

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 24 - 26 de marzo de 1997

INFORMES DE EVALUACIÓN E INFORMES FINALES

Tema 5 del programa



Distribución: GENERAL

WFP/EB.2/97/5/Add.4

5 diciembre 2001

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DE EVALUACIÓN RESUMIDO¹ SOBRE LAS OPERACIONES DE SOCORRO DE URGENCIA ASISTIDAS POR EL PMA EN EL CÁUCASO (GEORGIA, AZERBAIYÁN), INCLUIDA LA OPERACIÓN DALC²

¹ Una misión de evaluación visitó Georgia, Azerbaiyán y Armenia del 23 de mayo al 11 de junio de 1996. La misión estaba integrada por un oficial de evaluación superior, PMA/OEDE (jefe de grupo); un experto en logística/economista especializado en transporte, OEDE (consultor); y un socioeconomista, OEDE (consultor).

² Dependencia de asesoramiento logístico para el Cáucaso.

RESUMEN

En las tres repúblicas del Cáucaso, el desmembramiento del antiguo sistema soviético, agravado por los conflictos étnicos, ha creado condiciones socioeconómicas muy difíciles para la población y ha dado lugar a un elevado número de refugiados y personas desplazadas en el interior del país (PDI) que se añadieron a los grupos vulnerables para los cuales las condiciones de vida son extremadamente difíciles. En estas circunstancias, la ayuda alimentaria proporcionada por el PMA en concepto de socorro de urgencia y de ayuda posterior a situaciones de urgencia ha sido fundamental y, además, ha mitigado los efectos negativos que acompañan los extraordinarios esfuerzos desplegados por transformar la sociedad desde el punto de vista económico y político. Pese a algunas mejoras, en los tres países los problemas económicos y de acceso a los alimentos están profundamente arraigados y no pueden solucionarse rápidamente tan sólo modificando la estructura de la propiedad y estableciendo una economía de mercado. Así pues, según la misión estaba justificada la continuación de la ayuda alimentaria según modalidades estrictamente selectivas. En conjunto, la operación asistida por el PMA dio resultados satisfactorios y contribuyó a reducir las dificultades con las que se enfrentaba la población vulnerable, en especial durante el duro período invernal. El hecho de asegurar a amplios sectores de la población una disponibilidad casi ininterrumpida de trigo para pan resultó muy útil para evitar un deterioro aún más pronunciado de sus condiciones de vida. Se detectaron algunas deficiencias en el proceso de selección de los beneficiarios y, ocasionalmente, en la coordinación entre quienes proporcionaban la ayuda, en lo referente a los niveles de las raciones de alimentos. Sin embargo, se intensificaron los esfuerzos conexos a los que se prestó ulterior apoyo mediante recomendaciones específicas formuladas por la misión.

La operación DALC ha representado un aspecto especial y sumamente positivo de la asistencia prestada. Habiéndose elaborado originariamente para sacar el mayor provecho de los alimentos y bienes proporcionados en concepto de socorro por el PMA y otros donantes, ha tenido efectos de alcance mucho mayor dado que ha contribuido a mejorar la cooperación regional entre los tres países, pese a las difíciles relaciones que éstos mantienen entre sí. Además, las actividades de la DALC han contribuido a estabilizar la economía del sector del transporte de la región impidiendo que la infraestructura logística siga deteriorándose y promoviendo una utilización más eficaz de la misma. Los servicios de expertos en logística del PMA han sido muy apreciados por la comunidad internacional de donantes y los tres países. Según la evaluación, el PMA deberá aprovechar en mayor medida esta competencia en las situaciones de urgencia futuras, incluso en los países donde su asistencia va más allá del apoyo prestado a las operaciones de ayuda alimentaria.

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

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

Director, Oficina de Evaluación: W. Kiene tel.: 5228-2029

Oficial de Evaluación: B. Henze tel.: 5228-2033

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 5228-2641).



ANTECEDENTES

1. El desmembramiento de la antigua Unión Soviética, en 1991, dio lugar a cambios políticos fundamentales en las repúblicas que la constituían y a su desplome económico. Tras funcionar durante decenios como economías integradas de planificación central, aunque muy ineficientes, tuvieron que hacer frente cada una por su cuenta a las enormes dificultades de funcionamiento de sus economías. Los problemas relativos a procesos productivos y equipos obsoletos fueron agravados por la pérdida repentina de los mercados soviéticos tradicionales y la consiguiente falta de ingresos.
2. En las repúblicas caucásicas de Georgia, Azerbaiyán y Armenia, los problemas económicos fueron exacerbados por la reaparición de viejos conflictos nacionales y por la guerra civil. Además de causar la trágica pérdida de vidas, estos conflictos dieron lugar a un gran número de personas desplazadas en el interior (PDI) y refugiados que se añadieron a los grupos vulnerables que ya dependían del apoyo estatal y la seguridad social. Al mismo tiempo, el antiguo sistema de asistencia social soviético no permitía atender al número más elevado y las mayores necesidades de las personas asistidas, que se volvían cada vez más vulnerables a la escasez de alimentos y de protección.
3. En los tres países las perspectivas económicas y los avances realizados en los procesos de reajuste, liberalización y privatización difieren considerablemente entre sí. En Georgia, que anteriormente era una de las repúblicas con el nivel de vida más elevado, amplios sectores de la población de distintos estratos sociales (incluidas 280 000 PDI de Abkhazia y Ossetia del sur) llegaron a verse sumidos en la pobreza extrema debido a la fuerte contracción de la actividad económica y los conflictos civiles y étnicos. En Azerbaiyán, que ya era una de las repúblicas más pobres, el conflicto aún sin resolver con Armenia sobre el territorio de Nagorno-Karabaj, provocó el desplazamiento de 900 000 personas y contribuyó en gran medida al desplome de la economía y el aumento de la pobreza. En Armenia, que durante la época soviética tenía un nivel de vida elevado, el conflicto con Azerbaiyán (aproximadamente 300 000 refugiados y personas desplazadas en el territorio armenio) tuvo graves repercusiones en la situación socioeconómica, sin contar los efectos del terremoto de 1988 y el bloqueo económico impuesto por Turquía y Azerbaiyán.
4. Cuando se realizó la misión, el proceso de ajuste estructural de las empresas progresaba bien en Georgia y sobre todo en Armenia, donde, en el marco del programa de privatización, un 50 por ciento de las empresas anteriormente estatales ya se habían vendido al final del primer trimestre de 1996. En cambio, el proceso de ajuste estructural y privatización de tierras e industrias avanzaba muy lentamente, y un 75 por ciento de todas las industrias seguían siendo propiedad del Estado. Se comunicó que la situación económica general había mejorado ligeramente, en particular en Georgia, aunque no había cobrado ímpetu suficiente como para producir mejoras significativas en las condiciones de vida de la población. Sin embargo, las perspectivas de desarrollo futuro bastante positivas de Azerbaiyán dependían de la aplicación de los acuerdos sobre el petróleo firmados con empresas extranjeras, aunque los estratos más pobres de la población no podían tener parte automáticamente en los beneficios derivados de los ingresos del petróleo.
5. Para hacer frente al brote de hostilidades en Abchazián y a la situación general anteriormente descrita, y a fin de reducir el riesgo de malnutrición, desde finales de 1993 el PMA proporciona a los tres países ayuda alimentaria de urgencia, en el marco de los varios



llamamientos interinstitucionales unificados de las Naciones Unidas. Los alimentos del PMA están destinados a las poblaciones desplazadas, repatriadas y refugiadas, así como a los grupos vulnerables (personas mayores, huérfanos, familias encabezadas por mujeres, etc.), que se hallan en una situación de extrema inseguridad alimentaria provocada por la persistente crisis económica. Cuando se realizó la misión, el número de beneficiarios previsto era de 300 000 personas en Georgia, 250 000 en Armenia y 225 000 en Azerbaiyán. Las raciones alimentarias del PMA se consideraban complementarias, sobre la base del supuesto de que los grupos beneficiarios normalmente tenían acceso a algunas fuentes de alimentos.

6. La entrega en Georgia de grandes cantidades de alimentos y otros bienes de socorro, algunos de ellos destinados a Armenia y Azerbaiyán, planteaba un desafío importante para el PMA y la comunidad donante debido al aislamiento político de los países, que se veía agravado por las duras condiciones climáticas que se registraban en invierno y por el hecho de que la infraestructura regional de transporte estaba deteriorada. A medida que se ampliaban los programas de ayuda bilateral, la comunidad internacional de donantes pidió al PMA que diera comienzo a una operación de apoyo logístico, que se realizó en octubre de 1993, en Tbilisi, con el establecimiento de la Dependencia de asesoramiento logístico para el Cáucaso (DALC). Sobre la base de la experiencia sumamente positiva del centro de logística administrado por el PMA durante la sequía que afectó al África austral, el mandato en la región consistió en agilizar las operaciones de logística de los alimentos proporcionados para socorro y programas de modo que las entregas a los beneficiarios resultaran puntuales, seguras y eficaces. Esta tarea incluía la coordinación de las operaciones de llegada y transporte por ferrocarril de los envíos de alimentos; la prestación de asesoramiento y asistencia de carácter técnico a los donantes, así como a las autoridades responsables del transporte; y la gestión de proyectos especiales de intervención logística dirigidos a sacar el mayor provecho de los puertos georgianos (Poti, Batumi) y los ferrocarriles de la región (incluidos el suministro de equipo y la reconstrucción de puentes). Las actividades de la DALC habían de realizarse como si se tratase de una operación regional que abarcaba las tres repúblicas caucásicas dado que, desde el punto de vista del socorro humanitario y la logística¹, el Cáucaso se consideraba una zona "homogénea".
7. La operación marítimo/terrestre, que se amplió hasta constituir un complejo mecanismo de coordinación logística, era responsable en última instancia de la expedición no sólo de la ayuda alimentaria complementaria de carácter selectivo del PMA, sino también de considerables cantidades de alimentos proporcionados en el marco de programas bilaterales por los Estados Unidos y la Unión Europea.
8. Desde el comienzo, las contribuciones de los donantes a las operaciones de socorro alimentario del PMA en Georgia, Armenia y Azerbaiyán han ascendido a 72 millones de dólares EE.UU., aproximadamente. Las contribuciones a la logística, incluidas las operaciones de la DALC, han totalizado alrededor de 18,5 millones de dólares EE.UU.²

¹ Prácticamente todos los alimentos tenían que pasar por los puertos georgianos de Poti y Batumi, en el Mar Negro.

² Cifras relativas al período en el que se realizó la misión.



OBJETIVO Y ALCANCE DE LA EVALUACION

9. La evaluación se realizó para determinar los resultados de las operaciones de socorro del PMA en cuanto a idoneidad, puntualidad y eficacia, así como los beneficios de la ayuda alimentaria proporcionada a los tres países. Además, se llevó a cabo para evaluar la operación DALC, en particular, y sus efectos en las operaciones de socorro humanitario realizadas por el PMA y otros donantes. La evaluación debía constituir una lección para el futuro apoyo del PMA a operaciones similares y para el debate sobre la función del PMA como organismo responsable del suministro de alimentos, la ejecución de operaciones de socorro y la prestación de servicios técnicos y de otra índole relativos al movimiento de alimentos y bienes de socorro.
10. Habida cuenta del ambicioso alcance de los mecanismos de coordinación logística establecidos por el PMA y de la asistencia proporcionada a la infraestructura regional de transporte, mediante la evaluación también se tenía que atender al interés del PMA por el alcance de las actividades logísticas de urgencia en el proceso de transición desde el socorro hacia el desarrollo.
11. Debían tomarse en consideración asimismo cuestiones tales como una selección eficaz de los beneficiarios, la ejecución directa del PMA y el sistema de alimentos por trabajo como opción en el proceso de transición.

RESULTADOS Y CONCLUSIONES PRINCIPALES

Realizaciones y beneficios de la ayuda alimentaria

Ayuda alimentaria del PMA

12. No se estableció ningún objetivo detallado en relación con las operaciones de socorro alimentario del PMA, ni se fijaron indicadores para medir los avances realizados. Sin embargo, de los varios llamamientos interinstitucionales unificados de las Naciones Unidas, que constituían la base de las intervenciones de ayuda alimentaria del PMA, pudo deducirse que los alimentos del Programa estaban destinados a prevenir casos de inanición y malnutrición entre los grupos más vulnerables y a fortalecer su capacidad de supervivencia. El logro de estos objetivos contribuiría a su vez al objetivo más amplio de estabilización sociopolítica.
13. La misión ha llegado a la conclusión de que la ayuda alimentaria del PMA ha contribuido al logro de estos objetivos gracias a la prestación de socorro inmediato a los refugiados y PDI y de asistencia en apoyo de estos grupos y demás personas vulnerables seleccionadas. Sin los alimentos del PMA para complementar sus escasos ingresos, por ejemplo mediante el sistema de asistencia social (por una cantidad mínima equivalente a tres o cuatro dólares EE.UU. al mes), estos beneficiarios que se vieron empujados por las circunstancias por debajo del umbral de pobreza sufrirían una reducción aún mayor en su capacidad de supervivencia.
14. A falta de un sistema de seguimiento del nivel de vulnerabilidad e inseguridad alimentaria, de hecho podría haberse subestimado la medida en que la ayuda alimentaria contribuyó a la supervivencia de estas personas. Pese a las interrupciones ocasionales que se verificaron en el proceso de tramitación, gracias a una distribución de alimentos en conjunto segura y regular se dio acceso a los alimentos básicos a los grupos y hogares seleccionados, en



especial durante el largo y difícil período invernal. Esto, junto con una coordinación de la ayuda alimentaria¹ del PMA en general satisfactoria, sobre todo en lo relativo al trigo, contribuyó a apoyar en los tres países el sistema de suministro de pan racionado, de importancia vital, y constituyó sin duda alguna un factor importante en la prevención del deterioro del estado nutricional de amplios sectores de la población: durante el período examinado no se tuvo noticia de casos de inanición ni de una situación de malnutrición generalizada. El valor monetario de las raciones de alimentos contribuyó a que se pusieran a disposición fondos o bienes familiares inactivos para adquirir otros artículos y servicios básicos para la supervivencia.

15. Sin embargo, los grupos seleccionados utilizan otros mecanismos de supervivencia puesto que el equivalente monetario de las raciones alimentarias corresponde a menos de una cuarta parte de las necesidades mínimas medias de una persona, y los ingresos procedentes del empleo o los beneficios sociales son casi insignificantes. La población ahorra lo más posible y utiliza plenamente la red social de carácter informal, es decir, los amigos y parientes. Entre los demás medios utilizados figuran el comercio de artículos menores (por ejemplo, semillas de girasol), las remesas procedentes de parientes emigrados a Rusia y el producto de actividades ilegales.
16. La ayuda alimentaria proporcionada por el PMA a un elevado número de personas ha contribuido probablemente a evitar los disturbios sociales durante los períodos dramáticos de crisis económica y escasez de alimentos básicos. Al mismo tiempo, ha permitido a los tres gobiernos (en particular en Armenia y Georgia) tener cierto margen de acción para comenzar algunas de las reformas institucionales y estructurales necesarias en un período de profundos cambios sociales.

Operación logística

17. En conjunto, la operación DALC ha alcanzado los resultados previstos y ha producido beneficios importantes para las economías y comunidades de la región. Además de aportar una contribución vital y sumamente eficaz al establecimiento de un sistema seguro de transporte, entrega y seguimiento de las operaciones de socorro, ha representado un factor adicional importante mediante el llamamiento dirigido al PMA para que preste servicios logísticos a los planes de ayuda bilateral.
18. Los resultados y beneficios obtenidos tienen un carácter tanto técnico como estratégico. Gracias al personal cualificado y el material proporcionados a la infraestructura portuaria y ferroviaria de la región, se ha conseguido transportar sin que sufrieran daños unas 3 794 400 toneladas de alimentos destinados a programas y a grupos específicos. El hecho de que la parte del PMA sólo representara un 2,3 por ciento de estas cantidades ha subrayado la posibilidad de ampliar su función en el futuro, no sólo en el Cáucaso sino también en otros lugares, en cuanto a la prestación de servicios de expertos en logística.
19. Mediante su función general de coordinación, la DALC pudo recoger, centralizar y difundir información, lo que no hubieran podido hacer con la misma eficacia otros organismos. Para los tres gobiernos, los demás donantes y los organismos asociados al PMA en la ejecución era esencial recibir información detallada sobre las cantidades, fechas y lugares de llegada

¹ Hubo ocasionalmente algunos problemas en cuanto a los esfuerzos del PMA por armonizar el nivel de las raciones alimentarias entre los varios donantes, lo cual llevó también a cierta falta de control sobre los beneficiarios que tenían acceso a la vez a distintas fuentes de ayuda alimentaria.



de los alimentos (también a los PEIP), a fin de poder mantener un flujo seguro de ayuda a los beneficiarios.

20. El seguimiento de las necesidades mundiales de ayuda alimentaria, por conducto de las oficinas del PMA en los países, junto con los informes de otros organismos de las Naciones Unidas y la información sobre los cargamentos facilitada por la Sede del PMA y los demás donantes, permitió a la DALC distribuir de manera apropiada entre los dos puertos georgianos los buques que llegaban, según pautas establecidas previamente, de modo que no se sobrecargara su respectiva capacidad de manipulación. El enlace periódico entre la DALC y los expedidores, encargados de la manipulación y autoridades ferroviarias contribuyó a identificar y evitar el atascamiento temporáneo de determinados corredores de transporte mediante la selección de rutas alternativas.
21. Se consiguió mantener un equilibrio adecuado entre el tonelaje y la capacidad portuaria de los puertos de Poti y Batumi gracias al atento seguimiento y asesoramiento de la DALC, que abarcaban la actividad de seguimiento de los envíos y de la disponibilidad de puestos de atraque en Batumi, a cargo de un capitán de puerto designado por la DALC. Esto era particularmente importante habida cuenta de los cuantiosos envíos de alimentos efectuados por la Unión Europea y los Estados Unidos, además de los del PMA y las ONG. Así pues, se evitaron los efectos perjudiciales debidos a los retrasos de los buques y la acumulación de los envíos en los puertos. Al mismo tiempo, la DALC ayudó a la compañía de ferrocarriles de Georgia a coordinar sus operaciones por conducto del Centro de operaciones ferroviarias, a fin de dotar a los puertos de un número suficiente de vagones.
22. Al desempeñar la labor de identificación de las dificultades que obstaculizaban la operación logística, la DALC instó a que se empezaran a realizar misiones de evaluación para examinar por separado las operaciones portuarias y ferroviarias. En cuanto a las operaciones ferroviarias de la región, las intervenciones llevaron a mejorar la coordinación entre puertos y ferrocarriles y entre las autoridades ferroviarias de los tres países por medio del establecimiento del Centro de operaciones ferroviarias de Tbilisi. Entre las necesidades adicionales conexas figuraban el mantenimiento de las vías férreas, las piezas de recambio, y la construcción de dos puentes nuevos (Banusha y Natenebi). Según los indicadores de rendimiento más fácilmente mensurables¹, la capacidad y los resultados mejoraron tanto en los puertos como en los ferrocarriles.
23. La ampliación de la capacidad local para coordinar y administrar de manera eficaz la logística regional (con criterios distintos de los de la época soviética) se promovió mediante breves cursillos de capacitación en materia de gestión de envíos de urgencia, destinados a los funcionarios de la compañía de ferrocarriles de Georgia y organizados en el ámbito de la misión sudafricana de estudio de la situación ferroviaria SPOORNET (mayo de 1994). El subsiguiente establecimiento del Centro de operaciones ferroviarias permitió impartir capacitación en el trabajo al personal ferroviario georgiano, armeno y azerbaiyano en materia de seguimiento y coordinación de los movimientos por ferrocarril de todos los envíos de ayuda humanitaria, y asegurar la oportuna disponibilidad de vagones vacíos para el transporte a los PEIP.

¹ Los coeficientes de descarga portuaria diaria aumentaron de 1 152 t/día, en 1994, a 1 988 t/día, a principios de 1995, y 2 566 t/día, a mediados de 1995. El coeficiente de descarga registrado más recientemente (junio de 1996) era de 9 829 t/día. Los plazos de espera de los vagones se redujeron de 34 días, en 1994, a alrededor de 20 días, en 1996. Disminuyó también el tiempo de tránsito de los trenes dirigidos a la frontera con Armenia o Azerbaiyán, pasando de 12-13 días a menos de dos días, en 1996.



24. La información sobre la operación logística que se presenta a las reuniones de coordinación de la ayuda alimentaria, celebradas cada quince días y presididas por los respectivos directores del PMA en los países, ha sido importante para permitir que las ONG asociadas al PMA en la ejecución coordinen sus programas con los de las oficinas del PMA en los países. El PMA ha proporcionado un servicio útil a los otros donantes y organismos tras someter a un seguimiento eficaz la logística de sus envíos de ayuda de socorro bilateral.
25. En cuanto a los beneficios estratégicos, la operación DALC ha contribuido al fomento de la cooperación regional y la construcción de nuevas estructuras posteriores al régimen soviético, pese al recrudecimiento de viejos conflictos. De hecho, uno de los importantes logros políticos de la DALC consiste en haber promovido reuniones periódicas entre los representantes de los tres países para examinar acuerdos logísticos transfronterizos. De manera análoga, es notable que la DALC haya conseguido obtener de cada uno de los tres países contribuciones iguales para la construcción del puente de Natenebi en Georgia, dadas las delicadas relaciones existentes entre Armenia y Azerbaiyán.

Cuestiones relativas a los beneficiarios y su selección

26. Entre los beneficiarios que reciben asistencia del PMA en los tres países figuran los refugiados (sólo en Armenia), las PDI y los grupos vulnerables desde el punto de vista social, como por ejemplo, personas solas, jubilados impedidos, mujeres gestantes y lactantes, residentes en instituciones de asistencia social, etc. La selección se ha basado en amplia medida en su pertenencia a una determinada categoría, sin que se utilizaran criterios socioeconómicos para establecer ulteriores diferencias entre la población, según los distintos grados de vulnerabilidad socioeconómica e inseguridad alimentaria. Pese a ello, la misión ha estimado que de hecho se consiguió atender en gran medida a las personas más vulnerables, sin excluir, sin embargo, la posibilidad de prestar asistencia a las personas menos necesitadas.
27. Aunque el nivel de vulnerabilidad y las necesidades de algunas categorías de beneficiarios fuesen bastante evidentes, para otras categorías la situación podría haberse modificado. Así pues, era particularmente evidente la situación de indigencia general en la que se hallaban en los tres países las PDI que vivían en condiciones de pobreza en viviendas atestadas y edificios públicos maltrechos, carentes de las instalaciones más básicas. En contraposición a ello, el nivel de vulnerabilidad e inseguridad alimentaria de las PDI que vivían en hogares donde se les hospedaba podía variar considerablemente.
28. Pese a las variaciones que se registraban en las necesidades de ayuda alimentaria, la nueva selección de PDI (en Azerbaiyán) basada en criterios socioeconómicos no pareció constituir una grave preocupación, puesto que la oficina del PMA en el país se basaba en el supuesto de que "la mayoría de los beneficiarios del PMA estaban incluidos en la categoría principal de grupos homogéneos de personas en situación de inseguridad alimentaria". Por otro lado, la oficina del PMA desplegó esfuerzos enérgicos y eficaces por comprobar la condición jurídica de PDI de los beneficiarios y evitar fraudes y duplicaciones al respecto.
29. En Armenia los refugiados y las PDI fueron seleccionados por la OACNUR y el Departamento de Asuntos de los Refugiados y la Migración, sobre la base de documentos que confirmaran su condición jurídica más bien que de criterios socioeconómicos. Además, los procedimientos de preparación de las listas no siempre excluían la posibilidad de que los beneficiarios se registraran más de una vez. Sin embargo, se emprendieron iniciativas



(en Armenia) para registrar a todos los refugiados y PDI con el sistema PAROS.¹ Utilizando el umbral de vulnerabilidad de dicho sistema, se perfeccionaría el procedimiento de selección de los grupos destinatarios.

30. La selección de los beneficiarios entre los grupos vulnerables se basaba en gran medida en las categorías de bienestar social del antiguo sistema soviético; las listas respectivas facilitadas por las autoridades en los tres países eran utilizadas por las organizaciones humanitarias y el PMA para la distribución de alimentos. Al comienzo de la operación de socorro, dichas listas parecían servir para el objetivo fijado puesto que había una suficiente correlación entre esas categorías y la inseguridad alimentaria, que justificaba su utilización. Sin embargo, es posible que las autoridades hayan creado cierta confusión ya que algunas categorías de beneficiarios (tales como los veteranos de guerra) tenían automáticamente derecho a recibir algunos beneficios pero no la ayuda alimentaria, que se proporcionaba con arreglo a criterios más estrictos.
31. La comunidad que proporciona ayuda humanitaria ha cuestionado en medida creciente la utilidad de las categorías anteriores ya que éstas no reflejan el grado de inseguridad alimentaria ni de pobreza de los hogares individuales. Al mismo tiempo, la menor disponibilidad de ayuda alimentaria ha realzado aún más la importancia de una selección eficaz, tanto para satisfacer de la mejor manera posible las necesidades de la mayor parte de la población vulnerable como para mantener la confianza de los donantes. Como consecuencia de ello, se ha dado comienzo a varias encuestas y estudios destinados a mejorar la selección de los beneficiarios², algunos realizados con el apoyo del PMA, en especial en Armenia (PAROS) y Georgia.
32. Mediante las encuestas se debía adquirir un mayor conocimiento de las condiciones socioeconómicas de los grupos vulnerables y contribuir a establecer los criterios de selección de la población más afectada por la inseguridad alimentaria. No obstante, las encuestas se centraban en distintos criterios (vulnerabilidad alimentaria, vulnerabilidad nutricional, riesgos para la salud, vivienda, etc.), distintos grupos destinatarios y esferas de estudio, por lo cual era difícil comparar los resultados. Además, era incierto si la mayor parte de estas encuestas podían constituir una base directa para establecer listas de distribución individuales. Según la misión, para asegurar una distribución equitativa era

¹ El Gobierno de Armenia ha elaborado un sistema informatizado de recopilación y procesamiento de datos (denominado PAROS), financiado por la USAID y apoyado por el PMA, para evaluar la vulnerabilidad relativa (pobreza) en el país y asegurar un sistema equitativo de distribución de la ayuda humanitaria. (En el período de la misión, ya había comenzado la tercera de las cuatro fases del proyecto). La unidad de evaluación es el hogar, y se pide a las familias que se consideran a sí mismas necesitadas que se registren y faciliten datos socioeconómicos y de otra índole, que el Departamento de Bienestar Social se encarga de recopilar a nivel de aldea y distrito. Basándose en estos datos y en el modelo matemático elaborado por el Instituto de investigación y desarrollo informáticos en Yerevan, la vulnerabilidad relativa de las familias se evalúa tomando en consideración las siguientes variables: 1) grupo social de los distintos miembros de la familia; 2) tamaño de la familia; 3) ingresos oficiales y extraoficiales procedentes del empleo, la tierra, la ayuda alimentaria y otras fuentes; 4) condiciones de la viviendas; y 5) lugar de residencia. Cuanto mayor es el índice que así se obtiene en la escala, más vulnerable se considera el hogar. Para junio de 1996, ya estaban registradas casi el 80 por ciento de todas las familias; el 20 por ciento, correspondiente a 95 000 familias, se clasificaban como las familias más vulnerables, con una evaluación por puntos superior a 39. El PAROS permite identificar subgrupos y constituye por tanto una herramienta valiosa para seleccionar los grupos a los que se destinan distintos tipos de asistencia; varias organizaciones de ayuda ya utilizan las listas producidas con este sistema.

² Estudios y encuestas llevados a cabo por la IFRC, CARE, la AICF, ACTS/GEORGIA y ECHO/DAH/Save the Children. En el período de la misión, la mayor parte estaba todavía en curso o a punto de publicarse.



preciso llevar a cabo una encuesta de carácter censal (dirigida a toda la población de una zona o incluso al entero país, y no sólo a una muestra), en la que participaran las estructuras gubernamentales y otras autoridades.

33. No obstante, se emprendieron iniciativas para elaborar listas de beneficiarios individualizadas, como por ejemplo la encuesta de vulnerabilidad realizada en algunos distritos de Georgia¹, que debía proporcionar una base segura para que el PMA distribuyera directamente sus productos en el país. Puesto que el sistema podía utilizarse asimismo para efectuar una revisión del sistema de bienestar social y los planes de atención de salud, podría representar un buen ejemplo (como el PAROS en Armenia) de cómo las operaciones de socorro pueden vincularse con estructuras más sostenibles de la red de seguridad social.

Cuestiones relativas al seguimiento

34. El seguimiento periódico de las actividades de ayuda alimentaria del PMA en los tres países, además de las tareas específicas en las que participa la DALC, incluye el control del transporte de los productos desde los PEIP hasta los lugares de distribución, la comprobación de la efectiva distribución de los productos a los beneficiarios, así como el control de la cantidad, calidad y utilización de los alimentos recibidos.
35. En contraposición a ello, el seguimiento de las repercusiones y los efectos de la ayuda alimentaria sobre los beneficiarios no se considera al parecer una prioridad y raramente se lleva a cabo², lo que podría ser comprensible en la fase inicial de una operación de urgencia. El sistema PAROS puede representar un instrumento útil para seguir las repercusiones de los alimentos y demás ayuda humanitaria de carácter selectivo en el curso del tiempo; por ejemplo, el promedio de la evaluación por puntos de los beneficiarios, según la escala de pobreza e inseguridad alimentaria, podría constituir un indicador del éxito de una operación. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que para comprobar con mayor certidumbre si los beneficiarios siguen reuniendo las condiciones exigidas para recibir la ayuda, y someter a seguimiento los efectos de la ayuda alimentaria, es necesario contar con cierta continuidad en el apoyo de los programas y donantes, lo que no siempre ha podido garantizarse considerando que las donaciones han sido a menudo irregulares e insuficientes.
36. En Azerbaiyán en particular, las condiciones exigidas de los beneficiarios se han sometido a seguimiento sobre la base de los documentos que comprueban su condición jurídica (por ejemplo, de refugiados). También la logística y los procedimientos de distribución se han sometido a seguimiento mediante un sistema completo de tarjetas de control que impide en gran medida que los beneficiarios se registren más de una vez y que se verifiquen fraudes. En cambio, no se considera viable ni el seguimiento de los niveles de pobreza de los beneficiarios ni el de las repercusiones sobre los mismos, dado que la operación sigue teniendo cierto carácter de urgencia y ofrece un espacio limitado a los objetivos a más largo plazo. Además, ya se han mencionado las dificultades relativas al personal, que surgen

¹ Actividad del "sistema de pasaporte social", realizada por la Asociación de Médicos de Kutesi/ACTS y firmemente apoyada por el gobierno local y el PMA. Se trata de un censo selectivo basado en viejas listas de beneficiarios y hogares pobres que desean registrarse. Se tienen en cuenta el PAROS y otras experiencias de realización de encuestas.

² Tal vez a excepción de uno de los organismos asociados al PMA en la ejecución, a saber, Women Aid, en Armenia.



sobre todo cuando el PMA tiene a su cargo un mayor número de tareas relacionadas con la ejecución.

Ejecución directa del PMA

37. El PMA ha sido objeto de presiones, en lo referente a la relación costo/eficacia, la mayor transparencia en relación con los beneficiarios y un mejor control de todas las fases de la operación, para que ejecute la operación de ayuda alimentaria directamente y no por conducto de organismos asociados en la ejecución. La ejecución directa de las actividades de logística y distribución más allá de los PEIP parece permitir cierta flexibilidad en el almacenamiento y transporte, lo cual puede no lograrse por conducto de organismos asociados en la ejecución ya que a veces éstos tienen intereses que contrastan entre sí, en pro de sus propios programas. Tal como se ha observado en Armenia y Azerbaiyán, donde ya se ha adoptado la ejecución directa, con este sistema se pueden reducir los costos por tonelada y obtener, en consecuencia, ahorros de TTAM. No obstante, la ejecución directa podría requerir que la tramitación de los alimentos se garantizara por un período mínimo (de cuatro a cinco meses) a fin de evitar el riesgo de sobrecostos causados por una contratación de personal y un arriendo del equipo irregulares. No obstante, las primeras experiencias han demostrado que se ejerce un control más estricto sobre la operación, incluso a nivel de presentación de informes.

Supresión gradual de la ayuda

38. Cuando se realizó la misión no había indicaciones en los tres países de una recuperación económica sostenida ni de mejoras significativas en el acceso a los alimentos de amplios sectores de la población. En estas circunstancias, mientras la economía no se recupere, la supresión gradual de la ayuda no parece justificada. Al mismo tiempo, una selección más orientada hacia la seguridad alimentaria contribuiría a identificar los hogares más vulnerables y permitiría a la vez tener en cuenta eventuales mejoras sectoriales. Para este fin, podrían resultar útiles los resultados que se prevé obtener de las varias encuestas y los análisis de datos (sobre todo en Georgia y Armenia).
39. Para preparar el terreno a una supresión de la ayuda a más largo plazo, parece que las actividades de alimentos por trabajo (APT) y otras actividades generadoras de ingresos constituyen alternativas viables a la distribución gratuita de alimentos. La experiencia adquirida en Armenia y las impresiones derivadas de las entrevistas con los beneficiarios indican que existen un ámbito e interés suficientes como para realizar dichos planes. En Armenia, los pequeños planes comunitarios de APT han involucrado a personas sin empleo y subempleadas que han trabajado en unos 300 miniproyectos (restauración y reparación de edificios, infraestructura y canales de riego; recogida de basura; y repoblación forestal). Aunque representan una nueva experiencia, las actividades de APT han sido en general bien aceptadas, al parecer porque amplios sectores de la población se hallan en condiciones de indigencia general y cuentan con una menor capacidad de supervivencia. Si bien de un programa de este tipo se pueden sacar varios beneficios, no debería subestimarse el hecho de que un elevado número de actividades de APT requiere muchas tareas de gestión y seguimiento. Además, estas actividades no se dirigen necesariamente a las personas más necesitadas dado que están destinadas a personas aptas para el trabajo.
40. En cuanto a las actividades de la DALC, según la misión la operación había logrado su objetivo inmediato de rehabilitar la red logística y facilitar la entrega de la ayuda alimentaria. No obstante, dado que había producido beneficios de mayor alcance, la supresión de la ayuda debía realizarse en el ámbito de un proceso controlado que permitiera



salvaguardar dichos efectos. La repentina interrupción de las actividades de la DALC iba a dejar un vacío que, según la misión, los otros organismos de desarrollo no estaban en condiciones de llenar. Por consiguiente, tendrían que adoptarse medidas para institucionalizar la coordinación renovada entre las operaciones portuarias y ferroviarias, así como la coordinación técnica asegurada por conducto del Centro de operaciones ferroviarias. Aunque a nivel regional se comprendía que era necesario contar con una coordinación continua, en opinión de los tres gobiernos y de la mayor parte de los donantes, la voluntad política para lograr dicha coordinación, a falta de una institución coordinadora como el PMA/DALC, no sería suficiente si las tres repúblicas no establecieran entre sí un sólido compromiso al respecto. Al compartir las mismas preocupaciones, la misión llegó a la conclusión de que la asistencia técnica tenía que asegurar que, antes de la retirada de la DALC, se creara una institución análoga para colmar la brecha entre operaciones de urgencia y actividades de desarrollo. De otra manera, podría agotarse la buena voluntad generada por el PMA por conducto de la DALC. Por lo tanto, se puede pensar que la participación de la DALC en el seguimiento y la coordinación podría continuar incluso una vez terminadas las operaciones de ayuda alimentaria del PMA.

RECOMENDACIONES

41. A continuación se resumen las principales recomendaciones de la misión:

Ayuda alimentaria

42. Para contribuir a la estabilización social y reducir los riesgos de malnutrición e inanición, tendría que proseguir el suministro de ayuda alimentaria del PMA. Para hacer frente a los limitados recursos y ofrecer un nivel seguro de asistencia a los más necesitados, la selección de los beneficiarios debería fortalecerse haciendo más hincapié en la inseguridad alimentaria y teniendo en cuenta, en sus esfuerzos de reajuste, los resultados de los varios estudios de la vulnerabilidad. Al mismo tiempo, deberían estudiarse nuevas posibilidades de realizar programas de APT y otras actividades generadoras de ingresos a fin de reducir la distribución gratuita y de preparar el terreno a un proceso de supresión de la ayuda a más largo plazo.
43. Debería intensificarse el seguimiento cualitativo, ya que al seguir más de cerca las condiciones exigidas de los beneficiarios y su nivel de vulnerabilidad, así como los efectos de la ayuda alimentaria, se promovería la credibilidad de la operación. Los problemas derivados de la limitada disponibilidad de recursos podrían superarse mediante una mayor utilización de técnicas de apreciación rápida y encuestas por muestreo aleatorio.

Operación logística

44. Para prestar ayuda en la fase de transición, la DALC debería seguir estando presente en el Cáucaso por otros 12 meses (aproximadamente hasta finales de 1997), con el tiempo, por conducto de la oficina del PMA en el país, situada en Tbilisi. Además, debería identificar las actividades de desarrollo en el sector del transporte de las que se harían cargo organismos (de inversiones) apropiados, después de su retirada. Esto permitiría una transición más fluida hacia el desarrollo, ya que los otros programas previstos en el sector del transporte, en el período en el que se realizó la misión, parecían bastante inciertos.



45. En el mismo contexto, la DALC podría promover, junto con otros organismos adecuados, la realización de una serie de estudios sobre un programa completo de recuperación del sector del transporte en el que se incluyeran un componente de reestructuración de ferrocarriles y otro de modernización de puertos y se tuvieran en cuenta la mayor competencia derivada del transporte por carretera y el aumento previsto del tráfico de contenedores, para los cuales aún no están equipados ni los ferrocarriles ni los puertos. De manera análoga, debería identificar, en la medida de lo posible, la asistencia técnica necesaria para establecer principios comerciales operacionales tanto para los puertos como para los ferrocarriles, en toda la región. Esto contribuiría a sostener las operaciones mediante un mantenimiento apropiado y la renovación de la infraestructura y el equipo.
46. El Centro de operaciones ferroviarias debería mantenerse a pesar de la posibilidad de que se retire la asistencia del PMA/DALC. La DALC tendría que asegurar, mediante la preparación de proyectos de acuerdo, que todas las partes interesadas se comprometan en este sentido. Los procedimientos operacionales referentes a la coordinación, el seguimiento, el rastreo etc. deberían recogerse en un manual para centros de operación que permita evitar la pérdida de conocimientos valiosos, después de la retirada de la DALC, y que sirva además para ampliar ulteriormente los sectores de los ferrocarriles y el transporte en la región.

LECCIONES APRENDIDAS

Ayuda alimentaria

47. La operación parece representar en gran parte una iniciativa en materia de logística y transporte en la cual la actividad de suministro de alimentos a los beneficiarios previstos se coloca casi por encima de cualquier otro objetivo. Al no disponerse de encuestas de vulnerabilidad/inseguridad alimentaria fiables, tiende a subestimarse la función que la ayuda alimentaria ha desempeñado en la supervivencia de la población. Se trata de un problema recurrente en las operaciones de socorro de urgencia, por lo cual el PMA debería desplegar mayores esfuerzos por demostrar de manera más eficaz cuál es el efecto de su ayuda alimentaria sobre los beneficiarios.
48. Las operaciones de socorro de urgencia pueden considerarse y tratarse como otros proyectos, en cuanto a la necesidad de establecer finalidades, objetivos e indicadores bien definidos para medir las realizaciones. El PMA, en su calidad de coordinador de la ayuda alimentaria con importantes funciones catalizadoras en todo lo que concierne a la ayuda alimentaria, ha de tomar la iniciativa de promover las innovaciones metodológicas y organizativas necesarias. Los esfuerzos realizados por el PMA por elaborar definiciones e indicadores del rendimiento más precisos que se apliquen en las operaciones de ayuda alimentaria de urgencia proceden en esta dirección.
49. El PMA está muy interesado por realizar encuestas sobre la vulnerabilidad y la seguridad alimentaria para fines de selección de los beneficiarios. No ha de dejar este importante sector exclusivamente en manos de otros y debe participar incluso más activamente en la ejecución, así como en la coordinación de tales encuestas. Esto acrecentaría también su legitimidad como coordinador de la ayuda alimentaria, una legitimidad que a menudo se centra básicamente en el hecho de compartir la información y en la logística.



Logística

50. La operación DALC ha demostrado la importancia de una planificación previa de las operaciones logísticas. En este contexto, antes de que comiencen las operaciones alimentarias de socorro del PMA, es útil que se lleven a cabo misiones de apreciación rápida, cuando sea posible, en relación con la infraestructura de transporte. Estas pueden contribuir a determinar el nivel de movilización de recursos que se requiere para la logística y a identificar y fortalecer en una fase temprana los eslabones defectuosos de la cadena de entregas de la ayuda alimentaria.
51. Análogamente, el establecimiento de mecanismos de coordinación similares a los de la DALC permite que el flujo de la ayuda alimentaria sea menos irregular y costoso, y reduce las pérdidas asegurando así mayores posibilidades de obtener la confianza de los donantes y un apoyo continuo.
52. La gran ventaja de una operación análoga a la DALC consiste en su capacidad para lograr resultados en condiciones difíciles. En virtud del mandato del PMA, una dependencia de coordinación puede actuar rápida y eficazmente cada vez que se detecta una deficiencia logística, y llegar también a coordinar actividades de desarrollo, tal como se ha demostrado durante el período de transición en curso. Sin embargo, para la operación DALC el desarrollo ha constituido un producto secundario, y no un factor determinante. En las futuras operaciones logísticas del PMA, en una fase inicial deberán identificarse de manera cabal y perseguirse activamente las posibilidades de desarrollo a más largo plazo que puedan identificarse en el sector del transporte.
53. La operación del Cáucaso ha demostrado que el PMA puede desempeñar una función directiva en la coordinación y el seguimiento de las operaciones de logística y transporte. Sin embargo, sigue sin resolverse la cuestión de la posible gama de tareas del PMA. Todavía no se han aceptado en amplia medida los siguientes puntos: a) la logística podría constituir una de las funciones legítimas del PMA, sin que esté necesariamente subordinada a su mandato de ayuda alimentaria; y b) el hecho de proseguir complejas actividades de transporte/logística, una vez terminada la fase de urgencia inmediata, no representa una mera intrusión del PMA en la esfera de acción de otros organismos sino que, habida cuenta de su comprobada competencia, puede constituir una contribución auténtica al proceso de transición del socorro al desarrollo.
54. Los resultados del PMA en las operaciones logísticas han permitido comprobar su grado de competencia, que podría comercializarse de manera apropiada. En su calidad de asesor logístico y coordinador de los alimentos en numerosas operaciones de urgencia, el PMA ha adquirido la fama de contar con una buena capacidad de respuesta rápida y entrega de alimentos de socorro, consiguiendo así una ventaja comparativa respecto de otros organismos del sector. Un mayor reconocimiento de esta capacidad específica le permitiría ampliar su ámbito de operaciones y extender su llamamiento a la comunidad donante. Sobre la base de la experiencia caucásica, el PMA debería examinar las ventajas de establecer una estructura logística que en determinados casos pueda operar de manera autónoma respecto de la distribución de sus propios alimentos de socorro, si así lo requieren los donantes.

