

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Roma, 7–11 de noviembre de 2005**

## **INFORMES DE EVALUACIÓN**

**Tema 6 del programa**

*Para examen*

**S**

Distribución: GENERAL

**WFP/EB.2/2005/6-C/Rev.1**

9 noviembre 2005

ORIGINAL: INGLÉS

**EVALUACIÓN EN TIEMPO REAL DE  
LA INTERVENCIÓN REALIZADA POR  
EL PMA A RAÍZ DEL TSUNAMI EN EL  
OCÉANO ÍNDICO ENTRE DICIEMBRE  
DE 2004 Y JUNIO DE 2005**

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

**El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para 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, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director, 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 Sra. Panlilio, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución de Documentos (tel.: 066513-2645).



## RESUMEN

El 26 de diciembre de 2004, un terremoto de magnitud 9,1 de la escala Richter sacudió el mar frente a la costa noroeste de Sumatra provocando una serie de marejadas gigantes (tsunami) que devastaron zonas litorales de Sumatra, Tailandia, la India, Sri Lanka y las Maldivas; Myanmar y Somalia sufrieron menos daños. Se calcula que fallecieron o desaparecieron 260.000 personas y quedaron gravemente afectados las vidas y los medios de subsistencia de 2 millones de personas<sup>1</sup>.

El PMA respondió rápidamente a la situación de emergencia: ya en enero de 2005 se había aprobado la operación de emergencia 10405.0 para un período inicial de seis meses, hasta finales de junio, apoyada por dos operaciones especiales; al margen se aprobó una tercera operación especial para crear un Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas.

Los dos objetivos de la operación de emergencia eran:

- salvar vidas evitando el deterioro del estado nutricional de los niños y las madres vulnerables; y
- promover la rehabilitación de la vivienda, la infraestructura comunitaria y los medios de subsistencia.

La ayuda alimentaria del PMA contribuyó en gran medida a lograr el primer objetivo: se registraron pocos fallecimientos a causa de la malnutrición o las enfermedades. El segundo objetivo era más difícil de conseguir en el plazo excesivamente optimista que se había fijado; la rehabilitación multisectorial está siendo más lenta de lo esperado, pero la ayuda alimentaria ha brindado protección social a las personas necesitadas y favorecido la transferencia de ingresos a los desplazados.

Por las razones mencionadas, las distribuciones generales de alimentos prosiguieron en Indonesia y Sri Lanka durante más tiempo del previsto. En Sri Lanka se ha ayudado a más personas de las que se había planeado gracias a que el trabajo del PMA se realizó en el marco de un programa de asistencia gubernamental que fue más generoso que el PMA en su evaluación inicial de las necesidades de emergencia.

En Indonesia, el equipo que evaluó las necesidades de emergencia calculó 790.000 personas necesitadas, entre ellas 700.000 desplazados, para un período inicial de tres meses. En realidad se tardó varios meses en aproximar el número de beneficiarios a esta cifra; el PMA prestaba asistencia a 590.570 personas a finales de marzo de 2005, cuando se suponía que acabaría la fase inicial de emergencia de tres meses.

Las imposiciones de seguridad, la lejanía, el daño sufrido por las infraestructuras y la falta de personal sobre el terreno representaron grandes obstáculos en los primeros meses en Aceh,

---

<sup>1</sup> Las cifras recientes arrojan un saldo de 176.630 muertos, 49.778 desaparecidos y 1,9 millones de afectados. Fuente: Bruselas/CRED (Centro de Investigación sobre la Epidemiología de las Catástrofes), julio de 2005.



donde la situación de malnutrición persistente se agravó a causa del tsunami. En Sri Lanka, la prevalencia de niños con insuficiencia ponderal superaba la media nacional en casi todas las zonas afectadas. Hay que destacar la importancia, para ambos países, de elaborar programas dedicados específicamente a los grupos vulnerables usando alimentos enriquecidos con micronutrientes.

En relación con los aspectos de género, se ha constatado que el tsunami tuvo mayor incidencia en las mujeres que en los hombres. Es necesario que las mujeres participen en las consultas y en la toma de decisiones y que se tengan en cuenta sus necesidades en todos los aspectos del socorro, la rehabilitación y la recuperación.

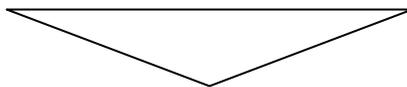
En esta operación, el PMA tenía más capacidad logística que capacidad de programación, y más capacidad de evaluación que de seguimiento. Las deficiencias en materia de programación y seguimiento tuvieron que ver con las dificultades para movilizar suficiente personal con experiencia para las oficinas y las suboficinas sobre el terreno y con la brevedad de algunas misiones. La rápida rotación del personal internacional contratado temporalmente constituyó un problema por la pérdida de memoria institucional, la dificultad para restablecer relaciones y falta de continuidad en la rendición de cuentas.

La lista de reserva del PMA para intervenciones de emergencia no funcionó conforme a lo previsto y debería revisarse con urgencia. Por su parte, las normativas de seguridad obstaculizaron la intervención y también tienen que revisarse en todo el sistema de las Naciones Unidas para este tipo de emergencias. Hubo retrasos en la movilización del Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas, debido en parte a que el grupo de usuarios de Indonesia estaba indeciso sobre sus necesidades.

Un aspecto positivo de la operación es la gran cantidad de efectivo que facilitaron los donantes y que permitió al PMA adquirir alimentos a nivel local o regional, por ejemplo arroz en Indonesia y Sri Lanka, lo cual constituyó una ayuda para los agricultores<sup>2</sup>.

En el presente resumen y en el informe completo que lo acompaña se describen las esferas en las que el PMA puede mejorar su respuesta de emergencia. El PMA reaccionó con rapidez y eficacia ante la catástrofe, y hay que felicitar al personal por su gran dedicación en tan difíciles circunstancias.

## PROYECTO DE DECISIÓN\*



La Junta toma nota de la información y de las recomendaciones que figuran en el documento “Evaluación en tiempo real de la intervención realizada por el PMA a raíz del tsunami en el Océano Índico” (WFP/EB.2/2005/6-C/Rev.1), e insta a que se adopten nuevas medidas conforme a esas recomendaciones, teniendo en cuenta las opiniones formuladas durante el debate.

<sup>2</sup> Algunas distribuciones iniciales de arroz procedían de un envío desviado (Indonesia) o de las existencias establecidas en el país para una OPSR (Sri Lanka).

\* 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.



---

## INTRODUCCIÓN

1. El terremoto de magnitud 9,1 de la escala Richter que el 26 de diciembre de 2004 sacudió el mar frente a la provincia de Aceh, al noroeste de Sumatra, provocó una serie de marejadas gigantes (tsunami) que devastaron Banda Aceh y la costa occidental de Sumatra y causaron grandes daños en zonas litorales de Tailandia, Myanmar, Sri Lanka, la India, las Maldivas y Somalia. Se calcula que fallecieron o desaparecieron 260.000 personas, aunque las estimaciones más recientes rebajan algo esta cifra. El mayor número de víctimas se registró en Indonesia. Según las estimaciones, unos 2 millones de supervivientes quedaron desplazados o perdieron sus hogares y sus medios de subsistencia.
2. La misión de evaluación en tiempo real centró la atención en la respuesta del PMA a escala regional, así como en Indonesia y Sri Lanka. Mediante otra “minievaluación” en tiempo real se examinó la respuesta en Somalia<sup>3</sup>.

---

## METODOLOGÍA

3. El equipo, dirigido por un consultor independiente, incluía un especialista en nutrición y salud, un especialista en logística y el Oficial Principal de Evaluación de la Oficina de Evaluación (OEDE), quien era además el responsable de la evaluación<sup>4</sup>.
4. Entre los métodos empleados para recabar datos figuran una extensa investigación preliminar y entrevistas individuales con los participantes —personal del PMA, representantes de los gobiernos de Indonesia y Sri Lanka, otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y nacionales—, que se complementaron con entrevistas y conversaciones informales en grupo con personas afectadas por la catástrofe y con funcionarios y líderes locales<sup>5</sup>. En febrero, dos miembros del equipo realizaron una visita preparatoria de dos semanas a la región; la evaluación propiamente dicha se llevó a cabo a lo largo de cuatro semanas entre mayo y junio de 2005.

---

## CONTEXTO Y ORIGEN DE LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA

5. Los países azotados por el tsunami jamás habían experimentado una experiencia tan devastadora. A diferencia de muchas de las operaciones de emergencia (OEM) del PMA, la catástrofe ocurrió en una región que contaba con mecanismos públicos más que suficientes para organizar la respuesta inmediata. Sin embargo, la comunidad internacional tuvo grandes dificultades en su labor inicial de socorro en la apartada región de Aceh,

---

<sup>3</sup> El informe completo de la evaluación en tiempo real contiene un anexo sobre la minievaluación de la respuesta del PMA en Somalia y otro anexo en el que se describe la respuesta del PMA en los cuatro países no evaluados (la India, las Maldivas, Myanmar y Tailandia). La intervención del PMA en tres de ellos fue relativamente limitada. En la India y Tailandia, los gobiernos tomaron las riendas de la intervención de respuesta a la crisis, con un apoyo considerable de contribuciones internas, en tanto que en Myanmar las necesidades eran reducidas. La respuesta del PMA en las Maldivas fue más amplia y en mayo de 2005 abarcaba al 14% de la población (es decir, unas 42.000 personas de una población de casi 300.000).

<sup>4</sup> El responsable de la OEDE participó desde mediados de enero en las reuniones diarias del grupo de trabajo bien en persona o bien por conexión telefónica.

<sup>5</sup> El especialista en nutrición del equipo hablaba bahasa indonesio con fluidez, lo cual facilitó las entrevistas con los beneficiarios en Aceh, las mujeres en particular.



donde los daños sufridos por la infraestructura material y humana requerían un programa de asistencia sistemática.

6. Las regiones de Indonesia y Sri Lanka más afectadas son, o han sido hasta hace poco, zonas de conflicto; los militares desempeñaron inicialmente una función importante en la intervención de respuesta, sobre todo en Indonesia, donde en las primeras semanas también se contó con la ayuda de unidades militares internacionales.
7. En Sumatra, las mayores pérdidas de vidas humanas se produjeron en la costa occidental, aunque también resultó dañada la costa oriental, donde se tuvo que hacer frente además a la gran afluencia de personas desplazadas internamente (PDI) procedentes de otras partes del país.

## RESPUESTA DEL PMA

8. El llamamiento que hizo en Yakarta el Secretario General de las Naciones Unidas en enero de 2005 fue por valor de 977 millones de dólares EE.UU., para financiar durante seis meses operaciones de emergencia de 40 organizaciones de asistencia humanitaria, tanto organismos de las Naciones Unidas como ONG.
9. En este contexto, el fin de la OEM regional 10405.0<sup>6</sup> del PMA, aprobada en los días 3 y 4 de enero de 2005 por el Director Ejecutivo del PMA y el Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), era ayudar a 2 millones de personas durante seis meses, de enero a junio de 2005. Sus objetivos, que constituyen la base de la presente evaluación, eran:
  - salvar vidas evitando el deterioro del estado nutricional de los niños y las madres vulnerables y su eventual exposición a enfermedades;<sup>7</sup> y
  - promover la rehabilitación de la vivienda, la infraestructura comunitaria y los medios de subsistencia.
10. El PMA planeó entregar 169.315 toneladas de alimentos con un costo de 185,46 millones de dólares, incluidos los gastos generales. La OEM recibió el apoyo de dos operaciones especiales (OE) de logística y servicios aéreos; por otra parte, el PMA dirigió, mediante una tercera operación especial, la creación del Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas (UNJLC) para la coordinación logística entre los distintos organismos participantes<sup>8</sup>. El apoyo total del PMA para las operaciones de socorro ascendió a 256 millones de dólares en seis meses<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> OEM 10405: “Ayuda a las víctimas del tsunami en Sri Lanka, Indonesia, las Maldivas y otros países de la región del Océano Índico”.

<sup>7</sup> Dados los problemas de asignación, suele ser difícil medir los resultados de este objetivo. En el caso del tsunami, quizá habría sido más apropiado contemplar en el objetivo a la totalidad población, incluidos los hombres adultos.

<sup>8</sup> OE 10406.0 “Aumento de la capacidad logística en apoyo de la OEM 10405.0 del PMA (tsunami en el Océano Índico)”, por valor de 24,37 millones de dólares; OE 10407.0 “Apoyo aéreo del PMA para las operaciones de socorro humanitario en respuesta al tsunami en el Océano Índico”, por valor de 42,42 millones de dólares; y OE 10408.0 “Establecimiento de un Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas para el tsunami en el Océano Índico”, por valor de 3,92 millones de dólares.

<sup>9</sup> En la revisión presupuestaria de abril de 2005 para aumentar la cuantía correspondiente a la OEM y ampliar ésta hasta finales de 2005, se ajustó considerablemente a la baja la tasa regional de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM); los costos de apoyo directo (CAD) se incrementaron para incluir los costos relacionados con el terremoto de Nias de marzo de 2005.



## RESPUESTA DEL PMA EN INDONESIA

11. El PMA contaba ya con un programa en Indonesia<sup>10</sup>, pero disponía de escasa capacidad logística propia. En las primeras semanas, su asociado del sector privado TNT organizó el transporte de suministros de alimentos en camiones por la carretera costera oriental entre Medan y Banda Aceh. Las entregas a las islas y las comunidades aisladas de la costa occidental se ampliaron mediante servicios de transporte aéreo desde el centro de operaciones de Subang en Malasia, creado por el PMA y el UNJLC, y a través de servicios de transporte de cabotaje.
12. A pesar de la intensa respuesta inicial del PMA, se tardó algunos meses en desarrollar un programa sistemático de distribución de alimentos, debido a las limitaciones de programación y de recursos humanos —que se analizan en el informe completo— y a las limitaciones de capacidad de algunos asociados en la ejecución.
13. El PMA realizó en enero de 2005 una evaluación inicial de las necesidades de emergencia tras el tsunami que dio lugar a un documento de gran utilidad, pero la oficina en el país opinó que la intervención del PMA no había sido tan amplia como hubiera debido.
14. En dicha evaluación de las necesidades de emergencia se calculó que, de entrada, necesitarían ayuda alimentaria de socorro 790.000 personas durante tres meses: 700.000 PDI que no disponían de suficientes alimentos, 60.000 personas que se habían quedado temporalmente sin medios de subsistencia y otras 30.000 que vivían en zonas aisladas de la costa occidental. El equipo recomendó distribuir inicialmente raciones completas a todas las PDI durante tres meses y entregarles un paquete de asistencia cuando regresaran a sus hogares para así ayudarles a recuperar los medios de subsistencia.
15. Las primeras evaluaciones del número de beneficiarios en Indonesia y Sri Lanka eran elevadas y se formularon valoraciones optimistas acerca de la velocidad de recuperación. Se produjeron “errores de inclusión”, probablemente porque hubo personas que se registraron en los campamentos de PDI con la esperanza de recibir artículos de socorro pero no siguieron viviendo en ellos. Otra incógnita era en qué medida los supervivientes podrían recibir ayuda financiada por familiares que vivieran en ultramar, o bien asistencia alimentaria y no alimentaria de parte de otras organizaciones.
16. Se tardó más de lo esperado en llegar a las 790.000 personas calculadas en la evaluación de las necesidades de emergencia. El PMA aún seguía aumentando el número de beneficiarios a finales de marzo de 2005, cuando se había previsto que acabaría la fase de emergencia inicial.
17. Las distribuciones generales de alimentos brindaron protección social y favorecieron la transferencia de ingresos a los necesitados, pero dificultaron la ejecución de los programas de fines específicos, como los de alimentos por trabajo (APT), ya que restaban incentivos para trabajar o para que los asociados en la ejecución destinaran recursos a la formulación y supervisión de programas de APT<sup>11</sup>. Han comenzado a realizarse intervenciones de dinero por trabajo en pequeña escala, que reciben una buena acogida<sup>12</sup>. Las intervenciones de este tipo podrían constituir una alternativa viable a las actividades de APT en Aceh

---

<sup>10</sup> Cuando se produjo el tsunami, el PMA no realizaba ninguna operación ni estaba presente en Aceh.

<sup>11</sup> Las actividades de APT no están en consonancia con las tradiciones de Aceh.

<sup>12</sup> El PNUD y Oxfam ejecutan programas de dinero por trabajo en Aceh, que se supone adquirirán mayor importancia.



dado que los mercados funcionan en casi todas partes, pero en el momento en el que se efectuó la evaluación en tiempo real sólo abarcaban en torno al 15% de los beneficiarios de las distribuciones generales de alimentos. Frente a la incertidumbre que plantea el problema del alojamiento y los medios de subsistencia a más largo plazo, estas distribuciones generales son valoradas como red de seguridad fiable y por ahora deben continuar.

18. El seguimiento no fue tan intenso como debería haber sido. El tsunami afectó a algunas zonas de Aceh más que a otras, por lo que las necesidades eran muy diferentes. El PMA comprobó que el seguimiento era difícil, dado que sólo una de las ONG que colaboraban habitualmente con el Programa ya estaba presente en Aceh y todos los asociados en la ejecución, al igual que el PMA, tenían problemas, por ejemplo, para contratar y retener personal capacitado.
19. El Gobierno de Indonesia debía dirigir la entrega de tarjetas de racionamiento a las PDI, pero en el momento de la misión aún no se habían distribuido tarjetas en Aceh, lo que dificultaba que los supervisores de la ayuda alimentaria hicieran un seguimiento de la asistencia. Aunque en cada distribución se sabía más sobre las raciones, en general los beneficiarios no estaban seguros de hasta cuándo proseguirían las distribuciones. El PMA y sus asociados locales podrían haber hecho algo más para informar a los beneficiarios sobre las raciones a las que tenían derecho, el calendario de las distribuciones y la duración propuesta de la asistencia.
20. Pronto se observó que en algunas zonas se requerían programas de alimentación suplementaria para los grupos nutricionalmente vulnerables, pero se tardó mucho en instaurarlos y sólo fue posible comenzarlos en el momento en que se efectuó la misión.
21. En Aceh, el período de transición entre los primeros puentes aéreos realizados por las fuerzas extranjeras y las operaciones normales de distribución del PMA por carretera y por mar duró un mes, aproximadamente. El PMA tardó en ajustar la dotación de personal a las necesidades de esta segunda fase.
22. La capacidad del PMA para hacer entregas en tierra en las primeras semanas superaba con creces su capacidad para distribuir la ayuda a los beneficiarios. Al principio el personal de logística no podía entregar los alimentos al personal encargado de la programación en lugares apartados porque faltaba personal de este tipo sobre el terreno. Sin embargo, estos problemas iniciales tuvieron pocos efectos discernibles sobre los supervivientes; la operación de socorro global, en la que el PMA desempeñó una función de primer orden y consiguió impedir un descenso de los niveles de nutrición y salud.
23. El UNJLC se valió de militares retirados de alta graduación para establecer vínculos con los militares indonesios en el marco del sistema de ayuda humanitaria después de un período inicial en el que la comunicación resultó difícil. Parece que se ha establecido una coordinación logística eficaz entre los responsables de la coordinación civil-militar de la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) y los del UNJLC, pero es necesario que se definan claramente sus funciones para evitar duplicaciones y eventuales confusiones.
24. Los estudios realizados después del tsunami pusieron de manifiesto unos niveles relativamente altos de malnutrición, sobre todo anemia y desnutrición<sup>13</sup> entre los niños, pero los indicios apuntaban a que casi todos los problemas al respecto eran anteriores al tsunami. Una buena cobertura de los grupos vulnerables con intervenciones alimentarias y de nutrición por medio de distribuciones generales de alimentos mitigó los eventuales

---

<sup>13</sup> Emaciación, insuficiencia ponderal y retraso del crecimiento.



efectos negativos de la situación de emergencia en las tasas de malnutrición aguda. Desde el punto de vista nutricional, la ración alimentaria del PMA aportaba suficiente energía, pero resultaba escasa en proteínas y micronutrientes.

## RESPUESTA DEL PMA EN SRI LANKA

25. Fue más fácil intervenir rápidamente en Sri Lanka que en Indonesia, ya que la infraestructura resultó menos dañada. El PMA tenía en marcha una operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) en el norte y el este del país, regiones en las que hubo zonas muy afectadas por el tsunami. El PMA desvió 6.000 toneladas de alimentos de la OPSR hacia la intervención de emergencia en los primeros días.
26. En la evaluación inicial realizada por el PMA se calculó que tenían problemas de acceso a los alimentos 650.000 personas, pero se llegó a la conclusión de que una tercera parte de ellas podría recuperar sus medios de subsistencia con relativa rapidez. Se recomendó interrumpir las distribuciones generales de raciones completas después de tres meses, a finales de marzo de 2005, manteniendo sólo las distribuciones selectivas después de esa fecha. El Gobierno de Sri Lanka propuso para las distribuciones generales de alimentos una cifra más elevada, de 900.000 personas, pero utilizando su red de sociedades cooperativas multifuncionales. Se estaba de acuerdo en que esta cifra era demasiado elevada, dado que incluía a todos los que vivían dentro o cerca de las zonas afectadas por el tsunami, incluida la población a la que sólo había afectado secundariamente.
27. El PMA reaccionó con rapidez y eficacia ante la emergencia. Sin embargo, una vez que decidió apoyar el sistema de distribución de alimentos del Gobierno, fue incapaz de modificar unilateralmente la operación de socorro para adaptarse a la evolución de las necesidades. En mayo de 2005, el Gobierno y el PMA acordaron continuar hasta julio las distribuciones generales de alimentos y aplicar desde agosto un sistema más selectivo con idea de conseguir una notable reducción del número de beneficiarios en la segunda mitad del año.
28. Dado que la operación de socorro estaba dirigida principalmente por el Gobierno, cabe preguntarse si el equipo aportado por el PMA se correspondía con el uso más eficiente de los recursos. La respuesta inicial del PMA fue adecuada y rápida, pero transcurridos los primeros meses habría convenido estudiar si estaba justificado seguir expandiendo la infraestructura del PMA.
29. El tsunami no afectó excesivamente a las tasas de malnutrición, que siempre fueron elevadas en Sri Lanka, ni tampoco hubo muchos brotes registrados de enfermedades, pese a las condiciones de hacinamiento registradas en los campamentos de PDI.
30. El 50% de la porción de cereales de la ración de alimentos se componía de harina de trigo molida localmente a partir del grano importado que se proporcionaba. El arroz es el alimento básico de casi toda la población, y algunos beneficiarios entrevistados manifestaron su reticencia ante una ración compuesta por mitad de arroz y por mitad de harina de trigo. La población de la región tamil del norte manifestó una preferencia clara a favor de las variedades de arroz “rojo” locales. Cuando se efectuó la visita de la misión, mucho niños no tenían acceso a la alimentación suplementaria; sin embargo, unos 250.000 niños se beneficiaban de programas de alimentación escolar.



---

## CUESTIONES DE COORDINACIÓN E INTERINSTITUCIONALES

31. La coordinación será el tema fundamental de una evaluación interinstitucional que está organizando la coalición para la evaluación del tsunami TEC (*Tsunami Evaluation Coalition*)<sup>14</sup>, en la que participa la Oficina de Evaluación del PMA.
32. La presente evaluación puso de manifiesto la necesidad urgente de que el PMA aclarara el papel del UNJLC y la relación de éste con el propio PMA. Actualmente hay discrepancias sobre en qué medida los servicios comunes de los que se encarga el PMA son realmente “comunes” al sistema de las Naciones Unidas y a la comunidad de ayuda humanitaria; otros organismos de las Naciones Unidas albergan la sospecha —habitualmente injustificada— de que cuando el PMA controla dichos servicios, su propio personal y los consultores a los que recurre son los usuarios prioritarios.
33. Por diversos motivos, el Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas (UNHAS) tardó en proporcionar aviones en Aceh. Este problema es actualmente objeto de examen por parte de uno de los principales donantes del UNHAS.

---

## CUESTIONES DE SEGURIDAD, LOGÍSTICA Y COMUNICACIÓN

34. Todo el personal debe conocer las cuestiones de seguridad, pero las normativas al respecto obstaculizaron la respuesta de emergencia; el exceso de normas de seguridad hizo que a veces el personal tuviera que hacer caso omiso para poder trabajar eficazmente. El PMA debería propugnar un examen de la aplicación de las medidas de seguridad en todo el sistema de las Naciones Unidas en las situaciones de emergencia surgidas repentinamente.
35. El Sistema de Análisis, Procesamiento y Seguimiento de Productos (COMPAS) del PMA se ha mejorado recientemente mediante la versión COMPAS 2, pero al parecer el PMA necesita una hoja de cálculo simple normalizada que se pueda utilizar antes de establecer el sistema COMPAS 2, lo cual exige un margen de tiempo. Dada la importancia del seguimiento de los productos, el COMPAS debe ser una prioridad continua en materia de gestión.
36. El establecimiento de comunicaciones fue rápido e impactante, pero acusó limitaciones en la esfera de los recursos humanos similares a las de otras facetas de la intervención; la Dirección de Tecnología de la Información y de las Comunicaciones (ADI) debe desarrollar sistemas móviles por satélite para las suboficinas, en caso de emergencias.
37. Buena parte de la inversión institucional se ha utilizado para la elaboración de manuales sobre todos los aspectos de la preparación y respuesta ante emergencias, pero el personal sobre el terreno necesita unos procedimientos operativos normalizados más sencillos para las situaciones de urgencia de evolución rápida.
38. El PMA debería además crear una “oficina portátil” que dispusiera del equipamiento y el material de oficina necesarios para poner en marcha una operación de este tipo.

---

<sup>14</sup> La TEC, una coalición de donantes, organismos de las Naciones Unidas, ONG y otras entidades, está apoyada por la Red de Aprendizaje Activo sobre Responsabilidad Financiera y Rendimiento (ALNAP), con sede en Londres. Se puede obtener más información al respecto en el sitio: [www.alnap.org](http://www.alnap.org).



## CUESTIONES DE RECURSOS HUMANOS Y DE GESTIÓN

39. La lista de reserva para intervenciones de emergencia del PMA no funcionó porque no se disponía de personal adecuado suficiente. Debido a ello, a veces la operación de socorro fue dirigida sobre el terreno por personal internacional contratado temporalmente y por personal nacional falto de experiencia, lo cual tuvo un impacto negativo en la ejecución y el seguimiento. Las lagunas se cubrieron en parte mediante el personal de los asociados del PMA para emergencias, pero dicho personal estaba integrado en su mayor parte por expertos en logística y no contaba con la experiencia necesaria en materia de gestión, programación, seguimiento y evaluación.
40. El personal de categoría superior solía dedicar demasiado tiempo a cuestiones de procedimiento, con lo cual era poco el que podía dedicar a actividades estratégicas y de programación, por ejemplo planificación, seguimiento y establecimiento de relaciones con instancias interesadas externas.
41. El PMA debe examinar con carácter urgente la asignación de personal a diferentes zonas. En esta operación hubo un exceso de personal en las oficinas situadas en las capitales de los países y demasiado poco personal con suficiente experiencia y antigüedad en las oficinas y suboficinas sobre el terreno. La decisión de desplegar inicialmente personal de alto nivel, con el elevado movimiento de personal que ello conlleva, se tradujo en una pérdida de memoria institucional, en dificultades para mantener las relaciones externas y en la dilución de responsabilidades. Se desplegó tanto personal internacional en poco tiempo que la mayoría no pudo recibir ni tan siquiera unas nociones básicas sobre la cultura local<sup>15</sup>.
42. Para mejorar las intervenciones ante emergencias de gran escala, el PMA debería crear un puesto de coordinador jefe de intervenciones de emergencia en la Sede reorganizando los puestos y competencias actuales. Dicho coordinador se ocuparía de desplegar medios humanos, financieros y materiales en las emergencias de gran escala y de seguir las mejores prácticas, lo cual no se puede dejar en manos de los directores regionales porque es preciso adoptar decisiones rápidas sobre el despliegue de medios. El puesto debería conllevar las facultades de un vicedirector ejecutivo<sup>16</sup>.

## RECURSOS Y FINANCIACIÓN

43. El inmenso interés mostrado por la opinión pública permitió que la OEM fuera en gran medida “autosuficiente” y que no se necesitara una gran movilización de fondos: en el plazo de un mes, el PMA había confirmado contribuciones suficientes para costear el 100% de las necesidades básicas de la OEM por valor de 185 millones de dólares, incluida una primera donación única en efectivo de 50 millones de dólares de la Cruz Roja Norteamericana. A principios de mayo de 2005 el PMA había recibido 267,5 millones de dólares en contribuciones confirmadas, frente a unas necesidades de 271 millones de dólares para la OEM y las OE; según un informe del PMA a la OCHA a efectos de seguimiento financiero, el 30% se empleó en los tres primeros meses.

<sup>15</sup> Hubo también un problema de error de interpretación de los procedimientos de asignación temporal entre oficinas emisoras y receptoras que produjo considerables malentendidos. Posteriormente, los procedimientos se volvieron a redactar con mayor claridad.

<sup>16</sup> Ya se había formulado una recomendación en ese sentido una reunión interna de personal superior del PMA en abril de 2005. Al menos un director regional expresó sus reservas con respecto a la propuesta, temiendo, al parecer, que pudiera significar una vuelta de facultades y de control hacia la Sede.



44. La operación destacó además por la asistencia recibida de asociados del sector privado: las cantidades aportadas representaban un pequeño porcentaje de las necesidades, pero la velocidad con la que se proporcionaron instalaciones y servicios multiplicó el valor de las contribuciones.
45. La decisión de adoptar para la OEM un enfoque regional y no por países supuso que algunas oficinas en los países no pudieran hacerse una idea completa de sus presupuestos de CAD en los primeros meses. Ello no afectó a la toma de decisiones de dichas oficinas, pero sí a la presentación de informes específicos de los países, sobre todo los dirigidos a la OCHA. En general, la ventaja que suponía la flexibilidad del enfoque regional superaba los inconvenientes<sup>17</sup>.
46. Pese a los empeños de las oficinas en los países por mejorar la gestión del efectivo y el flujo de caja, surgieron problemas en las oficinas y las suboficinas sobre el terreno, sobre todo en Aceh, donde los medios bancarios quedaron parcialmente destruidos, lo que dio lugar a retrasos en los pagos al personal, los asociados, los obreros no calificados y los contratistas. Pese al excelente apoyo prestado por la OEDB, los actuales sistemas financieros no parecen ser adecuados para lograr un flujo de caja eficaz en situaciones de emergencia, por lo que deberían revisarse.

---

## CADENA DE SUMINISTRO Y COMPRAS LOCALES

47. Desde las primeras semanas de la operación se estableció una cadena de suministro de alimentos razonablemente segura, ya que había gran cantidad de efectivo disponible para comprar alimentos a escala local y regional; se disponía de arroz tanto en Indonesia, de las existencias del BULOG (Organismo de compra y logística indonesio)<sup>18</sup>, como en Sri Lanka, de las existencias de la OPSR del PMA. La situación en lo que se refiere a las existencias alimentarias y a las distribuciones hasta la fecha no está muy clara en Indonesia ni en Sri Lanka, pero la cadena de suministro para ambos países parece estar asegurada para el resto del año<sup>19</sup>.
48. La cadena regional de suministro de alimentos parecía gozar de buena salud, pero en algunos casos, en los primeros meses de la operación, no se contó con una canasta de alimentos completa dado que faltaban productos como consecuencia de retrasos en las compras y en los envíos.
49. Dado el gran volumen de donaciones en efectivo, el PMA compró muchos de los productos necesarios para los seis primeros meses a nivel local y regional. De las 127.689 toneladas necesarias de febrero a julio de 2005 para la región según las estimaciones efectuadas, a finales de febrero el PMA había adquirido el 57%, o sea, 72.491 toneladas de alimentos, por un valor de 29,3 millones de dólares.
50. En Indonesia, el PMA pretende adquirir localmente las otras 80.000 toneladas de arroz necesarias para 2005, que equivalen al 0,2% de la producción nacional, lo que en principio no tiene por qué influir en los precios ni en el suministro de arroz nacional. El arroz constituye el 80% de la canasta de alimentos básica del PMA.

---

<sup>17</sup> Dos de los cinco países incluidos en la OEM para el tsunami no disponían de conexión a WINGS y necesitaban del Despacho Regional para presentar todos sus informes financieros.

<sup>18</sup> El BULOG es el organismo de logística paraestatal indonesio, que se ocupa, entre otras cosas, de la compra de arroz nacional.

<sup>19</sup> La OEM se amplió de seis meses a un año mediante una revisión presupuestaria realizada en abril de 2005.



51. También se compran en Indonesia galletas y fideos ricos en proteínas y algunos aceites vegetales; la mayor parte del aceite se adquiere regionalmente. En China y en Tailandia se ha adquirido pescado en conserva. Sólo una pequeña parte de los suministros del PMA en Indonesia proceden de donaciones en especie.
52. Las compras locales han sido de menor escala en Sri Lanka. En mayo se realizó una compra inicial de 2.000 toneladas de arroz y hay otra compra prevista de 8.000 toneladas. Por otra parte, el PMA compró a nivel local 6.600 toneladas de harina de trigo hasta mayo de 2005; no se cultiva trigo localmente<sup>20</sup>. En Sri Lanka se han comprado pequeñas cantidades de aceite, leguminosas y azúcar, pero dado que el país es importador neto de aceite y leguminosas, las compras locales de estos productos podrían limitarse.

---

## CUESTIONES DE GÉNERO Y DE PROTECCIÓN

53. El tsunami tuvo mayor incidencia en las mujeres que en los hombres. En Sri Lanka y Aceh, los datos indican sistemáticamente que murieron muchas más mujeres que hombres. En el momento de la evaluación estaban surgiendo problemas relacionados con el consiguiente desequilibrio de género. Los organismos de ayuda de socorro tenían claro que era necesario actuar para prevenir que las consecuencias negativas a corto plazo se convirtieran en problemas a largo plazo.
54. Con frecuencia las mujeres quedan excluidas de la toma de decisiones. En Aceh, por ejemplo, las estructuras en las que se debate el plan para la reconstrucción de la provincia están compuestas casi íntegramente por varones; las organizaciones de mujeres se están esforzando por participar en las consultas. Hay que atender a las necesidades tanto de las mujeres como de los hombres y tener en cuenta el impacto desproporcionado que tuvo el tsunami sobre las mujeres en todos los aspectos del socorro, la rehabilitación y la recuperación.
55. Para la mayoría de las personas, los objetivos principales eran regresar a sus hogares y lograr la autosuficiencia económica, pero con frecuencia sólo se tuvo en cuenta a los hombres para las actividades generadoras de ingresos, las distribuciones gratuitas de equipos, la capacitación profesional y las asignaciones de tierras y viviendas. La lentitud en la rehabilitación de las viviendas, que obliga a muchas PDI a permanecer en refugios abarrotados, aislados e inadecuados, ha sido una fuente importante de vulnerabilidad entre las mujeres.

---

<sup>20</sup> Sri Lanka importa hasta 1.000.000 toneladas de trigo al año.



**ANEXO: RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN Y DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA DIRECCIÓN — EVALUACIÓN EN TIEMPO REAL DE LA INTERVENCIÓN REALIZADA POR EL PMA A RAÍZ DEL TSUNAMI EN EL OCÉANO ÍNDICO ENTRE DICIEMBRE DE 2004 Y JUNIO DE 2005**

Principales recomendaciones de la evaluación en tiempo real del tsunami del Océano Índico (julio de 2005).	Dependencia responsable	Adopción de medidas por la dirección
<p>1. <b>Apoyo técnico:</b> En Indonesia y Sri Lanka, cuando se reduzcan las distribuciones generales de alimentos y se incrementen los programas de ayuda alimentaria selectiva, el PMA debería asegurarse de que se preste apoyo técnico a los proveedores de servicios del sector público y de los asociados en la ejecución.</p>	<p>Despacho regional, en consulta con las oficinas en los países.</p>	<p><i>Indonesia:</i> Se seguirá prestando apoyo técnico a los organismos gubernamentales y a los asociados en la ejecución durante el resto de la OEM.</p> <p><i>Sri Lanka:</i> Están en marcha varias iniciativas al respecto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Capacitación destinada a diversas partes interesadas, desde la administración central hasta el nivel local, así como al personal encargado de la nutrición maternoinfantil y de centros escolares.</li> <li>➤ Iniciativa conjunta del Ministerio de Socorro, Rehabilitación y Reconciliación y del PMA para que las dependencias de seguimiento de distrito de las <i>kachcheri</i> (secretarías de distrito) supervisen la ejecución y el seguimiento de los programas del PMA.</li> <li>➤ Apoyo al aumento de la capacidad mediante el suministro de ordenadores, motocicletas, bicicletas, etc.</li> <li>➤ Adiestramiento tutelado, ya sea mediante personal del PMA adscrito temporalmente (por ejemplo, a la dependencia de gestión de proyectos del Ministerio de Socorro, Rehabilitación y Reconciliación) o por medio de visitas conjuntas de todos los niveles facilitadas por la expansión de las OE a los distritos más afectados por el tsunami.</li> </ul>
<p>2. <b>Intercambio de experiencias:</b> Habría que crear a escala nacional y local algún foro de debate dedicado a la operación de socorro para el tsunami con el fin de conocer las mejores prácticas, examinar los problemas y adquirir experiencia de cara a futuras situaciones de emergencia. Los foros locales y nacionales podrían contribuir a la formación de un centro regional para catástrofes que reuniera personal, material médico, medicamentos, depósitos de alimentos y micronutrientes. El PMA debería contribuir a dicho foro a todos los niveles.</p>	<p>Despacho regional, en consulta con las oficinas en Indonesia y Sri Lanka</p>	<p><i>Indonesia:</i> La oficina en el país colaborará en las posibles iniciativas regionales, aprovechando su experiencia con la OEM relativa al tsunami.</p> <p><i>Sri Lanka:</i> La oficina en el país organizó en julio un taller en este sentido junto con representantes oficiales del Ministerio de Socorro, Rehabilitación y Reconciliación y otras partes interesadas, quienes se mostraron de acuerdo en su utilidad; se tiene intención de repetirlo. Hay también iniciativas de las Naciones Unidas e interinstitucionales que estudian las prácticas idóneas, la experiencia adquirida, la coordinación y la futura planificación desde una perspectiva transectorial.</p>
<p>3. <b>Deficiencia de micronutrientes y aspectos conexos:</b> En vista de la elevada prevalencia de anemia y de malnutrición crónica en Sumatra, de la poca diversificación de la dieta de muchas personas y del retraso en los planes gubernamentales con respecto al pronto reasentamiento de las PDI, se requerirán</p>	<p>Oficina en Indonesia.</p>	<p>El PMA trabaja en colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en las actividades de alimentación escolar para abordar cuestiones relativas al abastecimiento de agua y el saneamiento y aplicar tratamientos antiparasitarios en los centros escolares. Al comienzo de la OEM la alimentación escolar tenía carácter urgente, pero en lo sucesivo la</p>



ANEXO: RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN Y DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA DIRECCIÓN — EVALUACIÓN EN TIEMPO REAL DE LA INTERVENCIÓN REALIZADA POR EL PMA A RAÍZ DEL TSUNAMI EN EL OCÉANO ÍNDICO ENTRE DICIEMBRE DE 2004 Y JUNIO DE 2005		
Principales recomendaciones de la evaluación en tiempo real del tsunami del Océano Índico (julio de 2005).	Dependencia responsable	Adopción de medidas por la dirección
intervenciones para tratar y prevenir las deficiencias de micronutrientes, que incluyan una mejora de las instalaciones de saneamiento, de la higiene y del suministro de agua, tratamientos antiparasitarios y educación en materia de nutrición.		educación en materia de nutrición pasará a ocupar un lugar central en el programa. Preocupa la composición de minerales de la mezcla preparada para galletas, que no aporta hierro suficiente para reducir la anemia; la oficina en el país se ocupará de ello.
4. <b>Seguimiento de la nutrición y de la seguridad alimentaria:</b> Conforme a lo recomendado en la evaluación rápida de las necesidades, la comunidad internacional debería apoyar las iniciativas gubernamentales encaminadas a proseguir el seguimiento del estado de nutrición y de seguridad alimentaria para observar los cambios, a través del Sistema nacional de vigilancia alimentaria y nutricional. Los “niveles mínimos de servicio” de los centros de atención primaria públicos incluyen actividades de seguimiento y fomento del crecimiento, un aspecto fundamental del Sistema nacional de vigilancia alimentaria y nutricional.	Oficina en Indonesia.	El PMA colabora con el UNICEF y con el Ministerio de Salud en un sistema de vigilancia nutricional; la oficina en el país está estudiando, en el marco del Sistema nacional de vigilancia alimentaria y nutricional la posibilidad de expandirse a cinco distritos de Aceh, con idea de abarcar toda la provincia. A largo plazo, se pretende una sincronización, en la medida de lo posible, entre el Sistema de vigilancia tras la catástrofe y el Sistema nacional de vigilancia alimentaria y nutricional.
5. <b>Distribuciones generales y ayuda alimentaria selectiva en Indonesia:</b> Habría que continuar con las distribuciones generales de alimentos y la ayuda alimentaria selectiva (programas de nutrición maternoinfantil y alimentación escolar) dentro de la actual OEM. Entre los indicadores que determinen cuándo puede dejar de prestarse ayuda alimentaria podrían contarse el regreso a la vivienda permanente y la obtención de ingresos periódicos en el caso de las distribuciones generales de alimentos, así como el estado nutricional adecuado de las personas vulnerables; tendría que haber unos niveles de nutrición al menos aceptables en el conjunto de la población.	Oficina en Indonesia.	Las conversaciones entre el PMA, el Gobierno, los cooperadores asociados y otros interesados han llevado a la misma conclusión acerca de las distribuciones generales de alimentos. En el caso de la alimentación complementaria, el Sistema nacional de vigilancia alimentaria y nutricional hace un seguimiento de los niveles de malnutrición y aporta información sobre la que basar las decisiones de programación.
6. <b>Distribuciones generales en Sri Lanka:</b> En vista de los problemas de nutrición que presentan los niños de pecho, los niños pequeños, los niños en edad escolar, las mujeres gestantes y las madres lactantes, sobre todo en las zonas de conflicto, deberían proseguir las distribuciones generales de alimentos, pero seleccionando mejor a los beneficiarios de modo que se asista a las personas más vulnerables.	Oficina en Sri Lanka.	En las zonas de conflicto y las zonas afectadas por el tsunami hay programas de nutrición maternoinfantil y de alimentos para la educación (APE) que en 2006 continuarán donde sea preciso mediante la OPSR tras una revisión presupuestaria. Se han previsto distribuciones generales de alimentos o distribuciones selectivas para los hogares vulnerables afectados por el tsunami para el resto de 2005, con un cierto margen para seguir realizándolas en el período 2006–2007 en un pequeño número de hogares especialmente vulnerables.



**ANEXO: RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN Y DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA DIRECCIÓN — EVALUACIÓN EN TIEMPO REAL DE LA INTERVENCIÓN REALIZADA POR EL PMA A RAÍZ DEL TSUNAMI EN EL OCÉANO ÍNDICO ENTRE DICIEMBRE DE 2004 Y JUNIO DE 2005**

Principales recomendaciones de la evaluación en tiempo real del tsunami del Océano Índico (julio de 2005).	Dependencia responsable	Adopción de medidas por la dirección
		Una posible complicación es la decisión del Gobierno de que los beneficiarios sólo puedan recibir asistencia en virtud de un único plan. Las consecuencias de esta decisión no se conocerán completamente hasta dentro de unos meses.
7. <b>Programas de nutrición maternoinfantil en Sri Lanka:</b> Habría que ampliar las actividades de nutrición maternoinfantil y de alimentación escolar de modo que se asista a quienes lo necesiten.	Oficina en Sri Lanka.	La ampliación y consolidación está en marcha. La reciente revisión presupuestaria de la OPSR permite incrementar el número de beneficiarios en 20.000 mujeres y 42.000 niños en 2006 en el marco del programa de nutrición maternoinfantil, y en otros 35.000 niños dentro del programa de APE.
8. <b>Seguridad:</b> El PMA debería intentar replantearse el cumplimiento de las normas mínimas de seguridad en las operaciones (MOSS) a fin de que las normativas de seguridad no obstaculicen las respuestas de emergencia.	Dirección de Servicios de Gestión (ADM).	<p>La ADM ha trabajado junto con la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad (IASMN) para adoptar la siguiente declaración de objetivos: "El sistema de gestión de la seguridad del personal de las Naciones Unidas tiene por objeto permitir que las actividades se lleven a cabo de forma eficaz y eficiente y garantizar la seguridad, la protección y el bienestar del personal como cuestión de alta prioridad."</p> <p>La ADM ha obtenido el acuerdo de la IASMN de que las MOSS sean específicas de cada país.</p> <p>La ADM se asegurará de que los oficiales de seguridad sobre el terreno destacados a operaciones en respuesta a emergencias comuniquen los casos de incumplimiento de las MOSS, de modo que se pueda encontrar una solución a los problemas.</p>
9. <b>Capacidad de respuesta del UNHAS:</b> El UNHAS debería determinar todos los factores que limitan la capacidad de respuesta en las situaciones de emergencia.	ODT/ODTL (para el PMA-UNHAS).	Un consultor independiente ha llevado a cabo un examen del UNHAS por encargo de uno de los principales donantes. La ODT lo está estudiando.
10. <b>Modelo de logística basado en el sector privado:</b> El PMA debería seguir desarrollando el modelo de apoyo logístico basado en el sector privado, siguiendo el ejemplo de la asociación con TNT en Indonesia. El valor de los conocimientos locales y de la infraestructura operacional existente fue considerable y podría inspirar un modelo de presencia del PMA mediante una red de asociados de logística del sector privado en lugar de crear una gran infraestructura en los países cuyos	ODT/ODTL, en consulta con el Servicio de Movilización de Fondos del Sector Privado (FDP).	El sector privado brindó un apoyo sin precedentes. La novedad de la labor de movilización de fondos del sector privado por el PMA y la limitada capacidad al respecto en la Sede y en la región hizo que el PMA tuviera que aprender a administrar algunas donaciones privadas, en particular donaciones en especie, con frecuencia a la vez que se desarrollaban las políticas y las modalidades. Desde entonces se han introducido muchas modalidades, como la de asignar un valor financiero realista a una contribución del sector privado; otras se están estableciendo. El PMA está negociando con un



ANEXO: RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN Y DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA DIRECCIÓN — EVALUACIÓN EN TIEMPO REAL DE LA INTERVENCIÓN REALIZADA POR EL PMA A RAÍZ DEL TSUNAMI EN EL OCÉANO ÍNDICO ENTRE DICIEMBRE DE 2004 Y JUNIO DE 2005		
Principales recomendaciones de la evaluación en tiempo real del tsunami del Océano Índico (julio de 2005).	Dependencia responsable	Adopción de medidas por la dirección
programas tengan escasa entidad. (Nota: ello puede resultar más fácil en Asia que en otras regiones.)		donante del sector privado para que éste ayude a coordinar la respuesta del sector privado en las situaciones de emergencia.  El Servicio de Transporte Terrestre (OTL), por conducto de los oficiales de logística de los despachos regionales, está estableciendo contactos con asociados del sector privado para crear asociaciones en materia de logística. En África occidental, por ejemplo, el PMA, en el marco del establecimiento preventivo de depósitos de reserva estratégicos en todo el mundo por parte del OTL, está contemplando la creación de un centro de depósito regional que pueda servir de base para situaciones de emergencia, con el apoyo de TNT. Éste aportaría superficie de almacenamiento, equipos de oficina y asistencia en la manipulación aeroportuaria. El PMA ha iniciado conversaciones con otros asociados del sector privado, como Citigroup, para determinar de qué manera aprovechar los activos transportados.
11. <b>Procedimientos operativos normalizados:</b> Reformar los procedimientos operativos normalizados para incluir las respuestas de emergencia rutinarias. En éstas se desplegarían automáticamente equipos de apoyo, cartas de porte y sistemas de oficinas portátiles normalizados.	ODT, en consulta con el ODA.	La ODT está elaborando unos procedimientos operativos normalizados que abarquen los primeros 90 días de una emergencia, contemplando funciones que normalmente se asignan a la Dependencia de Logística, de modo que se incluyan las operaciones portuarias, el despacho en aduana, el almacenaje, el transporte a los PEIP y PDF y el control de calidad, por ejemplo, gestión de los fondos de TTAM, gestión de los asociados en la ejecución y contabilización de artículos alimentarios y no alimentarios. Los procedimientos operativos normalizados agruparán toda la información disponible, que se suministrará junto con el material de emergencia para oficiales de logística.
12. <b>Apoyo en telecomunicaciones:</b> El equipo de FITTEST y de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) deberían examinar qué servicios de tecnología de la información y de las comunicaciones desean prestar al sistema común.	ADI, en consulta con el equipo de FITTEST	El material de tecnología de la información y de las comunicaciones que se puede proporcionar a un proyecto interinstitucional de telecomunicaciones de emergencia tiene que negociarse caso por caso, en consulta con la OCHA y con la comunidad de las Naciones Unidas en cualquier país, en el caso de que el PMA sea designado como organismo coordinador de las telecomunicaciones. No hay una fórmula estándar; la viabilidad de la instalación depende del contexto. El mandato de servicios del proyecto interinstitucional de telecomunicaciones de emergencia debe recibir el visto bueno del Vicedirector Ejecutivo del OD y del Director Ejecutivo Adjunto del AD para garantizar que se respeten los protocolos interinstitucionales y que las partes que intervienen estén coordinadas y participen en la planificación.



**ANEXO: RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN Y DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA DIRECCIÓN — EVALUACIÓN EN TIEMPO REAL DE LA INTERVENCIÓN REALIZADA POR EL PMA A RAÍZ DEL TSUNAMI EN EL OCÉANO ÍNDICO ENTRE DICIEMBRE DE 2004 Y JUNIO DE 2005**

Principales recomendaciones de la evaluación en tiempo real del tsunami del Océano Índico (julio de 2005).	Dependencia responsable	Adopción de medidas por la dirección
		Es importante que los directores en los países no comprometan recursos institucionales de los que quizá no se disponga.
<p>13. <b>Tecnología de la información y las comunicaciones:</b> Volver a estudiar la posibilidad de preinstalar equipos de comunicaciones en los vehículos en los casos de sensibilidad en el paso por aduana. Evitar embalar equipos de comunicaciones que sean sensibles junto con otros artículos.</p>	<p>ADI, en consulta con el equipo de FITTEST</p>	<p>La importación de equipos suele ser más fácil en los primeros días o las primeras semanas de una OEM; se debe sacar el máximo partido de esta circunstancia. Debe procurarse separar el equipo de telecomunicaciones, que suele ser controlado por los gobiernos, del equipo informático menos sensible. Quizá resulte difícil encargar a la primera oleada de personal informático y de comunicaciones la instalación de radios en vehículos, cuando están ocupándose de instalar infraestructuras. La práctica de conducir vehículos que no cuenten con radios no está en consonancia con las MOSS. El PMA debe adoptar un procedimiento por el que se equipe a los vehículos importados con las radios que suele emplear el PMA antes de que ingresen al país.</p>
<p>14. <b>COMPAS:</b> Dar prioridad a la elaboración de una hoja de cálculo sencilla normalizada para el seguimiento de productos en los lugares en donde todavía no se haya instalado el COMPAS, pero donde vaya a instalarse, y en los lugares donde no esté previsto instalarlos, con el objeto de proporcionar un mínimo de información en los primeros días de una emergencia.</p>	<p>ODTF</p>	<p>En colaboración con la ODAN, la ODTF está preparando una plantilla para capturar datos sobre el movimiento de productos en los lugares en donde todavía no se haya instalado el COMPAS, pero donde vaya a instalarse, y en los lugares donde no esté previsto instalarlos. La hoja de cálculo se empleará en las fases previas a la instalación completa del COMPAS. Una vez que esté totalmente instalado, los datos se introducirán en el sistema institucional de seguimiento de los productos.</p>



**ANEXO: RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN Y DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA DIRECCIÓN — EVALUACIÓN EN TIEMPO REAL DE LA INTERVENCIÓN REALIZADA POR EL PMA A RAÍZ DEL TSUNAMI EN EL OCÉANO ÍNDICO ENTRE DICIEMBRE DE 2004 Y JUNIO DE 2005**

Principales recomendaciones de la evaluación en tiempo real del tsunami del Océano Índico (julio de 2005).	Dependencia responsable	Adopción de medidas por la dirección
<p>15. <b>Recursos humanos:</b> El PMA debe examinar la respuesta ante la crisis del tsunami por lo que respecta los recursos humanos, lo cual afecta a la Dirección de Recursos Humanos (ADH), al personal directivo encargado de las operaciones y a los oficiales de recursos humanos sobre el terreno, a fin de mejorar el despliegue y la gestión del personal durante la próxima gran operación de emergencia. De ello se debería ocupar, antes de que finalice 2005, un miembro superior del personal que no sea del ámbito de los recursos humanos y que cuente con una amplia experiencia sobre el terreno, o bien un consultor de recursos humanos externo. Se podría combinar con el examen a posteriori propuesto.</p>	<p>Dirección de Recursos Humanos (ADH), en consulta con el ODB.</p>	<p>La ADH está preparando una petición combinada de financiación suplementaria para efectuar un examen de los procedimientos relativos a los recursos humanos necesarios durante una emergencia, tal como se recomendó anteriormente. La atención se dedicará fundamentalmente a la gestión de los recursos humanos durante las emergencias y a las mejores prácticas de las operaciones de emergencia. El producto previsto será un conjunto de instrumentos que incluya procedimientos sobre recursos humanos, plantillas normalizadas de recursos humanos y herramientas en línea. El despliegue de personal se trata en la recomendación 16.</p>
<p>16. <b>Lista de reserva para la intervención en situaciones de emergencia:</b> El PMA debe examinar la lista de reserva para la intervención en situaciones de emergencia de acuerdo con lo propuesto en la Casilla 9 del informe completo.</p>	<p>Departamento de Operaciones (ODO) en consulta con la ADH.</p>	<p>El Director Ejecutivo ha ratificado el estudio sobre la capacidad de respuesta del PMA ante situaciones de emergencia, realizado recientemente por un miembro superior del personal del PMA con amplia experiencia sobre el terreno. Se ha creado un grupo de trabajo de personal superior relacionado con la lista de reserva para la intervención en situaciones de emergencia para asegurar la aplicación de las recomendaciones.</p>
<p>17. <b>Gestión institucional de las situaciones de emergencia:</b> El PMA debería designar a un miembro superior del personal experimentado como Coordinador Jefe de Intervenciones de Emergencia en Roma para velar por el despliegue rápido y organizado de los activos del PMA en caso de emergencias de gran magnitud, supervisar la preparación y hacer un seguimiento de la aplicación de las medidas adoptadas en función de la experiencia adquirida. Esto se podría conseguir racionalizando las responsabilidades del personal superior en lugar de recurrir a la creación de un nuevo puesto.</p>	<p>ODO en consulta con la ADH.</p>	<p>El director de la ODM o el director del despacho regional al que afecte una emergencia de primer orden será designado Coordinador Jefe de Intervenciones de Emergencia en caso de una emergencia que afecte a la Organización.</p> <p>El director de la ODM es responsable de la aplicación de las recomendaciones enunciadas en el estudio sobre las intervenciones de emergencia realizado por Khaled Adly, y ratificado por el Director Ejecutivo el 21 julio de 2005.</p>



**ANEXO: RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN Y DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA DIRECCIÓN — EVALUACIÓN EN TIEMPO REAL DE LA INTERVENCIÓN REALIZADA POR EL PMA A RAÍZ DEL TSUNAMI EN EL OCÉANO ÍNDICO ENTRE DICIEMBRE DE 2004 Y JUNIO DE 2005**

Principales recomendaciones de la evaluación en tiempo real del tsunami del Océano Índico (julio de 2005).	Dependencia responsable	Adopción de medidas por la dirección
<p>18. <b>Gestión del efectivo y flujo de caja:</b> Durante la misión de auditoría interna propuesta para septiembre de 2005 en Bangkok, Indonesia y Sri Lanka, se podrían estudiar la reglamentación financiera, la delegación de facultades y el flujo de caja y formular propuestas para mejorar la gestión del efectivo en futuras operaciones de emergencia.</p>	<p>La Oficina de Auditoría Interna (OSDA) en consulta con el AD y el ODB.</p>	<p>Despacho regional: se acogería con satisfacción la realización de un estudio acerca de los actuales procedimientos del PMA sobre gestión del efectivo y flujo de caja con el fin de mejorar las operaciones de emergencia en el futuro; el ODB quizás desee participar en la realización de tal estudio.</p> <p>Oficina de Auditoría Interna: se evaluarán los controles de la gestión del efectivo tomando como base la evaluación de riesgos realizada por la OSDA para la auditoría prevista de la respuesta del PMA ante el tsunami, así como las consultas con el ODB para planificar la auditoría: se formularán recomendaciones para intensificar los controles internos.</p>
<p>19. <b>Género:</b> En las emergencias, el PMA debería enviar inmediatamente expertos en temas de género para trabajar con los de otros organismos y con los expertos de los sectores de la salud, la seguridad alimentaria y la nutrición, y el abastecimiento de agua y saneamiento.</p>	<p>La Dependencia de Género (PDPG) en consulta con la ADH.</p>	<p>La PDPG está totalmente de acuerdo. El despacho regional debería solicitar a la PDP asesoramiento en materia de género para los programas.</p>
<p>20. <b>Género:</b> El PMA debería establecer cotas de referencia para asegurar la participación femenina en las distribuciones generales de alimentos, los programas de alimentación especializados y las actividades para promover unos medios de subsistencia sostenibles; abordar el tema del dominio masculino en los puestos de responsabilidad y conseguir un cambio de mentalidad para que se reconozcan las aptitudes y derechos de las mujeres en lugar de percibir las como víctimas vulnerables.</p>	<p>PDPG</p>	<p>En curso. Uno de los principios básicos de la política del PMA en materia de género es que los hogares y las sociedades salen ganando cuando las mujeres están mejor alimentadas, mejor instruidas, participan de manera más equitativa en las actividades económicas y tienen mayor voz en la toma de decisiones. En los Compromisos ampliados relativos a la mujer se definen unas cotas de referencia para la participación de las mujeres en el diseño, la ejecución y el examen de programas.</p>
<p>21. <b>Género:</b> El PMA debería considerar como una prioridad la protección de las mujeres ante la violencia y la explotación sexuales, y establecer y supervisar mecanismos para minimizar los riesgos durante las distribuciones de alimentos. El PMA debería contribuir a los sistemas destinados a proteger a las mujeres, así como comunicar y tratar los incidentes de abusos o violencia. Debería financiar la capacitación del personal de seguridad y de los administradores de los campamentos de PDI para asegurarse de que las mujeres estén protegidas y de que se informe y se actúe rápidamente ante los incidentes de acoso, abuso y agresión relacionados con la distribución de alimentos o de otros productos.</p>	<p>La PDPG en consulta con el ODB y con las oficinas en los países de Indonesia y Sri Lanka.</p>	<p>Aceptado. El PMA y sus cooperadores asociados supervisan la situación y procuran minimizar la violencia y la explotación de género durante la ejecución de sus programas. El PMA mantiene una política de tolerancia cero ante los abusos que pudiera cometer su personal contra los beneficiarios.</p> <p>En Sri Lanka, los resultados del seguimiento indicaron que la mayoría de los beneficiarios de los alimentos del PMA son mujeres, quienes se sintieron a salvo durante las distribuciones y cuando regresaban con sus alimentos. Las cifras eran inferiores en la región de Colombo. Parece que está más justificada la preocupación por la seguridad de las mujeres en los campamentos de PDI. La puesta en práctica de actividades de protección supondría un cambio de enfoque y probablemente se tendría que realizar en colaboración con otros organismos.</p>



**ANEXO: RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN Y DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA DIRECCIÓN — EVALUACIÓN EN TIEMPO REAL DE LA INTERVENCIÓN REALIZADA POR EL PMA A RAÍZ DEL TSUNAMI EN EL OCÉANO ÍNDICO ENTRE DICIEMBRE DE 2004 Y JUNIO DE 2005**

Principales recomendaciones de la evaluación en tiempo real del tsunami del Océano Índico (julio de 2005).	Dependencia responsable	Adopción de medidas por la dirección
<p>22. <b>Apoyo a los medios de subsistencia:</b> Garantizar que hombres y mujeres dispongan de oportunidades efectivas de generación de ingresos y de aprendizaje tan pronto como sea posible después de una emergencia, ya sea en programas de dinero por trabajo o de APT, o bien en otras actividades de alimentos para la capacitación (APC) y para la creación de unos medios de subsistencia más duraderos. El PMA debería respaldar las iniciativas encaminadas a resolver problemas, por ejemplo, las actividades de APC para formar asesores que presten apoyo psicológico a personas traumatizadas por el tsunami.</p>	<p>La PDPG en consulta con el despacho regional y con las oficinas en Indonesia y Sri Lanka.</p>	<p>Aceptado. La política del PMA en materia de género establece unas cotas de referencia para la participación de las mujeres en actividades de APC y APT, con los objetivos de desarrollar el capital humano femenino, fomentar el valor del trabajo y la productividad de las mujeres e incrementar el acceso de éstas al capital, el empleo y los recursos productivos.</p> <p>En Aceh, los programas de dinero por trabajo no han ayudado a crear medios de subsistencia duraderos; en su mayoría son un medio de transferencia de ingresos a los beneficiarios. El concepto de APT es un concepto extraño en este marco. Sin embargo, el PMA está estudiando las posibilidades de apoyar actividades de dinero por trabajo y de APT junto con Oxfam y el Banco Mundial, y está creando una asociación con la Cruz Roja Norteamericana para introducir la ayuda psicosocial en las escuelas como actividad complementaria a la alimentación escolar.</p> <p>En Sri Lanka, con la reanudación de las actividades de la OPSR, se han aprobado en las áreas afectadas por el tsunami 102 proyectos de APT que comenzarán hacia finales de agosto; 56 proyectos están pendientes de aprobación; se están poniendo en marcha actividades de APC y otras iniciativas de apoyo a los medios de subsistencia. Se han aumentado las cifras de beneficiarios previstas para 2006 de modo de incluir a las víctimas del tsunami que necesitan ayuda para recuperar sus medios de subsistencia. La OPSR tiene además un componente de asesoramiento psicosocial que se puede dirigir hacia las personas traumatizadas por el tsunami.</p>



## SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO

AD	Departamento de Administración
ADH	Dirección de Recursos Humanos
ADI	Dirección de Tecnología de la Información y de las Comunicaciones
ADM	Dirección de Servicios de Gestión
APC	Alimentos para la capacitación
APE	Alimentos para la educación
APT	Alimentos por trabajo
BULOG	Organismo de compra y logística indonesio
CAD	Costos de apoyo directos
COMPAS	Sistema de Análisis y Procesamiento del Movimiento de Productos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FDP	Servicio de Movilización de Fondos del Sector Privado
FITTEST	Equipo de apoyo rápido en tecnología de la información y las telecomunicaciones para emergencias
IASMN	Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad
MOSS	Normas mínimas de seguridad en las operaciones
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OD	Departamento de Operaciones
ODA	Servicio de Análisis, Evaluación y Preparación
ODAN	Subdirección de Preparación y Respuesta ante Emergencias
ODB	Despacho Regional para Asia
ODB	Despacho Regional para Asia
ODM	Dirección de Gestión de Programas
ODO	Oficina del Director de Operaciones
ODT	Dirección de Transporte y Compras
ODTF	Subdirección de Fletes Análisis y Apoyo
ODTL	Servicio de Logística
OE	Operación especial
OEDB	Oficina de Presupuesto
OEDE	Oficina de Evaluación
OEM	Operación de emergencia
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
OSDA	Oficina de Auditoría Interna



OTL	Servicio de Transporte Terrestre
PDF	Punto de distribución final
PDP	Dirección de Estrategias, Políticas y Apoyo a los Programas
PDPG	Dependencia de Género
PEIP	Punto de entrega en el interior del país
TEC	Coalición para la evaluación del tsunami
TTAM	Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación
UNHAS	Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas
UNJLC	Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas

