación a partir de la forma en que los diferentes grupos resultan afectados por la guerra. Los refugiados en Guinea y Côte d'Ivoire siempre han tenido necesidades diferentes que las personas desplazadas de los campamentos de pueblos y ciudades.

35. La sustitución del arroz, de gran valor, por productos menos costosos (el trigo bulgur en Liberia y Sierra Leona y la harina de maíz en Guinea y Côte d'Ivoire) fue positiva porque permitió reducir la tasa de desviación y aminorar los efectos desincentivadores sobre el precio local del arroz. El trigo bulgur tiene un mayor contenido energético que el arroz pulido. Además, se consideró que este cambio reforzaba la tendencia a la autoselección, pues sólo los más necesitados recurrirían al programa. Es de lamentar que, pese a las recomendaciones que han formulado en más de una ocasión las misiones conjuntas PMA/OACNUR/donantes/ONG de evaluación de las necesidades de alimentos, no se pusiera en práctica con anterioridad la decisión de distribuir productos de menor costo.
36. La supresión gradual de la ración alimentaria entre las diferentes poblaciones y la uniformización de esta ración reducida no han tenido en cuenta la capacidad de los beneficiarios para poner en práctica estrategias de supervivencia complementarias. Aunque gracias a la red de seguridad, las personas desplazadas (como en la Gran Monrovia) y los grupos vulnerables de las poblaciones de refugiados han recibido una asignación adicional, en función de la situación de la seguridad en el primer caso y de su correcta identificación en el segundo, los beneficios obtenidos no siempre han resultado suficientes. El recurso a actividades sumamente marginales, aunque difícil de medir, es un hecho generalizado.
37. En los países que albergan a los refugiados, la política se basaba más plenamente en una estrategia integrada, que suponía la entrega de ayuda complementaria en forma de artículos no alimentarios suministrados por la OACNUR y proyectos generadores de ingresos, para fomentar la autosuficiencia. El suministro de esta ayuda complementaria ha sido muy diverso para las poblaciones de refugiados en lo que respecta a la calidad y cantidad, pero ha faltado totalmente en muchos casos de personas desplazadas de Sierra Leona y Liberia, lo que les ha llevado a depender más estrechamente de los alimentos suplementarios. Por lo que se refiere a las poblaciones de refugiados, las encuestas familiares señalaban que sólo del 4 al 6 por ciento de los que llegaron a Côte d'Ivoire y Guinea, respectivamente, antes de 1993, se beneficiaron de los proyectos agrícolas o de generación de ingresos financiados por la OACNUR.
38. La misión tiene el convencimiento de que la política de supresión gradual, reduciendo la ración, sólo podría aplicarse satisfactoriamente si se tomaran en consideración los siguientes puntos: a) el conocimiento de los beneficiarios (quiénes son, dónde se encuentran y qué necesidades tienen a nivel general y familiar); b) el procedimiento de registro (que debe concebirse y aplicarse de tal forma que permita conocer el número exacto y los datos correctos sobre la composición de las familias); y c) el suministro de ayuda complementaria, en la forma y en la cuantía necesarias.
39. La modificación gradual introducida a partir de 1996 en los planes de alimentación selectiva ha supuesto que sólo reciban alimentos algunos segmentos de las poblaciones

afectadas¹. Todos los grupos pertenecientes a estas categorías básicas reciben el mismo trato. Es cierto que algunos sectores han conseguido la autosuficiencia. Según las encuestas familiares realizadas en Côte d'Ivoire y Guinea, del 30 al 50 por ciento de los refugiados que llegaron antes de 1993 han alcanzado un cierto grado de autosuficiencia. Sin embargo, los datos disponibles no permiten saber a qué sectores de la población pertenecen. Por ejemplo, aunque los refugiados urbanos llegados antes de 1993 eran considerados autosuficientes por tener el mismo nivel de ingresos que la población urbana local, un análisis más pormenorizado de los datos de las encuestas familiares revela que los niveles de ingresos están correlacionados geográficamente con los correspondientes a otras zonas en las que existen mercados más activos, ya sean rurales o urbanos, con mayores ingresos. Así, los refugiados urbanos en Gueckedou (Guinea) y Tabou (Côte d'Ivoire) pueden sufrir una vulnerabilidad mayor que los refugiados rurales de las regiones de Nzerekore (Guinea) y Danane (Côte d'Ivoire), cuyos mercados están mejor provistos. Como en el caso de la reducción gradual de la ración, la selección de los beneficiarios (como estrategia de supresión) sería más efectiva si se recogieran y analizaran datos sobre las poblaciones correspondientes y sobre su realidad económica.

RECOMENDACIONES, SEGUIMIENTO Y ENSEÑANZAS ADQUIRIDAS

40. La misión formuló una lista larga y detallada de recomendaciones, enseñanzas adquiridas y acciones complementarias que figuran en el informe completo de evaluación, y cuyos aspectos principales se enumeran a continuación.

Recomendaciones (Parte 4. (i)-(xii))

Principios orientadores de la ayuda humanitaria

- a) En las situaciones de urgencia complejas la ayuda alimentaria ha de tener un fundamento esencialmente humanitario. No debe excluir otros aspectos, pero la dimensión humanitaria ha de ocupar el primer plano. Por consiguiente, la distribución generalizada de alimentos es la principal modalidad de ayuda alimentaria, que debe proseguir en tanto en cuanto la mayor parte de la población en cuestión se encuentre en una situación de urgencia.
- b) La articulación del socorro, la rehabilitación y el desarrollo ha de buscarse a través de la fórmula del "socorro productivo", pero no hasta el punto de subordinar lo urgente e inmediato a lo que es importante a más largo plazo, ni de descuidar todas las necesidades de los grupos débiles y extremadamente débiles.

Supresión gradual

- a) La misión consideró dos opciones para poner fin a la distribución general, cuando las necesidades de socorro ya no son de la misma naturaleza que en la fase de máxima urgencia. Una de las opciones consiste en proseguir la distribución general para todos hasta un límite preestablecido, anunciando públicamente esa medida con la suficiente antelación. En determinadas circunstancias, la distribución general final puede efectuarse

¹ Entre los grupos calificados como vulnerables figuran los hogares encabezados por una mujer, los niños, la población rural y los refugiados rurales que llegaron en 1994 y 1995, así como las personas desplazadas en las zonas rurales de Liberia y Sierra Leona, y los enfermos, los discapacitados y los ancianos.

con cestas y raciones de alimentos reducidos y entregando (o no, según proceda) como "despedida" una ración adicional (con lo cual la última distribución general sería una distribución doble). La segunda opción consiste en mantener la distribución general, pero sólo para los sectores de la población que se considere que todavía la necesitan. A esta fórmula podría denominarsele distribución general "selectiva". La primera opción es relativamente más sencilla de llevar a la práctica y, al mismo tiempo, satisface los objetivos humanitarios. Exige que el seguimiento, la evaluación y la toma de decisiones se basen en criterios humanitarios. La segunda sólo es aconsejable cuando los datos socioeconómicos existentes indican que es una opción viable. En este caso, por "viable" se entiende lo que es administrativamente posible y puede conseguirse. En dicha modalidad, el seguimiento, evaluación y toma de decisiones debe basarse en criterios socioeconómicos-nutricionales.

- b) La forma de poner fin a la distribución general debe decidirse en el mismo momento en que empieza a aplicarse y se debe dar a conocer a todos los interesados. Debe haber sido planificada, porque de lo contrario se correría el riesgo de que se decidiera en función del "cansancio de los donantes", el vacío "político", etc. La elección del método dependerá de los datos relativos al seguimiento y evaluación. Es indispensable disponer de esa información.

Entrega y distribución

- a) Debe mantenerse el sistema de entrega en vigor, pero introduciendo mejoras que permitan un sistema de seguimiento de los productos y de presentación de informes que suministre una información precisa y puntual a efectos de la gestión del PMA y de la rendición de informes a los donantes. La misión tiene entendido que el Programa está adoptando esas medidas y recomienda que les dé prioridad.
- b) Con respecto a las instituciones y a la distribución final, se recomienda ampliar las competencias del PMA en materia logística y operativa para incluir, además de la entrega hasta los puntos de entrega final, la distribución desde ese último punto, también para las poblaciones de refugiados. Ahora bien, este procedimiento no tendría que ser idéntico en todas las estaciones y circunstancias, sino que se modificaría (por ejemplo entre las ONG y las propias organizaciones de refugiados o personas desplazadas) para adaptarse a las condiciones y circunstancias locales.

Regionalización

- a) Debe fortalecerse el "enfoque regional", después de haber analizado la división de responsabilidades y tareas entre la Sede del PMA y la Oficina del Programa en Côte d'Ivoire. El objetivo es aprovechar al máximo su potencial como oficina regional y sus interrelaciones con otras oficinas en los países.

Información, evaluación y seguimiento

- a) Es necesario fortalecer los procedimientos actuales referentes a la logística y a los sistemas de operaciones, especialmente por lo que respecta a los datos sobre las operaciones que son necesarios para la rendición de cuentas, tanto interna como de otro tipo. Al final de cada fase de la OPR se deben verificar los datos, preferiblemente mediante una auditoría interna.
- b) En cuanto a la evaluación y seguimiento desde el punto de vista socioeconómico-nutricional, es necesario introducir una modificación importante, creando, con carácter

generalizado, en el PMA un nuevo puesto con nombramiento de corta duración. Se podría comenzar asignando, con carácter experimental, un especialista a la oficina regional en Abidjan para un período de 6 meses, con el único objetivo de elaborar y experimentar una metodología para este tipo de evaluación y seguimiento.

- c) Se han de buscar las formas y los medios de aumentar los recursos y la capacidad de las evaluaciones conjuntas PMA/OACNUR/donantes/ONG de las necesidades de alimentos, ajustados a su alcance y naturaleza actuales como evaluaciones conjuntas de las operaciones.

Instrumentos de política

- a) Con respecto al diálogo en materia de políticas, la promoción, coordinación y comunicación, deben existir centros de coordinación u organismos principales en todos los puntos del proceso. En los casos en que los mandatos compartidos (por ejemplo entre el PMA y la OACNUR) continúen impidiendo un control efectivo, los organismos interesados en la cuestión deberán asumir una función dirigente. El objetivo ha de ser reducir al mínimo los conflictos, tanto sobre los mandatos como sobre los recursos y las capacidades.
- b) La evaluación de la política del Programa ha de ser una actividad periódica, efectuada por equipos de evaluación versados específicamente en la evaluación de la política de los programas y no en la evaluación operacional. Normalmente, deben ser de composición mixta e incluir evaluadores internos y externos competentes en las situaciones de urgencia. Se ha de alentar la participación de los donantes en dichas evaluaciones en la forma más conveniente en cada caso concreto.

Enseñanzas adquiridas

- a) Para solucionar un problema primero es necesario identificarlo y hacer un seguimiento del mismo. En el caso de las situaciones de urgencia humanitaria, el problema es el que se ha dado en llamar "situación de urgencia compleja", en gran medida porque es probable que existan diversos problemas, que además no son exactamente los mismos para todos los participantes y todas las partes interesadas. Por consiguiente, ante todo, es necesario comprender lo que se quiere indicar con la expresión "situación de urgencia compleja", de manera que sea posible que la intervención y la ayuda contribuyan a superarla.
- b) En las situaciones de urgencia compleja no es posible apreciar ni defender de forma concluyente el objetivo central de llegar a las poblaciones en peligro, si no se dispone de una logística adecuada y unos datos de gestión correctos.
- c) La política del Programa ha de basarse en las medidas antes que en los recursos (aunque éstos puedan ser siempre una limitación), mediante evaluaciones periódicas realizadas por equipos mixtos de evaluadores internos y externos.
- d) Cuando se adopta un enfoque regional es necesario tener en cuenta que, a veces, la tendencia a imponer una uniformización simplista de la cesta y las raciones de alimentos es contraproducente.
- e) Sin una evaluación y seguimiento especializados de las circunstancias socioeconómicas de las poblaciones afectadas, y de su nutrición, el PMA corre el riesgo de no poder conocer suficientemente su situación para que la selección de los beneficiarios sea efectiva y satisfactoria.

- f) Para reforzar los sistemas eficaces de distribución, la responsabilidad de distribuir la ayuda de socorro del PMA no debe atribuirse a aquellos órganos cuyas credenciales, y lo que pueden ofrecer, no estén a la altura de las de la organización responsable del proceso hasta ese momento. (Véase la recomendación b), Entrega y distribución).

Medidas complementarias (Parte 6. (i)-(v))

41. Se recomienda que se adopten las siguientes medidas a la mayor brevedad posible:
- a) La celebración de un seminario en Abidjan con los siguientes objetivos: matizar las conclusiones de la misión, examinar los principios de la política del Programa contenidos en sus recomendaciones por su importancia para las operaciones, y proponer un programa de trabajo que sería aplicado en esa región. Debería celebrarse otro seminario en la Sede del PMA para analizar aspectos generales de la evaluación de la política del Programa en lo que respecta a las situaciones de urgencia compleja, poniendo el acento en la metodología.
 - b) El establecimiento de un puesto de Oficial de evaluación y seguimiento socioeconómicos-nutricionales (véase la recomendación b), Información, evaluación y seguimiento) para asegurar que la asistencia del PMA se pueda asignar mejor y más eficazmente a los necesitados.
 - c) Además, se ha de prestar atención al fortalecimiento (y dotación de mayores recursos) de la Oficina de Abidjan, asignando oficiales regionales de informes, situaciones de urgencia, logística, finanzas y compras.
42. Las recomendaciones y las medidas complementarias enunciadas por la misión están siendo examinadas por la Directora Ejecutiva.

ANEXO

