

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 20-24 de octubre de 2003

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen



Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/2003/6-A/1

10 septiembre 2003

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN EN TIEMPO REAL DE LA RESPUESTA DEL PMA A LA CRISIS EN EL ÁFRICA MERIDIONAL, 2002-2003 (OU 10200.0)

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

Nota para la Junta Ejecutiva

Se remite el presente documento a la Junta Ejecutiva para su examen.

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

Director, Oficina de Evaluación (OEDE): Sr. K. Tuinenburg tel.: 066513-2252

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

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



Resumen

La operación de urgencia (OU) regional como respuesta a la crisis en el África meridional¹ constituyó una intervención cohesionada frente a una crisis alimentaria resultante de una combinación de sequía, declive económico, prevalencia en aumento de la infección por el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) y problemas en materia de gestión de los asuntos públicos. Las respuestas iniciales ante la hambruna en Malawi, al comienzo de 2002, fueron insuficientes, pero la ampliación de las operaciones del PMA a partir de julio de ese año coincidió con el establecimiento de un sistema regional de gestión y logística; en octubre se creó todo un despacho regional. El equipo regional respondió bien ante circunstancias excepcionales como la cuestión de los organismos genéticamente modificados, niveles sin precedentes de compras locales, necesidad de moler gran cantidad de maíz y nuevas amenazas del VIH/SIDA.

Una combinación de escasez de suministros, dificultades logísticas y falta de asociados en la ejecución con la suficiente capacitación obligó a imputar casi el 25% de las promesas de contribuciones de alimentos a la nueva operación de urgencia en julio de 2003, tras la ampliación de la operación original de abril a junio. Raras veces se logró un complemento completo de artículos alimentarios: hasta enero, las distribuciones regionales representaron, por término medio, menos del 55% del objetivo. Sin embargo, no se advirtió un aumento apreciable en la malnutrición aguda, excepto en ciertas partes de Mozambique en las que los niveles de recursos, el acceso y la capacidad de las organizaciones no gubernamentales (ONG) fueron insuficientes para atender adecuadamente las necesidades existentes. Las limitaciones recurrentes que afectan a las organizaciones no gubernamentales asociadas requieren una atención institucional.

Los retrasos a la hora de enviar el suficiente personal con las aptitudes idóneas para la operación de urgencia causaron problemas. Es necesario mejorar el sistema de desbloqueo financiero que conecta el Sistema de análisis, procesamiento y seguimiento de productos (COMPAS) y el Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS), en particular para los casos de urgencia. Los comités interinstitucionales de evaluación de la vulnerabilidad en el África meridional aportaron útiles evaluaciones continuas, pero faltaron la información de referencia y una vigilancia nutricional exhaustiva.² Al comienzo de una operación de urgencia, deben mejorarse la vigilancia y la evaluación. Los programas complementarios y selectivos requieren una capacidad y unos recursos mayores en la fase transitoria posterior a la emergencia, sobre todo para abordar problemas crónicos como la infección por el VIH/SIDA.

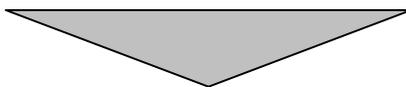
La respuesta fue oportuna y eficiente. La confirmación de su eficacia dependerá de mayores inversiones en el análisis de las repercusiones. La coordinación interinstitucional, uno de los aspectos positivos de la intervención regional, mejoró gracias al Enviado Especial y a la función fundamental del PMA en materia de promoción y facilitación de información.

¹ La intervención para hacer frente a la crisis del África meridional, OU 10200.0, abarcó a Lesotho, Malawi, Mozambique, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe.

² La recogida de información relativa a la nutrición es un cometido del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).



Proyecto de decisión*



La Junta toma nota de las recomendaciones que figuran en este informe de evaluación (WFP/EB.3/2003/6-A/1), así como de las medidas adoptadas hasta la fecha en materia de gestión, que se indican en el documento de información conexo (WFP/EB.3/2003/INF/7). La Junta acoge con agrado el nuevo enfoque de evaluación en tiempo real y alienta la adopción de otras medidas para atender a dichas recomendaciones, teniendo en cuenta las observaciones formuladas durante el debate.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento de Decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.



EVALUACIÓN EN TIEMPO REAL

1. Una de las medidas adoptadas por el PMA para encontrar formas de evaluar las operaciones de socorro humanitario, mientras se están llevando a cabo, es la evaluación en tiempo real, recientemente ideada y encaminada a aprovechar las enseñanzas importantes que se desprenden en diversas fases de una intervención. La primera evaluación en tiempo real del PMA fue la que se realizó durante la operación de urgencia en el África meridional, llevada a cabo en el período 2002-2003.
2. En concomitancia con tres fases de la OU, se llevaron a cabo tres misiones: i) del 13 al 30 de julio de 2002, durante el período inicial; ii) del 18 de noviembre al 20 de diciembre de 2002, durante la fase de ejecución intensiva; y iii) del 28 de abril al 17 de mayo, durante las fases finales de la primera OU y la preparación de la segunda. La evaluación en tiempo real tenía los siguientes objetivos:
 - fomentar el aprendizaje institucional en materia de preparativos de pronta intervención, formulación y ejecución de OU;
 - evaluar la idoneidad de la respuesta del PMA ante la crisis humanitaria en el África meridional, los avances logrados en la consecución de los objetivos y cualesquiera desfases o resultados no deseados que se produjeran; y
 - calibrar la eficacia de las modalidades de ejecución y la idoneidad de las políticas, las directrices y el apoyo operacionales.
3. Se utilizaron principalmente los métodos habituales de evaluación. Las características peculiares de la evaluación en tiempo real fueron las siguientes: i) capacidad para ofrecer retroinformación inmediata al personal del país, de la región y de la Sede; ii) apoyo a la autoevaluación por parte de los equipos del PMA en el terreno; y iii) capacidad para evaluar una operación compleja en diferentes fases, gracias a la cual mejoró la evaluación general. Mediante un examen interno se evaluarán la eficiencia, los métodos y el calendario de la evaluación en tiempo real con miras a su utilización en el futuro.

OU REGIONAL 10200.0

4. En septiembre y octubre de 2001 se advirtieron las primeras señales de peligro en los seis países comprendidos en la OU: a consecuencia de una mala cosecha, los graneros quedaron vacíos, se dispararon los precios de los alimentos y aumentaron las tasas de malnutrición. El PMA reaccionó haciendo llamamientos a los países mediante una serie de OU de transición que permitieron unas prontas distribuciones para afrontar la escasez de alimentos anterior a la recolección. Al final de junio de 2002, 15 donantes aportaron 139.000 toneladas de alimentos y 65,7 millones de dólares EE UU, que quedaron incluidos en la OU regional 10200.0 el 1º de julio de 2002.
5. En mayo de 2002, se aprobó la operación especial (OE) 10204 para la constitución de una dependencia regional de gestión y coordinación del PMA, con un costo de 3,5 millones de dólares EE UU a fin de afrontar la crisis del África meridional. Se desbloqueó 1 millón de dólares de la Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI). La OE había de garantizar el apoyo en materia de gestión y mejorar la coordinación logística para la OU regional: la dependencia de gestión había de mantener un estrecho contacto con los donantes y los despachos regionales de otros organismos de las Naciones Unidas y facilitar la corriente de



informes y noticias. Esa iniciativa permitió una transición sin problemas hasta la apertura del despacho regional, en octubre de 2002.

6. Aprovechando la experiencia acumulada con el Centro de Asesoramiento Logístico de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC) y del PMA durante la OU realizada para hacer frente a la sequía en 1992-1993, la Dependencia Regional de Logística del PMA creó una unidad de enlace en la División de Alimentos, Agricultura y Recursos Naturales de la SADC en Harare, que apoyó a la Dependencia Regional de Logística en la coordinación del transporte y la logística regionales. Todos los interesados directos han apreciado mucho la actualización diaria del sitio Web de la Dependencia Regional de Logística con información sobre el suministro, informes sobre la situación específica de cada uno de los países, operaciones portuarias y otra información logística y sobre los programas.

Objetivos y metas de la OU

7. La OU iba encaminada a:
 - impedir una grave escasez de alimentos en los hogares que pudiera llevar a un deterioro del estado nutricional y a la inanición;
 - salvaguardar el bienestar nutricional de grupos vulnerables, tales como las personas que viven con la infección por el VIH/SIDA, los niños, las mujeres gestantes y lactantes y los ancianos;
 - preservar los activos productivos y humanos;
 - impedir la migración, provocada por las dificultades, desde las zonas rurales hacia las ciudades y los países colindantes.
8. La OU 10200.0 había de aportar 992.459 toneladas de productos para alimentar a 10,3 millones de personas; el costo para el PMA ascendió a 507 millones de dólares EE UU, incluido un costo de los alimentos de 193 millones de dólares, correspondiente al 38% del total. Al comienzo de la OU, se desbloquearon de la CRI 5 millones de dólares. Inicialmente la operación se aprobó para un período de nueve meses—desde el 1º de julio de 2002 al 31 de marzo de 2003— y después se prorrogó hasta el 30 de junio de 2003, con una revisión del presupuesto aprobada en marzo de 2003 para sufragar el aumento de los costos de los alimentos. La operación llevada a cabo en Zimbabwe fue la más importante, pues representó casi la mitad de los productos proyectados.
9. Se previeron tres tendencias estacionales: i) julio-agosto de 2002: después de la recolección, por lo que en este caso hizo falta menos asistencia alimentaria; ii) septiembre-noviembre: preparación de los campos y plantación; y iii) diciembre de 2002-marzo de 2003: período crítico de reservas de alimentos agotadas, precios elevados y mayor necesidad de alimentos y de asistencia humanitaria de otra índole.
10. En la OU se tuvo en cuenta la ayuda que preveían proporcionar las ONG, en particular el consorcio C-SAFE de la Cooperativa para la Asistencia y el Socorro a Cualquier Parte del Mundo, los Servicios Católicos de Socorro y la ONG *World Vision*, que había de ejecutar un programa de socorro y desarrollo de tres años en Malawi, Zambia y Zimbabwe con 160.000 toneladas de alimentos procedentes de una donación de 114 millones de dólares EE UU, hecha por el Gobierno de los Estados Unidos en el primer año. La ejecución de dicho programa no comenzó en realidad hasta comienzos de 2003, por lo que no pudo colmar el déficit de alimentos previsto por la misión PMA/FAO de evaluación de cultivos y suministros de alimentos.



MARCO POLÍTICO Y SOCIAL

Políticas, gestión de los asuntos públicos y rendición de cuentas

11. Existe la convicción generalizada de que el fracaso de la producción en el África meridional no fue la única causa de la crisis de seguridad alimentaria. La insuficiencia de lluvias y otros contratiempos climáticos fueron factores que contribuyeron a ella, pero los fracasos en materia de políticas y gestión de los asuntos públicos y la infección por el VIH/SIDA la agravaron. La gravedad de la inseguridad alimentaria en el período 2001-2002 resulta sorprendente, en vista de que las condiciones climáticas fueron mejores que un decenio antes, cuando se ejecutó la intervención de urgencia en el período 1992-1993, y hubo menos pérdidas de cosechas. Algunas de las causas fueron las siguientes:
- **Falta de crecimiento, aumento de la pobreza y reducción de las opciones migratorias.** A consecuencia de la contracción del crecimiento y de los problemas macroeconómicos, no se han creado puestos de trabajo industriales y urbanos en consonancia con el aumento de la mano de obra, lo que ha originado desempleo y una reducción de los salarios reales. La reducción del empleo regional no ha permitido generar efectivo, lo que ha agravado la situación.
 - **Cuestiones de política local, nacional y regional y de gestión de los asuntos públicos.** El control de los precios, la imprevisible intervención estatal en el suministro, la producción y el almacenamiento de insumos y el comercio internacional y nacional dieron impresiones confusas a los productores y a los comerciantes del sector privado. Dos factores importantes fueron la rápida redistribución de tierras en Zimbabwe y la venta de reservas estratégicas de cereales en Malawi. Cesó en general la multiplicación de diversas actividades económicas. La clave para mejorar los medios de subsistencia es el crecimiento económico urbano y no agrícola, y no la producción agrícola exclusivamente. El marco de políticas que se va perfilando, incluidos los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), propicia más que nada la consecución de metas sectoriales en esferas tales como la enseñanza, la salud o las carreteras rurales, pero no necesariamente la diversificación de los medios de subsistencia. Los agricultores privados han ido retirándose cada vez más del mercado.
 - **VIH/SIDA.** La pandemia en aumento estaba empezando a eclipsar todos los indicadores de vulnerabilidad. El África meridional tiene la mayor prevalencia de infección por el VIH/SIDA del mundo: 5 millones de personas —de una población adulta de 26 millones— son seropositivos y las tasas más elevadas corresponden a Swazilandia y a Zimbabwe; 600.000 niños están infectados por el virus. El África meridional alberga a 4 millones de huérfanos, lo que representa una carga inmensa para los sistemas de asistencia social. La hipótesis de la “nueva variante de hambruna” indica que la reducción del empleo será un factor determinante de la inseguridad alimentaria. En los hogares afectados por el VIH/SIDA, la producción agrícola ha descendido un 60%.

Seguridad alimentaria y malnutrición regionales

12. En ningún momento de la operación se hizo realidad la hambruna, pero la situación reflejó altos grados de pobreza y privación a lo largo de varios años. Aunque las profundas crisis alimentarias del período 2001-2003 desbordaron los mecanismos de supervivencia, aún está por analizar en los niveles nacional y subnacional la importancia relativa de los factores que contribuyeron a ella, tales como los alimentos y la asistencia sanitaria.



13. Los datos obtenidos en el período 1997-2001 mostraron que las tasas generales de emaciación, que oscilaban entre el 1,2% y el 7,9%, no eran excesivamente alarmantes.³ En los seis países comprendidos en la OU había niveles elevados de inseguridad alimentaria y malnutrición crónicas: del 26,5% al 53% de los niños menores de cinco años de edad estaban afectados por retraso del crecimiento;⁴ entre el 9,6% y el 26,1% padecían insuficiencia ponderal.⁵ No se dispone de datos sistemáticos para analizar el estado nutricional de los adultos.
14. Después de analizar las encuestas disponibles, en 2002 el UNICEF llegó a las siguientes conclusiones:
- Malawi y Mozambique tenían tasas inaceptablemente altas de insuficiencia ponderal;
 - en diciembre había en ciertas partes de Mozambique niveles alarmantes de malnutrición aguda;
 - las lentas mejoras nacionales en materia de insuficiencia ponderal durante el decenio de 1990 cesaron, excepto en Lesotho; en Zimbabwe y en Zambia se registró un deterioro en el período 2001-2003;
 - los promedios nacionales ocultan grandes diferencias subnacionales en las tendencias en materia de malnutrición;
 - en los distritos con elevada prevalencia de la infección por el VIH/SIDA se descubrió un mayor número de niños con insuficiencia ponderal; en Lesotho el bajo peso era mayor entre los niños huérfanos.
15. Para abordar esos problemas de forma sostenible es necesaria una estrategia a medio y largo plazo encaminada a erradicar sus causas estructurales. La transición de una OU en gran escala a una operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) requerirá una mayor claridad conceptual: el PMA tendrá que demostrar su ventaja comparativa en materia de programas de recuperación y de protección social, en particular en cuanto a las economías de escala.

RESULTADOS DE LA OU

Innovaciones

16. La OU representó una oportunidad para que el Despacho Regional para África Meridional (ODJ) y las oficinas en los países formularan nuevas formas de abordar acontecimientos excepcionalmente complejos y con frecuencia inesperados. Para aprovechar las enseñanzas que se desprenden de la intervención, es importante subrayar los logros desde el punto de vista de los factores expuestos a continuación.
- El papel desempeñado por el Director Ejecutivo del PMA, como Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para las Necesidades Humanitarias en el África Meridional, en materia de promoción de alto nivel, movilización y coordinación de recursos, resultó particularmente evidente en las negociaciones sobre

³ La emaciación (malnutrición aguda) es un fallo en el crecimiento que origina rápida pérdida de peso o falta de aumento de peso: se calibra mediante el índice del peso para la estatura. Un nivel aceptable es el inferior al 2,3%, pero en los países en desarrollo, en particular, en África, se considera habitual hasta el 10%.

⁴ Se calibra el retraso en el crecimiento (malnutrición crónica) mediante el índice de la estatura para la edad.

⁵ La insuficiencia ponderal se calibra mediante un índice del peso para la edad.



los organismos genéticamente modificados y para lograr una respuesta unificada de los donantes y los organismos especializados. Las misiones del Enviado Especial hacían mayor hincapié en los efectos del VIH/SIDA en la crisis regional y en la importancia de que los donantes prestaran una atención mayor a las necesidades no alimentarias: por ejemplo, la mejora de los sistemas de salud y las inversiones en la agricultura.⁶

- Por iniciativa del Director Regional del ODJ, se crearon nuevos modelos de coordinación interinstitucional, en particular la Oficina Regional para la Coordinación y el Apoyo entre Organismos de las Naciones Unidas (RIACSO). El grupo de trabajo del Comité Permanente entre Organismos supervisó la situación y pidió al director regional del PMA que se encargara de armonizar la respuesta a la crisis.
- La atención pasó a centrarse en las vinculaciones entre la seguridad alimentaria, la malnutrición y la crisis provocada por el VIH/SIDA. Los planteamientos formulados en el marco de la OU han de sentar los criterios para las intervenciones futuras.
- La preparación de dos estrategias de ejecución en julio y diciembre de 2002 contribuyó a aclarar las decisiones operacionales, determinar las cuestiones regionales y los problemas específicos de cada uno de los países, mejorar la transparencia e impartir directrices a las oficinas del PMA en los países y a los asociados. Constituyeron un documento de promoción, formulación de políticas y orientaciones para la continuación de la OU.
- El equipo logístico regional comprendía, entre otras cosas, un plan de planificación para contingencias, una financiación especial con cargo a dos OE y envíos regionales de alimentos a partir de cinco puntos de entrada en la región.
- La respuesta al problema de los organismos modificados genéticamente (OMG) constituyó un desafío para los expertos del PMA en materia de logística regional, compras y movilización de recursos para encontrar nuevos fondos, instalaciones para la molienda y fuentes de maíz local no modificado genéticamente.
- La decisión de seguir invirtiendo en los métodos de evaluación de la vulnerabilidad logró un amplio consenso, si bien con reservas de algunos de los más importantes donantes.
- El ODJ contrató a un economista regional encargado de seguir la evolución de los indicadores macroeconómicos y microeconómicos y de las tendencias del mercado.
- Se compraron grandes cantidades de alimentos en zonas excedentarias de la región: entre enero de 2002 y julio de 2003, el ODJ compró 585.000 toneladas de alimentos, por un costo de 116,8 millones de dólares EE UU.

Resultados en comparación con las metas

17. Como ocurre en muchas operaciones, hubo importantes retrasos debidos en gran parte a varios factores externos e independientes de la acción del PMA. Entre julio de 2002 y marzo de 2003, momento en que concluyó la fase original de la OU, la distribución aumentó del 25% al 77%. En diciembre de 2002 sólo se habían distribuido 265.973 toneladas, correspondientes al 43% del volumen total previsto de 620.976 toneladas. La cantidad confirmada de 92.000 toneladas, es decir, el 10% de las necesidades proyectadas para la OU regional, procedía de las anteriores OU de transición,

⁶ En Zimbabwe, el Enviado Especial alentó al Gobierno a que permitiera la acreditación de otras ONG o a que las ya existentes aumentaran su capacidad en diferentes partes del país.



pero se trataba en gran parte de excedentes acumulados que todavía no estaban disponibles en almacén. Sin esta continuidad, los resultados en comparación con las metas habrían sido mucho peores.

18. Los déficit de distribución indican dos variables: i) los problemas logísticos y operacionales que afrontan ciertos países, en particular la cuestión de los OMG y la falta de asociados en la ejecución, y —lo que tal vez sea más importante— ii) el retraso de tres a cinco meses entre la confirmación de las promesas de contribuciones de los donantes y la entrega de los alimentos a los beneficiarios. Con contribuciones en efectivo para las compras locales y regionales, se puede reducir el plazo de entrega de uno a tres meses, lo que resultó ser una ventaja para esta OU.
19. A escala nacional no se establecieron cadenas de distribución completas en el caso de todos los productos —cereales, leguminosas, aceite vegetal y alimentos compuestos y enriquecidos con micronutrientes— hasta finales de 2002 o comienzos de 2003. Aun entonces no dejó de haber interrupciones en la cadena de distribución en el caso de ciertos productos. Resultó imposible facilitar a los beneficiarios toda la canasta de alimentos equilibrada durante la mayor parte de la operación, si bien no se calibró el aporte calórico y proteínico de las diferentes fuentes.
20. Entre julio y noviembre de 2002, solo se llegó hasta el 45% de los beneficiarios seleccionados, frente al resultado muy superior del 85% que se logró en los meses críticos comprendidos entre diciembre y marzo. En noviembre, sólo Malawi había alcanzado casi el 100% de su meta; las tasas correspondientes a los otros cinco países eran las siguientes: Swazilandia, el 75 %; Zambia, el 45 %; Mozambique, el 40 %; Lesotho, el 35 %; y Zimbabwe, el 30%. Conviene ser prudentes al interpretar las cifras que corresponden exclusivamente a los beneficiarios, ya que en algunos casos, las raciones se redujeron a la mitad en diciembre y, con el reparto local posterior a la distribución dentro de las comunidades, el aporte calórico y proteínico por habitante, procedente de los alimentos del PMA, fue inferior a la meta fijada.
21. En Mozambique, país en el que se observaron las mayores tasas de malnutrición, al mes de noviembre sólo se había entregado el 33% del volumen previsto; hasta marzo de 2003 no se alcanzó el 60%. Ello se debió a razones complejas: la falta de asociados en los distritos más gravemente afectados, problemas de acceso y el hecho de que la distribución de la mayor parte de los alimentos se efectuara mediante 1.200 proyectos de alimentos por trabajo (APT), lo que superó las capacidades de las ONG. El PMA tomó nota de que el criterio de selección no permitía seleccionar automáticamente a las personas más vulnerables. La asistencia no alimentaria complementaria fue insuficiente. La asignación local de alimentos debería haber favorecido más a Mozambique en los primeros meses y deberían haberse adoptado medidas para mejorar la capacidad de absorción.
22. Al final de marzo de 2003, todavía no se había distribuido más de una tercera parte de los productos prometidos correspondientes a un suministro financiado en un 76%.⁷ Unas promesas de contribuciones tardías también contribuyeron al retraso, lo que, afortunadamente, mejoró la continuidad de la asistencia en la nueva OU a partir de julio de

⁷ Al final de marzo de 2003, se había cubierto el 90% del volumen de productos alimenticios necesario, mientras que sólo se había cubierto el 76% de las necesidades en dólares. Al final de junio de 2003, las cifras eran las siguientes: 97% para el volumen de productos necesario y 86% para las necesidades en dólares. Al comparar los recursos obtenidos con las metas, la cifra correspondiente a los dólares puede ser un indicador más adecuado de los logros, porque algunos donantes no habituales no sufragan todos los costos conexos y pueden registrarse retrasos en la entrega del volumen de productos que se proporcionen.



2003 y permitió disponer de un remanente de más de 200.000 toneladas. Pero, ¿cómo afectó semejante retraso a las poblaciones interesadas?

Resultados en comparación con los objetivos

23. La respuesta estriba en parte en el análisis de los objetivos. Las noticias relativas a una situación de hambre en Malawi a comienzos de 2002 fueron los únicos indicios consistentes de ineficiencia del sistema en la región; asimismo, se registraron casos de malnutrición aguda sólo en unos pocos distritos remotos de Mozambique, en los que no se pudo seleccionar al principio a los asociados del PMA y los accesos por carrera eran deficientes. No hubo indicios de que se diera una prevalencia inusual de carencias de micronutrientes. Podemos suponer razonablemente que la respuesta del PMA durante la OU, pese a los déficit, contribuyó a evitar consecuencias extremas.
24. El panorama resulta diferente cuando se examinan los medios de subsistencia en general. Aunque no se disponía de información de referencia y no se podía hacer una evaluación cuantitativa, los datos cualitativos indican que la OU sólo en parte consiguió sus objetivos en materia de medios de subsistencia. Se comprobó que los activos se habían agotado en Mozambique, Zambia y Zimbabwe, donde las entregas de ayuda alimentaria fueron inferiores al nivel previsto en los primeros meses, mientras que en Malawi, donde la intervención de urgencia fue más oportuna, se comprobó que este fenómeno había sido menos importante. Es difícil determinar el impacto de la ayuda alimentaria sobre las estrategias de supervivencia de la población afectada, puesto que se dispone aún de una escasa información sobre los medios que ésta ha utilizado para sobrevivir.
25. No hubo noticias sobre migraciones provocadas por las dificultades y las tasas de abandono escolar no aumentaron, en particular en las zonas donde se proporcionó alimentación escolar.

Coordinación de la respuesta a escala regional

26. El PMA desempeñó un papel decisivo a la hora de agrupar a los interesados directos y de lograr su coordinación bajo la égida de la RIACSO, una oficina de coordinación muy flexible establecida en octubre de 2002, y contribuyó en gran medida a las iniciativas de promoción, en nombre del Enviado Especial. Facilitó además, una estrecha coordinación. Se alentó a los organismos a que satisficieran las necesidades no alimentarias creadas por la emergencia. El papel desempeñado por el PMA en materia de información pública fue decisivo; la nueva red de información, el sitio Web de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el sistema de gestión de información sobre la situación humanitaria en el África meridional deben facilitar la recogida y el análisis de datos.

TEMAS PROGRAMÁTICOS

Evaluación

27. La primera misión de evaluación de cultivos y suministros de alimentos se celebró durante la temporada principal de recolección, en abril y mayo de 2002. Predijo un déficit regional de 4.000.000 de toneladas de cereales hasta marzo de 2003, frente a lo cual se requerían 1.200.000 toneladas de ayuda alimentaria de urgencia en forma de cereales para 12,8 millones de personas vulnerables. La OU regional se preparó a partir de dicha evaluación.



28. Es comprensible que la misión de evaluación de cultivos y suministros de alimentos centrara su análisis inicial en los alimentos. Se procuró obtener una evaluación más amplia de la vulnerabilidad mediante evaluaciones continuas dirigidas por la Dependencia de Alimentación, Agricultura y Recursos Naturales de la SADC y llevadas a cabo a escala nacional por grupos de evaluación de la vulnerabilidad, apoyados por personal y recursos del PMA. Tales evaluaciones constituyeron ejemplos de colaboración interinstitucional bien coordinada. Sus resultados fueron casi universalmente aceptados y el proceso contribuyó a la creación de capacidades institucionales en los seis Estados Miembros de la SADC participantes.
29. En agosto y noviembre de 2002 y en abril de 2003 se emprendieron tres operaciones de evaluación de la vulnerabilidad, en las que se combinaron encuestas de hogares y planteamientos propios de la economía alimentaria. En la primera se revisó el número de personas que necesitaban asistencia para aumentarlo a 14,4 millones de personas; en la segunda, este número se aumentó a 15,2 millones. Aunque en las dos operaciones de dicho comité se pidió un aumento del volumen de los alimentos necesarios, el PMA revisó la OU sin aumentar dicho volumen, habida cuenta del retraso observado con respecto a las anteriores distribuciones previstas. La tercera operación de evaluación de la vulnerabilidad brindó una actualización sobre la seguridad alimentaria de los hogares en la nueva campaña agrícola y una previsión preliminar de las necesidades de ayuda alimentaria en la nueva temporada.
30. Se manifestó cierta preocupación por las zonas rurales remotas en las que no se habían evaluado las necesidades, como por ejemplo, en distritos de Mozambique colindantes con Zimbabwe; sólo en Zambia y en Zimbabwe se hicieron evaluaciones urbanas. Sin embargo, dada la complejidad del proceso de evaluación de la vulnerabilidad, la amplitud de las evaluaciones fue impresionante.
31. El mantenimiento del consenso interinstitucional fue un difícil empeño. Algunos asociados opinaban que se hacía demasiado hincapié en la seguridad alimentaria, otros estimaban que el análisis de la economía alimentaria en los hogares era demasiado vinculante desde el punto de vista técnico. Surgieron tensiones en cuanto a la utilización de la evaluación de la vulnerabilidad como instrumento de evaluación de urgencia de las necesidades o como encuesta de referencia para analizar las tendencias crónicas a más largo plazo. En vista de que la evaluación de la vulnerabilidad estaba centrada originalmente en los alimentos, en las segunda y tercera series de evaluaciones se incluyeron otras necesidades sectoriales, pero el análisis de las tendencias a lo largo del tiempo sólo fue posible en el caso de los precios de los cereales y las importaciones comerciales.
32. Hubo obstáculos más graves a la precisión de las previsiones de las evaluaciones.
 - La ausencia de datos fiables fue en detrimento de las previsiones de las importaciones comerciales y la ayuda estatal. Los niveles estimados de las importaciones gubernamentales en Zimbabwe variaban entre 250.000 y 800.000 toneladas; no existe una relación precisa de las cantidades de alimentos llegados al país y distribuidos por esos cauces y por otros cauces comerciales extraoficiales.
 - Se infravaloró el comercio extraoficial transfronterizo que ofrecía maíz más barato que el disponible mediante las intervenciones subvencionadas por los gobiernos. En Malawi, por ejemplo, de 250.000 toneladas de maíz comercial comprado por el Gobierno sólo se pudieron vender en la práctica 50.000 toneladas a precios subvencionados.



- Las cifras gubernamentales sobre la población a partir de las cuales se calcularon las necesidades globales eran erróneas en un principio; la evaluación de la vulnerabilidad y la misión de evaluación de cultivos y suministros de alimentos no disponen de otras fuentes. Más adelante los gobiernos de Zimbabwe y Zambia corrigieron los datos censales: 2 millones y 1 millón menos de personas, respectivamente. En Lesotho, las estimaciones se complicaron con el gran volumen de población flotante de trabajadores migrantes.
- El deterioro de la calidad de las previsiones relativas a las cosechas formuladas por algunos ministerios de agricultura provocó deficiencias en los datos, en particular los correspondientes a cultivos básicos substitutivos como, el de mandioca.
- Faltó información de referencia sobre el consumo de productos distintos de los cereales como parte de las estrategias de supervivencia de los hogares.

Sin embargo, conviene subrayar que parece que todos los alimentos distribuidos por los organismos de ayuda se han consumido en las comunidades destinatarias en lugar de venderse en el mercado.

33. La integración de las evaluaciones relativas a la nutrición y a la seguridad alimentaria ha sido un motivo de preocupación recurrente. Las evaluaciones aisladas obstaculizaron la determinación de las causas alimentarias y no alimentarias de la malnutrición. En las primeras evaluaciones de la vulnerabilidad llevadas a cabo en Zambia y Zimbabwe se incluyeron mediciones relacionadas con la nutrición, aunque preocupaba al UNICEF la idoneidad del marco de muestreo de las evaluaciones en lo que respecta al estado nutricional. En Mozambique, cuyas evaluaciones de la vulnerabilidad segunda y tercera comprendían encuestas nutricionales paralelas y estadísticamente representativas, se superó esa dificultad.

Selección

34. En la OU se utilizaron cuatro métodos de selección:

- selección geográfica de las zonas más vulnerables, en particular cuando los retrasos en la entrega de los recursos obligaban a conceder prioridad a la asistencia de socorro dirigida a los focos de hambre;
- selección temporal: aumento en etapas de la cobertura basado en el hambre estacional;
- selección de hogares basada en los perfiles de la vulnerabilidad, incluidos los indicadores de las evaluaciones de la vulnerabilidad y los de la seguridad alimentaria; y
- actividades seleccionadas, con inclusión de APT, alimentación escolar, alimentación suplementaria y raciones especiales destinadas a las familias afectadas por el VIH/SIDA; la proporción de dichas actividades, en comparación con las distribuciones generales de alimentos, oscilaron entre más del 80% en Mozambique y menos del 20% en Zimbabwe.

35. Los cálculos iniciales de las necesidades procedían de la misión de evaluación de cultivos y suministros de alimentos y la evaluación de la vulnerabilidad, pero las variaciones de la línea de suministro obligaron a los asociados a reducir el número de beneficiarios o el tamaño de la ración. La decisión de entregar una cantidad menor de alimentos a un número mayor de hogares habría contravenido el plan consistente en facilitar una ración mensual completa o ración de referencia. En algunos países el error por exclusión (el porcentaje de beneficiarios legítimos que no recibieron asistencia del programa de socorro) fue mucho mayor que el error por inclusión (el porcentaje de



asistencia de socorro prestada a beneficiarios que no cumplían los criterios de asistencia). El dilema entre extensión e intensidad, que no es exclusivo de esta OU, lastró la estrategia de selección desde el principio; sólo se resolvió con la simple adaptación de las distribuciones al total de los alimentos que llegaban. Los rápidos incrementos y disminuciones de conformidad con las actualizaciones de la evaluación de la vulnerabilidad superaron la capacidad de algunas ONG.

36. Las limitaciones de algunos países en materia de logística y de capacidad operacional y de ejecución intensificaron el error por exclusión. Algunos focos problemáticos de Mozambique, por ejemplo, no recibieron atención adecuada en los primeros meses por falta de recursos alimentarios y de asociados.
37. En la selección y la distribución final sobre el terreno hubo que guiarse por los perfiles de vulnerabilidad que determinó la evaluación de la vulnerabilidad y por las listas de beneficiarios confeccionadas por los comités de las aldeas. Las ONG contribuyeron a mejorar las listas iniciales de beneficiarios basadas en directrices para la distribución formuladas a escala local de las que no se disponía en el plano institucional.
38. En una evaluación de la selección realizada en Malawi en noviembre de 2002 se llegó a las siguientes conclusiones:
 - la ayuda alimentaria llegó a los hogares que padecían inseguridad alimentaria de las aldeas seleccionadas, los cuales la consumieron y la compartieron con sus parientes y las comunidades para cumplir con sus obligaciones culturales; en los casos en que los jefes de las comunidades percibieron algún beneficio, en general no hubo polémicas al respecto;
 - las propias comunidades consideraron que hasta el 66% de los hogares eran sumamente pobres o muy pobres, frente al 30% seleccionado en la mayoría de las comunidades; y
 - resultaba evidente la presencia y la supervisión continuas sobre el terreno del PMA y sus asociados para perfeccionar y adaptar los sistemas de distribución.
39. En Malawi, una oficina independiente de apoyo al aprendizaje,⁸ percibió buena coordinación entre los interesados directos, en particular entre los comités de socorro de distrito y los de protección civil de distrito, y elogió al PMA por fortalecer la colaboración entre las autoridades gubernamentales y las de distrito y las ONG.

Seguimiento y evaluación

40. En el documento de la OU figuraban un marco lógico, un análisis de los riesgos y los supuestos y una estrategia clara para la supervisión de los resultados, pero las disposiciones iniciales de la OU se basaban en gran medida en instrumentos y usos de calidad desigual de ámbito local. No se habían formulado modelos de presentación de informes y no era fácil conseguirlos dirigiéndose a la Sede. El modelo correspondiente a las OU no cuenta con una consignación presupuestaria para seguimiento y evaluación (SyE), pero en este caso se reservaron fondos en el marco de otras partidas.
41. Sin embargo, en agosto de 2002 el despacho regional abordó esa situación al distribuir un informe mensual sobre los resultados unificados y otros mecanismos. A continuación se pudo resumir la ejecución a escala regional: a los seis meses del comienzo de la operación,

⁸ La oficina de apoyo al aprendizaje fue creada con carácter temporal por la Red de Aprendizaje Activo para la Rendición de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria, que tiene su sede en el Reino Unido.



todos los países habían logrado un grado adecuado de precisión en materia de datos y prestaban mayor atención al SyE que en muchas otras operaciones.

42. Las directrices en materia de SyE formuladas por la Sede fueron útiles para formular criterios y esbozar estrategias amplias, pero no tanto como plantilla adaptable al contexto de cada país. Es necesaria una guía detallada de los procedimientos, en particular en relación con ONG de ejecución que carecen de experiencia, pues de lo contrario, el personal de SyE ha de dedicar mucho tiempo a preparar sus propias directrices.
43. Se observó cierto desequilibrio entre la reunión de datos, que se hizo en exceso, su elaboración, que llevaba retraso, y su análisis, que no estaba suficientemente vinculado con la adaptación de los programas. Cuando concluyó la OU, quedaban muchos datos por elaborar. Se podían haber aprovechado mejor las encuestas de muestreo y los estudios *ad hoc*, como, por ejemplo, el estudio sobre selección llevado a cabo en Malawi.
44. Durante la OU, el ODJ encargó una evaluación de las repercusiones basada en un cuestionario en algunos distritos de cada uno de los países. El equipo de evaluación en tiempo real no dispuso del informe final en el momento de redactar sus informes completos y resumidos.
45. A partir de febrero de 2003, el ODJ elaboró un sistema más completo de SyE. Se trataba de un marco regional en el que se determinaban tres elementos: i) el seguimiento de los resultados; ii) el seguimiento posterior a la distribución; y iii) un sistema de vigilancia de las comunidades y los hogares que substituía a las medidas adoptadas antes para formular un sistema de puntos de vigilancia. El nuevo sistema se aplicará en cooperación con el consorcio de ONG C-SAFE y surtirá efecto en el segundo año de la OU. El nuevo marco de SyE prevé mayores vinculaciones con las evaluaciones de la vulnerabilidad.

Ejecución

46. Con frecuencia no había suficientes ONG asociadas de entre las que elegir. Las limitaciones consistieron, entre otras cosas, en la restricción, impuesta por el Gobierno, del número de ONG de Zimbabwe, la falta de asociados en zonas más remotas de Mozambique, la renuencia o la incapacidad de las ONG internacionales a la hora de ampliar las zonas operacionales existentes y la inexperiencia de las ONG, que por lo general eran locales. Algunas de las ONG internacionales más sólidas contribuyeron a la creación de capacidad locales subcontratando ONG nacionales. La distribución de grandes cantidades de alimentos a personas muy necesitadas resultaba a veces incompatible con la selección, el seguimiento y la presentación de informes basados en los resultados.
47. Aunque se disponía de fondos para OCOD con los que contrarrestar las limitaciones de capacidad, las oficinas en los países los utilizaron, por lo general, como subvenciones a las ONG para atender sus solicitudes; como apenas recibieron apoyo u orientación del PMA, correspondió a las ONG la tarea de presentación de propuestas. Dada su inexperiencia, las propuestas fueron a veces deficientes. El ODJ ha señalado que se podrían haber adaptado los modelos del PMA (como, por ejemplo, los formularios de registro de los beneficiarios y las tarjetas de racionamiento) a las necesidades de cada uno de los países, lo que habría reducido las medidas correctivas necesarias durante la ejecución.

Canasta de alimentos y nutrición

48. A escala subnacional se dispuso de información periódica sobre la cantidad y la calidad de las raciones distribuidas gracias a los modelos normalizados para el seguimiento; la ración de referencia era apropiada y se ajustaba a las directrices al respecto. Al principio de la OU se formuló una ración de referencia de 400 gramos de cereales, 60 gramos de



leguminosas, 20 gramos de aceite y 100 gramos de mezcla de maíz y soya (MMS), teniendo en cuenta la elevada prevalencia del VIH/SIDA; la ración se ajustó cuando quedó claro que la cantidad global de MMS era insuficiente para satisfacer las necesidades. Para los meses de invierno se introdujo en Lesotho un punto de referencia distinto para determinar la ración.

49. Sin embargo, en ningún país se facilitó sistemáticamente la ración diaria de alimentos óptima. Las oficinas en los países establecieron diferentes raciones planificadas en consulta con el ODJ; las estrategias sobre prioridades se adaptaron a los niveles de recursos y a la información disponible mediante el proceso de evaluación de la vulnerabilidad.
50. Al principio de la OU, cuando no abundaban los recursos, se adoptó la decisión de dar prioridad a la compra de maíz, pese a no ser la mejor decisión desde el punto de vista del equilibrio nutricional de la canasta de alimentos. No obstante, se trataba de una decisión aceptable desde la perspectiva de la programación general. El ODJ propugnó constantemente la calidad nutricional y pudo aportar cada vez mayores cantidades de alimentos de mayor calidad en fases posteriores de la operación que coincidieron con los momentos más graves de la crisis.
51. La inesperada ventaja ofrecida por la cuestión de los OMG sirvió para enriquecer el maíz durante la molienda a fin de mejorar su contenido en micronutrientes. Entre julio de 2002 y abril de 2003 se enriquecieron 70.322 toneladas de maíz; la adquisición de otras 12.000 toneladas tuvo carácter comercial.
52. No hubo una vigilancia nutricional exhaustiva en la región; los sistemas cuya aplicación había corrido antes a cargo de los gobiernos habían dejado de funcionar. En varios países la realización de las encuestas nutricionales corrió a cargo de interesados directos. En Malawi fue posible sincronizar las encuestas en los distritos para obtener datos a lo largo del tiempo que ofrecieron un panorama válido del estado nutricional en los distritos seleccionados durante la OU, lo cual no fue posible en Zambia, por la falta de capacidad técnica, y en Zimbabwe, por la falta de voluntad política. En algunos países se logró combinar los datos relativos a la nutrición y los relativos a la seguridad alimentaria durante la primera ronda de evaluaciones de la vulnerabilidad, pero preocupaba el que el marco de muestreo de esas evaluaciones fuera inadecuado para evaluar el estado nutricional; así pues, en las evaluaciones de la vulnerabilidad posteriores no se incluyeron indicadores antropométricos. El PMA y otros interesados directos estudian ahora las posibilidades de establecer un sistema de vigilancia dirigido por el UNICEF.

Enfoques en materia de VIH/SIDA

53. Resulta difícil determinar como beneficiarias de las intervenciones de ayuda alimentaria a las personas enfermas de VIH/SIDA: la información sobre la prevalencia del VIH/SIDA sigue siendo incompleta y la discriminación impide el examen preciso del número de afectados. El PMA respondió inmediatamente ante los proyectos viables, pero la escala de éstos no se corresponde con la crisis incipiente.
54. Algunas de las iniciativas fueron las siguientes:
 - abundante promoción, incluida una misión conjunta del Enviado Especial (Asuntos Humanitarios) y el Enviado Especial (VIH/SIDA en África) a cuatro países de la región en enero de 2003;
 - una ración de referencia de ayuda alimentaria nueva y más diversificada para su distribución general;



- integración de los indicadores representativos en materia de VIH/SIDA en el proceso de evaluación de la vulnerabilidad;
 - campañas de instrucción sobre VIH/SIDA, incluidos grupos de teatro locales y vídeos, en puntos de distribución general de Malawi y Zambia;
 - pequeños proyectos experimentales en programas de base comunitaria y escuelas comunitarias, en el marco del programa en el país, en Malawi, y de la OU, en Zambia, que se ampliarán en la nueva OU; y
 - un folleto titulado “Alimentación y VIH/SIDA”, incluido en el programa de capacitación “Prevención de la explotación y el abuso sexuales en la crisis humanitaria del África meridional”.
55. La ayuda alimentaria puede desempeñar una función catalítica en la crisis regional provocada por el VIH/SIDA; como, por ejemplo, modificando las formas de trabajar y atendiendo las necesidades nutricionales. Sin embargo, resulta totalmente insuficiente a falta de otras intervenciones no alimentarias, cosa que el PMA ha subrayado con frecuencia.

Asistencia complementaria

56. Se procuró incluir a grupos concretos de población en un programa diversificado, pese a que el número de actividades de esa clase era pequeño en relación con la distribución general. Los proyectos versaron, entre otras cosas, sobre alimentación escolar, alimentación terapéutica y suplementaria para niños menores de cinco años y mujeres gestantes y lactantes y apoyo a los huérfanos causados por el SIDA y, en Zambia, a las familias urbanas afectadas por el SIDA. Algunas de las dificultades fueron las siguientes:
- tiempo insuficiente para la planificación y la reunión de datos, la determinación y la evaluación de la capacidad de los asociados en la ejecución y la preparación de las actividades;
 - revisión de los antiguos protocolos de alimentación suplementaria y alimentación terapéutica y formulación de nuevas directrices y capacitación para el personal estatal y de las ONG, como en el caso de Malawi;
 - reconocimiento de que con la preparación, la ejecución y el seguimiento de las actividades suplementarias en el marco de la OU aumenta el volumen de trabajo del personal de las oficinas en los países; se necesitan recursos humanos y financieros suplementarios, incluidos insumos no alimentarios, conocimientos técnicos y experiencia.
57. El lanzamiento de diversas actividades complementarias de unos pocos meses de duración provistas de recursos insuficientes puede ser inadecuado. Las actividades iniciadas en plena operación raras veces cumplieron sus objetivos. Hay que intensificar las actividades de recuperación en marcha para crear nuevas oportunidades de generación de medios de subsistencia con miras a su integración posterior en las OPSR y los programas en los países. En la nueva OU se prevé la ampliación de esos programas para que abarquen 2.214.550 beneficiarios de los seis países; sin embargo, aún no está claro si se pueden superar las limitaciones a corto plazo.

Cuestiones relativas al género

58. Se registraron señales alentadoras de que las cuestiones de género se incorporaban a la OU regional, a sus componentes en los países y a la documentación de apoyo. El Despacho



Regional y las oficinas en los países reconocieron al comienzo algunas deficiencias que, con frecuencia, se debían a la incapacidad de los asociados.

59. Los compromisos del PMA relativos a la mujer se reflejaron en los memorandos de entendimiento concertados con ONG, pero no se observaron sistemáticamente durante la ejecución. Al comienzo de la operación, en los formularios de registro en los puntos de distribución final (PDF) no estaban previstos la reunión y el análisis de datos básicos desglosados por género. La mayoría del personal sobre el terreno de las ONG en Malawi y Zambia eran hombres. En los lugares visitados por la misión, los beneficiarios se seleccionaron con frecuencia con poca o ninguna participación de las mujeres. A escala regional, la representación de las mujeres en los comités de gestión de los alimentos fue inferior al objetivo del PMA de un 50% de su composición y de sus funciones ejecutivas, y en muchos casos se silenció su participación.
60. Hay que reconocer varias novedades positivas:
- El satisfactorio grupo de trabajo interinstitucional del UNICEF, Save the Children (Reino Unido) y el PMA organizó en toda la región talleres dedicados a la “Prevención de la explotación y el abuso sexuales de las mujeres y los niños en la labor humanitaria”. Entre noviembre de 2002 y abril de 2003 se capacitó a más de 4.650 participantes.
 - El nivel de detalle de algunos datos obtenidos mediante la evaluación de la vulnerabilidad fue suficiente para revelar los niveles de desigualdad y vulnerabilidad en función del género.
 - Los comités de socorro de mujeres de Swazilandia desempeñaron un papel fundamental en la gestión de la distribución de alimentos; en Zambia se sigue su ejemplo.

LOGÍSTICA

Resultados generales

61. La creación de un centro de gestión y logística en Johannesburgo aportó un oportuno grado de cohesión a una operación complicada. Se disponía de políticas y directrices globalmente idóneas en materia de logística y de modelos de planificación para contingencias que se establecieron en las visitas preparatorias del jefe del servicio de transporte terrestre. En los países se llevaron a cabo rápida y eficientemente evaluaciones de la logística.
62. Se amplió la OE, originalmente formulada para la respuesta en materia de logística, a la gestión general del Despacho Regional, con lo cual resultó decisiva para dotar de recursos a la gestión regional y a la Dependencia Regional de Logística. Sin embargo, la dotación de personal y su experiencia fueron insuficientes para una operación de esa escala. Además, la desaparición de la subdivisión de transporte de la SADC, creada en el período 1992-1993, dejó un vacío.
63. La lenta progresión de la entrega en los seis primeros meses fue consecuencia de la falta de productos, de capacidad portuaria y de transporte terrestre, de los niveles mínimos de dotación de personal, de la cuestión de los OMG, de la decisión de hacer compras locales, de la molienda, de los requisitos de procedimiento y de la carencia inicial de asociados en la ejecución. En enero de 2003 ya se habían superado en gran medida esas limitaciones.



64. La solidez del sector comercial del África meridional permitió al PMA subcontratar la manipulación en los puertos, la gestión de las entregas de alimentos en la red sudafricana de ferrocarriles y la de puntos de transbordo y puntos de entrega en el interior del país. La gestión de los PDF y de las entregas secundarias corrió a cargo de asociados en la ejecución.
65. Los certificados de importación se retrasaron hasta tres semanas, y las peticiones formuladas por mediación de la SADC para que se redujeran los retrasos no surtieron efecto. A veces se produjeron efectos negativos en la disponibilidad de alimentos, lo que complicó aún más la gestión de su tramitación.
66. A finales de 2002 se aprobó la OU 10224 suplementaria para rehabilitar 77 kilómetros de ferrocarril que unían el puerto de Nacala, en Mozambique, con Malawi y disponer de más locomotoras arrendadas. La financiación completa de dicha OU, que concluirá en diciembre de 2003, corrió a cargo de dos donantes.
67. Los 200 camiones de tracción en las seis ruedas donados por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y Noruega fueron de gran utilidad, en particular para el transporte a zonas remotas, pese a ciertas reservas iniciales y a la preferencia de los funcionarios de algunos países, en particular Malawi, por transportistas comerciales. Puede que, aun siendo conveniente, la comparación con las empresas comerciales desde el punto de vista de la eficacia en función de los costos no resulte fácil, pues esa clase de capacidad no existe en el mercado normal del transporte.

La cuestión de los OMG

68. La respuesta a la cuestión de los OMG consistió en realizar compras cuantiosas a escala regional en Sudáfrica, lo que, de hecho, sumió a la Dependencia Regional de Logística en una operación en otro país, organizando envíos desde los silos y ocupándose de la molienda, el empaquetado y los requisitos de procedimiento. En Zambia hubo que descartar los OMG, incluidos los que ya estaban en el país. Se desvió el maíz genéticamente modificado a silos de Durban y Dar-es-Salaam y se interrumpieron los suministros mientras se concertaban compras a escala regional.
69. La cuestión de los OMG tuvo varias consecuencias. Fue necesario moler maíz genéticamente modificado procedente de los Estados Unidos a la vez que se compraba maíz a escala local; simultáneamente, se enriqueció la harina de maíz. Se volvieron a activar los molinos sudafricanos, y se reservó el 25% de los subproductos de la molienda para pienso, pero aun esta medida resultó antieconómica por haber bajado los precios del maíz y los piensos. En Bulawayo, se registró un índice normal de pérdida del 8%, a lo cual se sumaba el costo de la molienda. Zambia no aceptó productos genéticamente modificados, ni molidos ni enteros. La oficina en el país de Malawi dispuso que la molienda se efectuase en el país, pero, una vez comenzó la temporada de siembra, se vio obligada a moler sólo maíz procedente de los Estados Unidos.

Compras locales y regionales

70. Se trató de la mayor operación de compras a escala local y regional organizada por el PMA en los últimos tiempos. Las dependencias de compras del Despacho Regional y de las oficinas en los países funcionaron bien, pero la dotación de personal resultó insuficiente para las nuevas circunstancias. Como consecuencia de la cuestión de los OMG, que habían de constituir originalmente el 15% de la totalidad de los productos entregados, a mediados de junio de 2003 las compras a escala regional habían aumentado a 334.000 toneladas y



suponían un costo de 63 millones de dólares EE UU; 280.000 toneladas procedían de Sudáfrica y otras 121.000 de mercados internacionales.⁹ La política aplicada consistió en hacer compras en pequeños lotes para que el mercado no se viera afectado negativamente. Sin embargo, el costo del maíz sudafricano resultó a veces elevado, pues a finales de 2002 llegó a ser de 195 dólares por tonelada. La considerable apreciación del rand sudafricano frente al dólar de los Estados Unidos fue el factor más importante que provocó los aumentos de precios.

71. Aunque la contratación de las compras de alimentos fue profesional y eficaz, el Despacho Regional no pudo dedicar tiempo y esfuerzo suficientes a las compras no alimentarias. Hubo falta de claridad con respecto a los fondos disponibles. Zimbabwe no recibió su asignación total de vehículos hasta el final de la OU, por ejemplo, y fueron necesarios cinco meses para entregar las tiendas de almacenamiento temporal de Malawi, que se habían encargado para montarlas antes de la estación de las lluvias.

Sistemas de información

72. El funcionamiento en la región de la tecnología de la información y de las telecomunicaciones fue efectivo para las comunicaciones generales, la seguridad y el correo electrónico y el equipo necesario para WINGS y COMPAS. Sin embargo, en algunos puntos —como, por ejemplo, el puerto de Nacala— surgieron problemas en materia de comunicaciones. La capacitación del personal fue deficiente. El equipo de apoyo rápido en tecnología de la información y telecomunicaciones para emergencia (FITTEST) era eficiente, pero la continuidad y la cobertura resultaron comprometidas, pues sólo se disponía de personal durante períodos cortos.
73. La información sobre la tramitación de los alimentos llegó con regularidad, y el sitio Web de la Dependencia Regional de Logística la mejoró. Una deficiencia consistió en que el servicio de expedición del PMA no fletaba buques de los Estados Unidos: con frecuencia, los encargados de la logística regional no eran informados de los envíos hasta que éstos ya estaban en el mar. Las oficinas en los países y el ODJ trabajaron denodadamente en la gestión de la tramitación, pero al principio no resultó claro si el personal encargado de la tramitación debía rendir cuentas al servicio de programación o al de logística. El ODJ adoptó decisiones en materia de gestión a efectos de destinar al oficial de tramitación a escala regional a la oficina del director del despacho y de disponer que la dependencia de programas presidiera un comité de tramitación.

MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

74. El ODJ dedicó un volumen considerable de tiempo y esfuerzo a la promoción y la movilización de recursos, apoyado por el Departamento de Movilización de Fondos y de Comunicaciones de la Sede. El Director Ejecutivo desempeñó, como Enviado Especial, un papel decisivo para dar mayor relieve público a la operación. La respuesta de los donantes a la OU aumentó del 37%, al final de septiembre de 2002, al 86%, al final de junio de 2003, en dólares, y en una proporción del 97% en volumen de alimentos.
75. Una característica de esa operación fue el número y la diversidad de los donantes: a finales de mayo de 2003, más de 40 habían aportado contribuciones. Hubo que buscar

⁹ Esta información se basa en los datos de que disponía la misión a mediados de junio de 2003 para la OU 10200.0. Las compras regionales e internacionales ascendieron a 585.000 toneladas entre enero de 2002 y julio de 2003 para las primeras OU de transición y la OU 10200.0, como se señalaba antes.



soluciones innovadoras para que algunos donantes no habituales se ocuparan de los costos conexos de las contribuciones, pues no establecieron la plena recuperación de los costos.

76. Malawi y Zambia, en particular, se beneficiaron de la flexibilidad regional en materia de movilización de recursos; al principio se tomaron prestados de Mozambique los alimentos destinados a Swazilandia. Dicha flexibilidad favoreció también al relativamente pequeño número de beneficiarios de Mozambique, aunque el Gobierno no había declarado una situación de emergencia, pero la respuesta podría haber sido mayor en los seis primeros meses de la OU.

RECURSOS HUMANOS

77. La OU obligó a aumentar rápidamente el personal a partir de cero; al principio se recurrió a personal desplazado en el Despacho Regional para África Oriental y Central (ODK), a personal con destino provisional y contratos breves y a consultores. Fue útil disponer de los diez miembros del personal encargados de los acuerdos de disponibilidad inmediata, en particular para las operaciones de logística; también había 11 voluntarios de las Naciones Unidas. Se abrió una nueva oficina en el país en Zimbabwe y una nueva oficina satélite en Swazilandia. En diciembre de 2002 se destinaron 900 miembros del personal a la región, pero en las primeras fases de la operación hubo una grave escasez de personal. Un pequeño grupo de personal del cuadro orgánico tuvo que capacitar al personal contratado localmente y orientar a los consultores,¹⁰ al tiempo que se ocupaba de su abundante volumen de trabajo.
78. La participación en la formulación de la OU de un equipo radicado en Roma resultó innovadora, pero habría sido útil una supervisión más sistemática por parte de la Dirección de Recursos Humanos (HR). La lista de reserva para la intervención en situaciones de emergencia facilitó 22 funcionarios al ODJ. Un análisis de la evaluación en tiempo real relativo a las disposiciones sobre la lista de reserva reveló que los directores eran reacios a ceder el personal capacitado, que la mayoría de éste tenía la categoría de P3 o inferior y que en algunos casos se utilizó al personal de la lista de reserva sólo para llenar los huecos en espera de los nombramientos del personal de plantilla.
79. Las mujeres estuvieron bien representadas en todos los niveles. La coordinación entre las dependencias de la Sede no siempre fue eficaz en relación con las necesidades de dotación de personal de la ODJ. La HR se encargó de los traslados y del personal con destino provisional, la Oficina de Asuntos Humanitarios (OHA) de los despliegues del personal de la lista y el Equipo reforzado de intervención logística en situaciones de urgencia (ALITE) de los acuerdos de disponibilidad inmediata.
80. En las dos primeras misiones de evaluación en tiempo real se observaron niveles elevados de tensión en el trabajo. No es fácil encontrar soluciones al respecto; con frecuencia, el apoyo oficioso entre colegas puede ser el mejor sistema. Al estabilizarse la operación, los niveles de tensión disminuyeron.

¹⁰ En noviembre de 2002 había 50 consultores.



FINANCIACIÓN

81. Los directores de las oficinas en los países no dispusieron de información clara sobre la disponibilidad de los fondos en general y, en particular, de los destinados al transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM). Con frecuencia se pagaba con retraso a los transportistas, porque aún no se habían desbloqueado los fondos.
82. Los problemas de liquidez fueron sistémicos, relacionados con la aplicación de COMPAS, que es parte integrante del mecanismo de liberación de los fondos necesarios para sufragar los costos de apoyo directo (CAD) en WINGS. La liberación del efectivo dependió de la introducción del conocimiento de embarque en el sistema, en el caso de los envíos en especie, o de la confirmación de la llegada en el punto de destino, en el caso de las compras regionales o locales. En ambos casos hubo retrasos de varios meses entre la confirmación de una promesa de contribución y la disponibilidad de los fondos para sufragar los CAD a efectos de su compromiso. El problema se agravó con la necesidad de transferir datos manualmente entre COMPAS y WINGS, para lo que hacían falta conocimientos técnicos de los que no siempre se disponía. El sistema COMPAS era demasiado rígido, pero la dirección dejó sin cumplir la política institucional, consistente en establecer métodos idóneos de documentación, antes de instalar COMPAS.
83. La liquidez en relación con los CAD resultó particularmente problemática. En marzo de 2003, los compromisos, que ascendían a 18,9 millones de dólares EE UU, superaban el nivel de ingresos, que ascendía a 18,3 millones de dólares. Estas cuatro razones parecen explicarlo:
- Los donantes no habituales no siempre aportan fondos para los CAD. Ése y otros factores propiciaron un déficit aproximado de cinco millones de dólares EE UU a cargo del presupuesto de los CAD.
 - Plantearon problemas los fondos desbloqueados mediante WINGS (véase *supra*).
 - La Sede del PMA transfirió unilateralmente 1 millón de dólares EE UU correspondientes a gastos de personal del presupuesto AAP al presupuesto de CAD de la OU correspondiente a los seis últimos meses de 2002, lo cual tuvo consecuencias negativas en la liquidez para sufragar los CAD a comienzos de 2003.
 - Las donaciones anteriores respondían a una tasa de CAD de 31 dólares por tonelada, no a la tasa ajustada superior de los CAD de la OU.
84. Tras reconocer esos problemas, la Sede del PMA ha establecido nuevos criterios de activación en materia de TTAM, otros OCOD y transferencias de fondos para sufragar los CAD; se apreciarán los resultados en futuras OU.

CONCLUSIONES

85. La coherente respuesta del PMA ante la situación de urgencia del África meridional se caracterizó por importantes innovaciones, en particular respecto del VIH/SIDA y la coordinación interinstitucional, y en la esfera de las cuestiones relativas a los OMG y las compras regionales. Aunque expresan reservas sobre algunas cuestiones, los encargados de la evaluación en tiempo real desean subrayar el inmenso grado de entrega personal, conocimientos especializados e innovación que contribuyó a que la OU tuviera un éxito notable en muchos sentidos, lo cual, además, generará enseñanzas importantes.



RECOMENDACIONES

86. Se consideran oportunas las siguientes recomendaciones:

- Fortalecer las evaluaciones de las necesidades del PMA mediante i) un análisis de la metodología de la misión de evaluación de cultivos y suministros de alimentos: mejor evaluación de las importaciones previstas, sustitución de los balances de cultivos por los de alimentos y determinación de las necesidades de alimentos por persona; ii) directrices para la evaluación de las necesidades de urgencia que cumplan criterios mínimos en materia de muestreo, medios de subsistencia, mercado y análisis de las necesidades no alimentarias; y iii) aclaración de la inseguridad alimentaria crónica y transitoria mediante más estudios de referencia en zonas en las que la población está expuesta a catástrofes recurrentes.
- Facilitar una política institucional y una orientación operacional sobre estrategias de selección y distribución revisando el concepto de raciones de referencia, individuales y familiares a la luz de una comprensión mejor de los mecanismos comunitarios de apoyo social y de la capacidad de supervivencia de las familias, incluido el papel de los alimentos para casos de hambruna.
- Velar por que en los documentos de las OU y las OPSR se asigne financiación especial y una consignación presupuestaria para el SyE. Desde el comienzo de una nueva OU se debe enviar a personal especializado en SyE y VAM. La orientación institucional en materia de SyE debe comprender módulos prácticos, asesoramiento pormenorizado y formularios normalizados para que la adaptación a las necesidades locales resulte fácil. Se debe tener en mente el equilibrio entre la reunión de datos sobre SyE, la elaboración y la depuración de datos y su análisis.
- Examinar las condiciones necesarias para la instalación, el funcionamiento y la conexión rápidos de WINGS y COMPAS en una situación de urgencia. Es de importancia capital velar por que en las oficinas en los países se imparta capacitación adecuada al respecto.
- Racionalizar la contratación de personal para situaciones de urgencia. Un único equipo en la Sede podría encargarse de la dotación de personal para las OU en todas las situaciones de urgencia. Para complementar la lista de reserva para la intervención en situaciones de emergencia, se debe confeccionar una lista de consultores exteriores, incluidos programadores superiores familiarizados con la labor del PMA, y velar por el establecimiento de un equilibrio de género entre ellos. Se pedirá al Subdirector Ejecutivo (Operaciones) o al jefe de personal (OED) que participen más en las asignaciones de la lista y velen por que los directores justifiquen la retención del personal cuando las necesidades sean perentorias.
- Abordar la capacidad de las ONG en las situaciones de emergencia, facilitando orientación a las oficinas en los países en materia de evaluación rápida de la capacidad de las ONG y opciones para abordar las deficiencias de capacidad a corto y a largo plazo en las esferas de la financiación, la capacitación y los insumos exteriores.



- Formular argumentos claros sobre las ventajas comparativas del PMA a la hora de abordar las causas estructurales de la inseguridad alimentaria y la malnutrición, incluido el VIH/SIDA, en particular en el marco de las OPSR y la evaluación común del país y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF). Se deben limitar las distribuciones generales de alimentos a períodos claramente determinados.
 - Consolidar y mejorar la calidad de las intervenciones complementarias selectivas en curso, en lugar de aumentar su número.
87. En el informe final completo figuran recomendaciones más detalladas.



SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ALITE	Equipo reforzado de intervención logística en situaciones de urgencia
APT	Alimentos por trabajo
CAD	Costos de apoyo directo
COMPAS	Sistema de análisis, procesamiento y seguimiento de productos
CRI	Cuenta de Respuesta Inmediata
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
FITTEST	Equipo de apoyo rápido en tecnología de la información y telecomunicaciones para emergencia
HR	Dirección de Recursos Humanos
MMS	Mezcla de maíz y soya
OCOD	Otros costos operacionales directos
ODJ	Despacho Regional para África Meridional
ODK	Despacho Regional para África Oriental y Central
OE	Operación especial
OED	Oficina del Director Ejecutivo
OHA	Oficina de Asuntos Humanitarios
OMG	Organismos modificado genéticamente
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
OU	Operación de urgencia
PDF	Punto de distribución final
RIACSO	Oficina Regional para la Coordinación y el Apoyo entre Organismos
SADC	Comunidad para el Desarrollo del África Meridional
SyE	Seguimiento y evaluación
TTAM	Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VIH/SIDA	Virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA

