

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Período de sesiones anual  
de la Junta Ejecutiva**

**Roma, 12-16 de junio de 2006**

## **INFORMES DE EVALUACIÓN**

**Tema 7 del programa**

*Para examen*

**S**

Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.A/2006/7-A/4**  
16 mayo 2006  
ORIGINAL: FRANCÉS

## **INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA DEL PMA A LA CRISIS DEL NÍGER 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 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, OEDE: Sr. K. Tuinenburg Tel.: 066513-2252

Oficial de Evaluación, OEDE: Sra. A.-C. Luzot Tel.: 066513-3421

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. C. Panlilio, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).



## RESUMEN

En este informe se presentan las conclusiones de la evaluación de la respuesta del PMA a la crisis del Níger, encargada por la Oficina de Evaluación. En él se hace una distinción entre el período anterior a la crisis humanitaria (desde la cosecha de 2004 hasta julio de 2005) y el empeoramiento de la crisis y su gestión hasta diciembre de 2005.

La crisis a que ha tenido que hacer frente el Níger cuestiona los parámetros según los cuales solían interpretarse las crisis en el Sahel, en la medida en que ha difuminado la frontera entre las crisis estructurales y las crisis coyunturales. Esta forma de emergencia permanente es consecuencia de la falta de soluciones sustantivas a los factores estructurales de la crisis: las deficiencias de las políticas sectoriales, de las inversiones y de la ayuda al desarrollo.

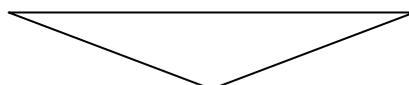
El diagnóstico emitido a fines de 2004 por todas las partes interesadas, incluido el PMA, basado fundamentalmente en la disponibilidad de alimentos, no aprovechó en medida suficiente el acervo de conocimientos sobre la complejidad de las economías agrícolas y alimentarias y sobre la dinámica de integración de los mercados del África occidental. Este diagnóstico llevó a la formulación de un plan y una operación de emergencia poco pertinentes a tenor de la crisis que se estaba desarrollando (esencialmente en cuanto a la accesibilidad y la malnutrición). Mientras que los signos del empeoramiento de la crisis se multiplicaban, no se procedió a la reorientación de las intervenciones hasta julio de 2005. Ello arrojó dudas sobre la elección de los indicadores pertinentes (ingresos, mercados, seguimiento nutricional) y, principalmente, sobre los medios disponibles de análisis e interpretación para diagnosticar la naturaleza de la crisis, seguir su evolución y modificar en consecuencia los medios utilizados para hacer frente a ella.

Hasta julio de 2005, la intervención del PMA para responder a la crisis fue limitada, y ello fue así por varias razones. Los recursos de la oficina en el país (que evolucionaba en un contexto marcado por una limitada capacidad institucional) no le permitieron satisfacer las necesidades ni hacer frente a las numerosas tareas que le incumbían (ejecución de las operaciones, seguimiento de la evolución de la situación, diálogo sobre políticas, movilización, comunicación, suministro, etc.). Por más que el sistema de descentralización había previsto que la oficina en el país podía, a petición suya, recibir ayuda del despacho regional y de la Sede, el apoyo recibido fue fragmentario e intermitente, dado que cada uno actuó dentro del marco estricto de sus competencias. Por añadidura, no existía un sistema que permitiera seguir de cerca la evolución de la situación y la ejecución de la respuesta. En definitiva, la oficina en el país no obtuvo ningún apoyo técnico integrado y periódico antes de julio de 2005, fecha en la que se estableció un grupo de acción.

Durante ese mismo período, las actividades de comunicación y movilización de recursos fueron relativamente limitadas y los donantes actuaron con lentitud, lo que puso en duda la manera de gestionar estos ámbitos en el marco de la mitigación de la crisis. Por otra parte, la intervención del PMA se caracterizó por una cierta falta de iniciativa para resolver las dificultades de suministro en un mercado regional en plena evolución. Todo ello afectó negativamente a la capacidad de intervenir con rapidez en favor del objetivo de prevenir o mitigar la crisis.

Habida cuenta del fracaso de la aplicación de la estrategia de prevención o mitigación, la labor de reorientación de la estrategia del PMA realizada en julio de 2005, si bien tardía, fue sumamente pertinente. Aunque es cierto que el PMA asumió sólo la responsabilidad de cambiar de estrategia, rápidamente obtuvo el apoyo del Gobierno y otras partes interesadas. La ejecución dio buenos resultados gracias a los anticipos concedidos con cargo a la Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI), la cobertura informativa, la movilización de los donantes, las iniciativas emprendidas en materia de suministro y la eficacia de las distribuciones.

## PROYECTO DE DECISIÓN\*



La Junta toma nota de la información y las recomendaciones que figuran en el “Informe resumido de la evaluación de la respuesta del PMA a la crisis del Níger de 2005” (WFP/EB.A/2006/7-A/4), así como de la respuesta de la dirección, e invita al PMA a que aplique las recomendaciones, teniendo en cuenta las cuestiones planteadas por los miembros de la Junta durante las deliberaciones.

---

\* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del período de sesiones anual de 2006 de la Junta Ejecutiva” (WFP/EB.A/2006/16) que se publica al finalizar el período de sesiones.



## INTRODUCCIÓN

### Objetivo de la evaluación

1. El objetivo de esta evaluación es extraer enseñanzas de la respuesta del PMA anterior a la crisis, en el marco del plan de emergencia de 2004-2005, de su reorientación estratégica de julio de 2005 y de su ejecución hasta diciembre de ese mismo año. Esta evaluación tiene lugar tras el examen posterior a la intervención (taller organizado conjuntamente por el Gobierno del Níger y el PMA en noviembre de 2005 para realizar un análisis de la crisis) y se basa en los análisis y conclusiones de las evaluaciones, estudios y encuestas que la han precedido<sup>1</sup>, en particular la evaluación externa del Servicio nacional de prevención y gestión de crisis alimentarias (denominado en adelante “el Servicio”)<sup>2</sup>. Se basa asimismo en datos e información no disponibles durante el período objeto de examen, lo que permite realizar determinados análisis o extraer conclusiones a las cuales era difícil llegar a la sazón.

### Metodología

2. El enfoque adoptado se asienta en los criterios de evaluación definidos por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). La evaluación se basa en tres fuentes de información: la bibliografía, las entrevistas<sup>3</sup> y las misiones de observación sobre el terreno<sup>4</sup> organizadas en cuatro regiones (Tahoua, Tillabéri, Maradi y Zinder).
3. La evaluación arrancó con una misión preparatoria a comienzos de 2006, seguida de entrevistas en la Sede. La misión principal concluyó con tres sesiones informativas, dos en el Níger (PMA y partes interesadas) y otra en Roma. Cuando se dispuso de las observaciones sobre el informe provisional, se organizó un taller práctico para estudiar las conclusiones y recomendaciones antes de la finalización del informe.
4. Entre las principales dificultades encontradas durante la evaluación cabe mencionar las siguientes: i) la reunión de datos cuantitativos para el análisis de los resultados y los costos de la respuesta; ii) las limitaciones de la representatividad de las observaciones realizadas sobre el terreno, parcialmente compensadas por los estudios disponibles; y iii) los plazos de la evaluación, relativamente cortos si se tiene en cuenta la complejidad de la crisis, el número de partes interesadas y la riqueza de la documentación disponible.

---

<sup>1</sup> Especialmente la evaluación en tiempo real de la respuesta del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); la evaluación interinstitucional de la respuesta de las organizaciones no gubernamentales (ONG) a la crisis, así como estudios y encuestas, en particular del PMA (evaluación de la seguridad alimentaria en emergencias, evaluación en profundidad de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad, estudio de los mercados).

<sup>2</sup> Realizada por el Instituto de Investigación y Aplicación de Métodos de Desarrollo.

<sup>3</sup> Organizadas en colaboración con el PMA (en la Sede, los despachos regionales, las oficinas en los países y las suboficinas); el Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel (CILSS) y la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA); en el Níger, se organizaron en colaboración con autoridades gubernamentales, organismos de las Naciones Unidas, donantes, ONG, la sociedad civil y los beneficiarios.

<sup>4</sup> Con el objetivo de reunir datos cualitativos de las poblaciones, las ONG y las autoridades locales en cuanto a su percepción de la crisis alimentaria y de las intervenciones del PMA.



## CONTEXTO Y NATURALEZA DE LA CRISIS

5. Con una población de 12,5 millones de habitantes y unos ingresos medios anuales de 232 dólares EE.UU. per cápita, el Níger es uno de los países más pobres del mundo, en el que más del 60% de la población vive con menos de 1 dólar al día. A ello hay que sumar unos indicadores de desarrollo social muy debilitados, una demografía explosiva y unas diferencias muy pronunciadas entre los sexos, lo que sitúa al Níger en el último puesto de la lista de desarrollo humano de 2005 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La población concentrada en las regiones agropastorales del sur vive esencialmente de la agricultura (el 85% de la población es rural). La economía del país está fuertemente sujeta a la fluctuación climática y depende del contexto regional. Así, Nigeria desempeña un importante papel en la dinámica económica y social del país: no en balde constituye la principal salida para los productos del Níger, el proveedor básico de los productos alimentarios importados y el principal país de acogida de inmigrantes. Además, la zona fronteriza con Nigeria se encuentra entre las regiones más densamente pobladas del África.

### **El Servicio nacional de prevención y gestión de crisis alimentarias**

Adscrito al Gabinete del Primer Ministro, el Servicio vincula al Estado y los donantes (entre los cuales Francia y la Unión Europea desempeñan una función primordial habida cuenta de los recursos aportados), y tiene al PMA como principal asociado. En virtud de un acuerdo marco, las partes se comprometen a concertar y coordinar sus actividades. Las decisiones se adoptan por consenso. Actualmente, el Servicio favorece una modalidad de intervención basada en la alerta temprana y la mitigación de las crisis. La ayuda alimentaria gratuita se considera un instrumento de último recurso. El Servicio debe disponer normalmente de 50.000 toneladas de reservas materiales y una reserva financiera equivalente a 60.000 toneladas.

6. El debilitamiento constante de los sistemas agropastorales, con el consiguiente aumento de la importancia de los mercados para satisfacer las necesidades alimentarias, la obsolescencia de la estructura económica y el aumento progresivo de la pobreza afectan duramente a las poblaciones vulnerables y hacen de la inseguridad alimentaria un problema estructural.
7. Por otra parte, el Níger atraviesa una crisis nutricional estructural, con una prevalencia de malnutrición aguda y tasas de mortalidad de niños y jóvenes que se encuentran entre las más elevadas del mundo; las causas son de tipo alimentario, sanitario, económico y sociocultural.
8. En este contexto estructuralmente frágil, el Níger sufre periódicamente crisis alimentarias más o menos importantes. Para hacerles frente, el país dispone de una estrategia de prevención y gestión de crisis, puesta en práctica por el Servicio. En ausencia de un plan para contingencias que defina las modalidades de respuesta a las crisis, el Gobierno y los donantes son favorables a las modalidades de alerta temprana y mitigación de crisis, toda vez que consideran que sólo debe recurrirse a la ayuda alimentaria gratuita



como último recurso, de ahí que exista una cierta reticencia<sup>5</sup> respecto al uso de este instrumento.

9. La crisis actual no es una típica crisis de producción y no obedece a una perturbación externa importante. Al contrario, se manifiesta de manera difusa y compleja, combinando una serie de factores coyunturales y estructurales.
10. La cosecha de 2004 sufrió las consecuencias de una invasión de langostas del desierto y de la sequía, que comportaron un aumento del precio de los cereales, lo que combinado con una disminución de los recursos de piensos provocó un deterioro de la relación del intercambio de cereales/ganado. Por otra parte, a nivel regional se fue instaurando progresivamente un sentimiento de penuria, alimentado por una producción a veces escasa<sup>6</sup>, que llevó al cierre oficioso de las fronteras. A los factores estructurales se unieron, pues, factores coyunturales agravantes que, al confluir, provocaron una importante crisis alimentaria (de accesibilidad) y nutricional (empeoramiento de la crisis estructural relacionada, entre otros aspectos, con la crisis alimentaria).
11. Por último, dos elementos importantes afectaron igualmente a la crisis y a la estrategia de respuesta. Por un lado, la excesiva cobertura informativa que, al tiempo que amplificó las divergencias de percepción sobre el carácter y la dimensión de la crisis, contribuyó a movilizar considerablemente la ayuda alimentaria. Por otro lado, el contexto nacional, y las elecciones (diciembre de 2004), pesaron indudablemente en la percepción de la magnitud y el carácter de la crisis y, por consiguiente, en el diálogo sobre políticas que se entabló con los donantes.

Esta crisis cuestiona los parámetros según los cuales solían interpretarse las crisis en el Sahel, en la medida en que ha difuminado la frontera entre las crisis estructurales y las crisis coyunturales. Esta forma de “emergencia permanente” indica la falta de una solución eficaz a los problemas estructurales de la crisis.

## CONCLUSIONES RELATIVAS A LA RESPUESTA DEL PMA ANTES DE LA CRISIS: COSECHA DE 2004 A JULIO DE 2005

### Pertinencia

12. El establecimiento del balance de cereales después de la cosecha de 2004<sup>7</sup> ha dado pie a debates. La misión conjunta de la FAO, el PMA, el Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel (CILSS), el sistema de alerta temprana y el Ministerio de Agricultura y Recursos Animales diagnostica un déficit de cereales de

<sup>5</sup> Conviene sin embargo señalar que la carta de entendimiento entre el Gobierno y el PMA relativa a la operación de emergencia menciona explícitamente la posibilidad de recurrir a la distribución general y gratuita si la situación lo requiere.

<sup>6</sup> Especialmente en los países de la costa, lo mismo que en la franja norte de Nigeria. El boletín mensual de la Red de sistemas de alerta temprana contra la hambruna (FEWSNET), de noviembre de 2004, destaca el exiguo nivel de la producción en el norte de Nigeria, en particular de mijo.

<sup>7</sup> Varios balances de cereales han indicado déficit que van de las 20.000 a las 280.000 toneladas.



278.350 toneladas y un déficit de piensos de 5 millones de toneladas<sup>8</sup>. El PMA y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) contribuyeron en gran medida a que el Gobierno, que en un inicio se mostraba reticente a abordar los posibles riesgos que entraña el déficit alimentario, reconociera un déficit de cereales de 223.488 toneladas (7,5% de las necesidades) y un déficit de piensos de 4,6 millones de toneladas de materia seca (36% de las necesidades).

13. El PMA, como las demás partes interesadas, diagnosticó una crisis basada en una serie de déficit de producción localizados. Los datos a veces contradictorios y la falta de precisión en las tendencias no permitieron afinar el análisis e identificar una crisis dominada por los problemas del acceso a los alimentos (fuerte aumento del precio de los cereales y poder de adquisición débil). Los análisis no aprovecharon en grado suficiente el acervo de conocimientos existente sobre la complejidad de la economía agrícola y alimentaria, así como sobre la dinámica de integración de los mercados del África occidental. La determinación de zonas vulnerables padeció igualmente esta deficiencia en la medida en que se basó ampliamente en los déficit de cereales de las aldeas. Así, las zonas pastorales afectadas por un déficit de piensos histórico sólo se tuvieron en cuenta marginalmente.

### **Plan de emergencia del Servicio**

#### **Noviembre de 2004**

El plan tuvo por objeto satisfacer el 35% (78.100 toneladas) del déficit detectado, por medio de la venta subvencionada de cereales (60.000 toneladas), un programa de mitigación de la crisis, que incluyó bancos de cereales (10.000 toneladas) y actividades de alta intensidad de mano de obra (8.100 toneladas), así como una contribución al Servicio por 540 millones de francos CFA.

14. Para analizar mejor la situación nutricional, el PMA inició en septiembre de 2004, con la colaboración de la ONG Hellen Keller International, un estudio que reveló, a partir de abril de 2005, una situación alarmante en los niños de edades comprendidas entre los 6 meses y los 5 años en las zonas de Maradi y Zinder<sup>9</sup> (paradójicamente en zonas agrícolas productoras, lo que demuestra que la malnutrición crónica que azota al Níger tiene su origen en múltiples factores<sup>10</sup>), lo que puso de manifiesto la existencia de una crisis nutricional que venía siendo denunciada desde hacía años por varias encuestas<sup>11</sup>.
15. Los resultados de otros estudios emprendidos por el PMA (evaluación en profundidad de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad, estudios de mercado, evaluación de la seguridad alimentaria en emergencias) no estuvieron disponibles hasta el verano de 2005. Hubo, pues, pocos elementos de análisis sobre la evolución de la situación antes de julio.

<sup>8</sup> Cuando presentó sus resultados en octubre de 2004, la misión identificó a 1,6 millones de personas vulnerables y preconizó el suministro de insumos agrícolas, alimentos suplementarios para el ganado y semillas de alimentos. Al publicar el informe, el 21 de diciembre de 2004 (después de la publicación del plan de emergencia), la misión elevó el número de personas vulnerables, que pasó a ser de 2,4 millones, y señaló la necesidad urgente de suministrar ayuda alimentaria selectiva.

<sup>9</sup> Situación confirmada unos días más tarde por la ONG Médicos sin Fronteras (MSF).

<sup>10</sup> En 2005, la oficina en el país obtuvo una donación para establecer (en colaboración con algunos de sus asociados) el modelo causal de la malnutrición en el Níger.

<sup>11</sup> En particular, por la encuesta a base de indicadores múltiples del UNICEF de 2000.



16. A partir de noviembre de 2004, el Servicio comienza a preparar un plan de emergencia. El Gobierno cursa una solicitud de asistencia, que incluye la venta subvencionada y medidas de mitigación. En ese momento, los donantes y el PMA saben que el Servicio está debilitado<sup>12</sup>, dado que sólo posee 17.000 toneladas de reservas y el equivalente de 20.000 toneladas de reservas financieras para la ejecución de ese plan.
17. La respuesta del PMA se integra en el plan de emergencia. Prevé la preparación de una operación de emergencia y la aceleración del programa en el país.
18. Al igual que el plan de emergencia, la operación de emergencia sufrió: i) la falta de un análisis de la situación de los ganaderos; ii) la infravaloración de los problemas de acceso a los alimentos; iii) la inadecuada valoración de la capacidad de suministro a nivel regional; y iv) la insuficiente atención prestada a la situación nutricional.

### Operación de emergencia

Febrero de 2005

**Prioridad estratégica 2:** proteger los medios de subsistencia en las situaciones de crisis y reforzar la resistencia a las perturbaciones.

**Beneficiarios:** 400.000 personas afectadas por la sequía y las plagas de langostas en 2004.

**Cantidad prevista de productos alimentarios:** 6.562 toneladas.

**Duración:** 6 meses

**Costo total:** 2,9 millones de dólares EE.UU.

**Actividades:** alimentos por trabajo (APT), alimentos para la capacitación (APC), bancos de cereales y, en caso necesario, distribuciones generales y gratuitas de alimentos.

19. Si bien es cierto que la operación de emergencia respaldó en particular el programa de mitigación de la crisis, en la medida en que marcó distancias con las ventas subvencionadas, ningún elemento permitió afirmar que las opciones contempladas en el plan de emergencia hubieran sido puestas en entredicho antes de julio de 2005<sup>13</sup>, ya sea por parte del PMA, ya de los donantes. Por otro lado, no se aplicó ningún sistema de seguimiento estrecho del plan de emergencia.

El diagnóstico, basado fundamentalmente en la disponibilidad de alimentos, llevó a un plan de emergencia poco pertinente ante la situación que se estaba desarrollando. El PMA, como los demás agentes, no anticipó la crisis que se gestaba. Si bien es cierto que la intervención del PMA no respaldó las ventas subvencionadas, ningún elemento permitió afirmar que el plan de emergencia hubiera sido puesto en entredicho antes de julio.

<sup>12</sup> Había contribuido, con la anuencia de todas las partes, a financiar las operaciones de la lucha contra las plagas de langostas.

<sup>13</sup> En las actas de las reuniones del Servicio, enmendadas y aprobadas oficialmente por todos los participantes, no consta que la estrategia adoptada en el marco del plan de emergencia haya sido puesta en entredicho en ningún momento.



## Eficacia

20. La operación de emergencia no se puso en marcha hasta el mes de junio (gracias a un préstamo del programa en el país) con la distribución de alimentos a las familias de niños malnutridos atendidos en los centros nutricionales y a un determinado número de ganaderos. En cuanto al resto, no se realizó ninguna de las actividades previstas en la operación de emergencia (bancos de cereales, alimentos para la capacitación [APC] y alimentos por trabajo [APT]). Este fracaso sólo se vio compensado parcialmente por la aceleración del programa en el país, gracias a la cual, en julio, se había llevado a cabo cerca del 80% (equivalente a 10.500 toneladas) de las actividades vinculadas a los bancos de cereales, de APT y de APC en las zonas vulnerables.

La eficacia de la respuesta del PMA fue relativamente limitada, tanto más cuanto que la operación de emergencia no se puso en marcha hasta junio, y tímidamente.

## Eficiencia

21. El primer donante no se manifestó hasta el 17 de mayo, es decir tres meses después del comienzo de una operación que debía concluir en agosto. Esto se explica especialmente por la focalización de la comunidad internacional en las catástrofes del tsunami y de Darfur, las divergencias de opinión sobre la gravedad de la crisis y las modalidades de intervención, la modesta dimensión de la operación de emergencia, la falta de interés por las operaciones de prevención/mitigación de crisis, así como la ausencia inicial de una auténtica estrategia de comunicación y de movilización de recursos.

### **Función básica de la Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI)**

La CRI permite al PMA reaccionar sobre el terreno a las nuevas necesidades humanitarias mientras se lleva a cabo el proceso de adopción de decisiones, de negociación y de confirmación con los donantes.

22. Consciente de la necesidad de una intervención rápida, el PMA recurrió a la CRI<sup>14</sup> antes incluso de que se aprobase la operación de emergencia y liberó 1,4 millones de dólares el 3 de febrero a fin de asegurar la disponibilidad de alimentos en el país a partir de abril. De conformidad con la petición del Gobierno de que no se efectuasen compras a nivel local, el PMA acudió al mercado regional (Nigeria). Sin embargo, los alimentos destinados a la operación de emergencia no estuvieron finalmente disponibles para su distribución hasta junio/julio, por varias razones: i) lentitud en la concesión del primer contrato de compra establecido en el marco de la operación de emergencia, a pesar de la disponibilidad de

<sup>14</sup> Presentación de la CRI extraída de la directiva 2005/005 del OD: *Policies and procedures for the use of the Immediate Response Account.*



fondos<sup>15</sup>; ii) retrasos en la entrega relacionados fundamentalmente con medidas logísticas<sup>16</sup>; iii) falta de cambio en la estrategia de suministro antes de julio para pasar al mercado internacional, habida cuenta de las dificultades encontradas en la región (incluido el cierre “oficioso” de las fronteras a las transacciones por parte de determinados países).

La ejecución de la respuesta del PMA se caracterizó por inercias y demoras que no son compatibles con la noción de emergencia, lo que plantea la cuestión del apoyo institucional adecuado para una oficina en el país cuya capacidad es demasiado limitada para que pueda hacer frente al conjunto de las tareas que le incumben (ejecución de operaciones, seguimiento y análisis de la información sobre la seguridad alimentaria, diálogo sobre políticas, suministro, movilización de recursos, etc.).

## **JULIO DE 2005: EMPEORAMIENTO DE LA CRISIS Y CAMBIO DE ESTRATEGIA**

23. En el Sahel, es bien sabido que toda cosecha mala o escasa comporta graves riesgos de empeoramiento de la situación alimentaria en los meses venideros. En el Níger se había formulado un plan de emergencia (en el cual se inscribía la operación de emergencia) y ya en noviembre de 2004 se había hecho un llamamiento a los asociados. Sin embargo, para que el instrumento de intervención elegido (ventas subvencionadas) tuviera posibilidades de poner coto a los riesgos de empeoramiento, hacía falta introducir en el mercado cantidades suficientemente importantes de productos para aumentar la disponibilidad y hacer bajar los precios. No obstante, el Servicio contaba con muy pocas existencias de partida y tropezó con los mismos problemas de suministro y de movilización de recursos que el PMA. En abril de 2005, solamente se había realizado el 27% del programa de ventas subvencionadas y la operación de emergencia no arrancó realmente hasta agosto, cuando tuvieron lugar las distribuciones generales.
24. Durante todo ese tiempo, los signos de empeoramiento de la situación se multiplicaban: aumento del precio de los cereales, deterioro de las relaciones del intercambio de cereales/ganado, recurso a estrategias de supervivencia excepcionales y determinación de una crisis nutricional grave.
25. Si bien durante los primeros meses los contactos con los medios de comunicación fueron esporádicos, un comunicado de prensa de Médicos sin Fronteras de finales de abril, en el que se denunciaba la situación nutricional, dio paso a una amplia cobertura informativa de la crisis, que culminaría en julio con los reportajes de la BBC<sup>17</sup>. Esta cobertura informativa

<sup>15</sup> El primer contrato, firmado el 7 de abril (cuando hacía ya dos meses que se disponía de los fondos) con el Departamento de reservas estratégicas de granos de Nigeria, por 3.700 toneladas de sorgo, no se abonó sino entre mediados de junio y el 27 de julio y los alimentos se distribuyeron en agosto.

<sup>16</sup> La responsabilidad del transporte se dejó en manos del contratista a pesar de las experiencias negativas del pasado. En efecto, en ese momento, el PMA no tenía capacidad para llevar a cabo esas operaciones de transporte en el Níger y tampoco disponía de una oficina en Nigeria. Paralelamente se volvía a enviar a un cierto número de encargados de logística del Despacho Regional a otras emergencias importantes en diversos lugares.

<sup>17</sup> Sobre la base de la difusión de vídeos del PMA.



tuvo un efecto positivo en la medida en que hizo aumentar rápidamente la movilización de los donantes. Pero contribuyó también a enturbiar más si cabe la comprensión de las especificidades de la crisis por las partes interesadas y, así, la manera de responder a ella. Todo ello fue motivo de polémica<sup>18</sup> en un momento en que la concertación era crucial.

26. Durante el primer semestre de 2005, la pertinencia del plan de emergencia ante la evolución de la situación y las deficiencias de su puesta en marcha no posibilita un verdadero diálogo. Ahora bien, ese diálogo, impulsado al más alto nivel, habría permitido si no convencer, al menos sensibilizar antes al Gobierno y a los donantes sobre la emergencia de una crisis humanitaria y sobre la necesidad de recurrir eventualmente a otros medios para responder a ella. En consecuencia, cuando el PMA reorienta su estrategia de intervención, se considera que campa por sus respetos, si bien el Gobierno no tarda en adoptar una posición parecida.
27. Por último, la ausencia de un sistema de seguimiento estrecho de la evolución de la situación y de la puesta en marcha de la operación de emergencia explica sin duda parcialmente un cierto número de inercias. Si bien es evidente que se producen intercambios periódicos entre los diferentes servicios (Sede, Despacho Regional y oficina en el país), el apoyo prestado es fragmentario y parcial. No existe un mecanismo que permita realizar un seguimiento y un análisis exhaustivo de la evolución de la situación.

Consagrado a los problemas de movilización y suministro e impedido por la ausencia de un sistema de seguimiento y análisis periódico de la evolución de la situación, el PMA no estuvo en condiciones de prevenir el desarrollo de la crisis alimentaria, en especial mediante un diálogo diligente, informado y de alto nivel con el Gobierno y los asociados sobre las limitaciones del plan de emergencia (tanto a nivel del diagnóstico como de la puesta en marcha). La gestión de la crisis se vio dificultada por la reticencia del Gobierno y de determinados donantes a recurrir a la ayuda alimentaria gratuita y generalizada para hacer frente a la crisis.

## CONCLUSIONES RELATIVAS A LA RESPUESTA DEL PMA DESPUÉS DE LA CRISIS: JULIO A DICIEMBRE DE 2005

28. El PMA revisó finalmente su estrategia de intervención en julio, haciendo hincapié en la prioridad estratégica n° 1: salvar vidas. En un primer momento (revisión presupuestaria 3, del 14 de julio), se decidió llevar a cabo distribuciones gratuitas selectivas de alimentos, acompañadas de actividades de alimentación complementaria y recuperación nutricional para 1,2 millones de personas (con un presupuesto de 16 millones de dólares). Esta revisión se realizó en el marco del plan de emergencia, cuyo objetivo era en ese momento asistir a 2,5 millones de personas. Ante el miedo de que surgieran dificultades durante la ejecución del plan de emergencia (el Primer Ministro había señalado al Director Regional del PMA que los alimentos solicitados por el Servicio se distribuirían con retraso y que el Gobierno no disponía de los medios necesarios para transportar esos alimentos), el PMA

<sup>18</sup> En especial, durante la reunión regional celebrada del 7 al 9 de junio de 2005, el CILSS cuestiona el cálculo de las necesidades de ayuda alimentaria gratuita.



asumió la responsabilidad de atender a la totalidad de la población, que se estimaba vulnerable, y reestructuró de nuevo su respuesta (revisión presupuestaria del 7 de agosto), recurriendo a las distribuciones generales hasta el final del período de escasez. En total, la operación de emergencia fue objeto de nueve revisiones presupuestarias.

### Operación de emergencia

#### (Revisión presupuestaria del 3 de agosto de 2005)

**Prioridades estratégicas:** 1) salvar vidas y 2) proteger los medios de subsistencia en situaciones de crisis y aumentar la capacidad de resistencia a las crisis.

**Beneficiarios:** 2,5 millones de personas muy vulnerables según los criterios del Sistema de alerta temprana.

**Cantidad prevista de productos alimentarios:** cerca de 73.000 toneladas.

**Duración:** diez meses (hasta diciembre de 2005).

**Costo total:** 57,6 millones de dólares EE.UU.

**Actividades:** distribuciones generales y gratuitas de alimentos, alimentación complementaria, alimentos por trabajo (APT) y actividades de recuperación de la crisis.

## Pertinencia

29. La estrategia formulada por el PMA en julio fue sumamente pertinente habida cuenta de la situación reinante en ese momento. En efecto, fue sumamente adecuado ampliar el objetivo de la operación de emergencia a la Prioridad estratégica 1 de “salvar vidas”, en especial en todo lo que afecta a los niños malnutridos acogidos en los centros de recuperación nutricional. Para la gran mayoría de las personas vulnerables también lo fue el mantenimiento de la Prioridad estratégica 2, “preservar los mecanismos de supervivencia”.

Aunque tardía, la reorientación de la estrategia del PMA fue pertinente.

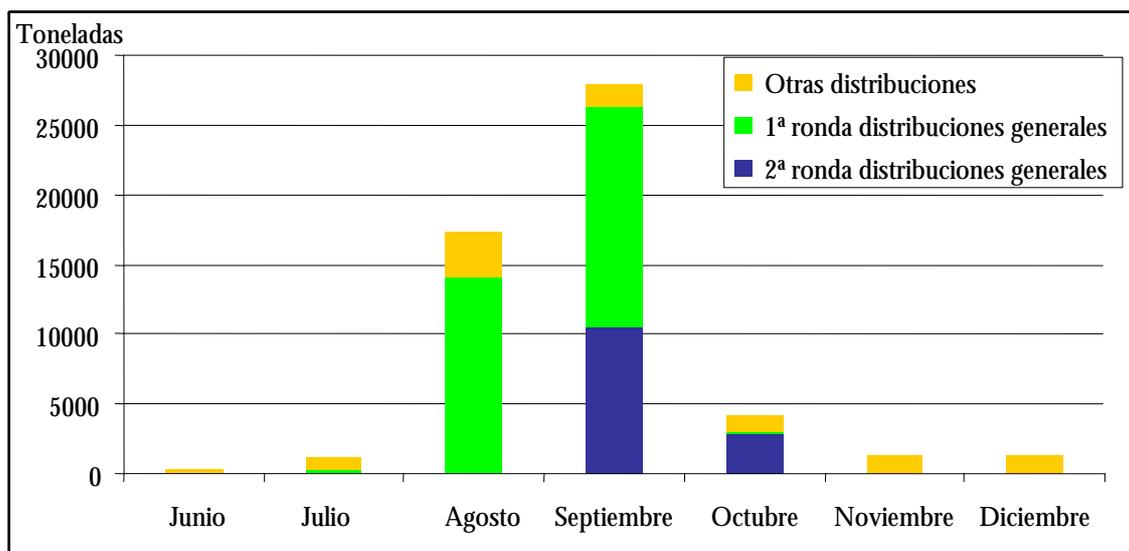
## Eficacia

30. En agosto de 2005, cuando la crisis cobró extensión, no hubo más remedio que recurrir a las distribuciones generales, el instrumento más eficaz cuando se trata de intervenir de manera rápida (como sucedió antes de la cosecha de octubre) y masiva. La primera ronda de distribuciones generales tuvo lugar puntualmente en pleno período de escasez, cuando se agotaron las estrategias de supervivencia. Contribuyó sin ningún género de dudas a limitar el consumo de cereales inmaduros, a evitar la venta de la cosecha ante de tiempo, así como a mantener en el lugar la mano de obra necesaria para la cosecha. Su objetivo central fue la población de las zonas más vulnerables, según determinó el sistema de alerta temprana. La segunda ronda de distribuciones generales se organizó juiciosamente para abarcar las aldeas “olvidadas” durante la primera ronda y para concentrar la ayuda en las



zonas más debilitadas. En este caso, los resultados parecen más contradictorios. Dado que un determinado número de aldeas beneficiarias había recibido ya la ayuda de la primera distribución, así como la de otros asociados, cabe preguntarse (como han hecho varios asociados) si no habría sido posible ahorrar una parte de las cantidades distribuidas para actividades posteriores mejor orientadas a los hogares vulnerables, incluso después de la distribución general y la nueva cosecha<sup>19</sup>. Esta última puntualización no disminuye en absoluto el éxito notable (reconocido por la gran mayoría de los asociados) de las distribuciones generales.

### Operación de emergencia: actividades y período de ejecución



31. A nivel nutricional, el PMA intervino igualmente en favor de los niños y de las mujeres embarazadas y lactantes, suministrándoles raciones complementarias por medio de los Centros de recuperación nutricional intensiva y ambulatoria y en estrecha colaboración con organismos como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Una evaluación de la ejecución de estas intervenciones mostró resultados muy positivos (una tasa de curación a corto plazo del 92,36%)<sup>20</sup>.
32. Por último, el programa en el país continuó, sobre todo en noviembre y diciembre, con la reanudación de las actividades de APT. En total, se distribuyeron más de 67.000 toneladas de alimentos, de las cuales cerca de 54.000 en el marco de la operación de emergencia.

<sup>19</sup> Según los resultados de la evaluación de la seguridad alimentaria en emergencias realizada entre el 15 de septiembre y el 2 de octubre de 2005 a raíz de la cosecha de 2005, alrededor del 60% de los hogares rurales sólo disponía de alimentos para cuatro meses, por lo que la seguridad alimentaria siguió siendo precaria en 2006.

<sup>20</sup> Evaluación en tiempo real del UNICEF.



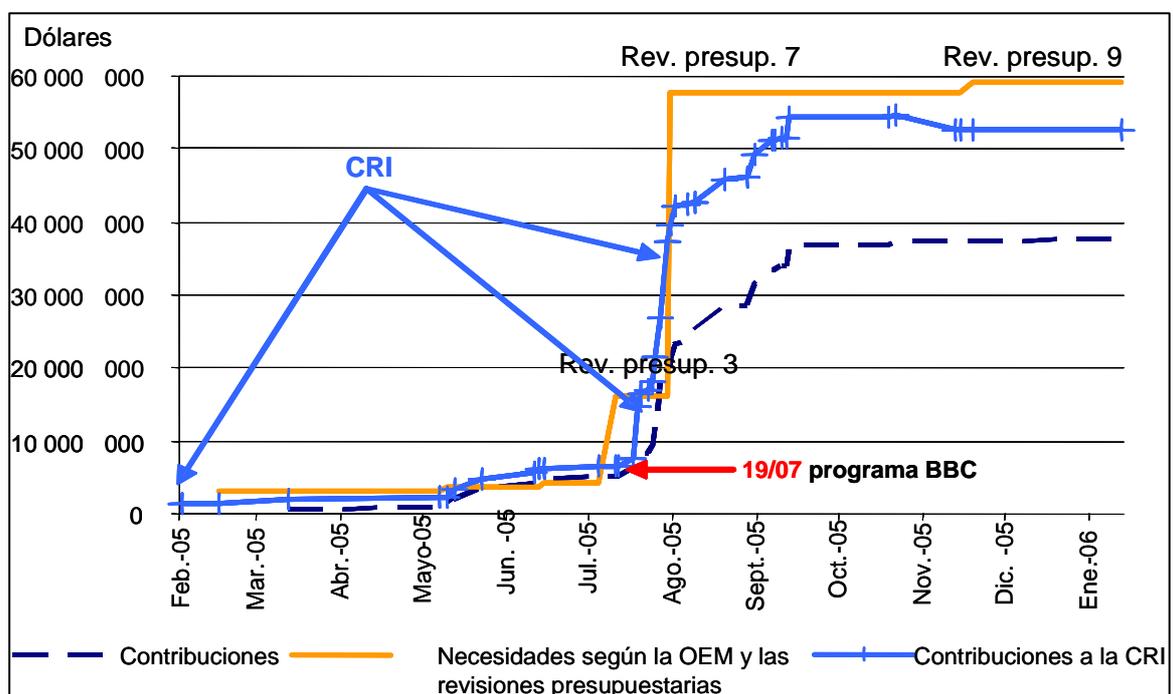
En agosto, resultó insoslayable recurrir a las distribuciones generales. Pese a su reticencia a admitir la necesidad de suministrar ayuda de emergencia, el Gobierno y los donantes adoptaron rápidamente este mecanismo. Ello planteó, no obstante, una cuestión de fondo sobre el margen de maniobra de los organismos de las Naciones Unidas en caso de disparidad de opiniones con un gobierno sobre la manera de intervenir en una crisis humanitaria.

La distribución de 45.000 toneladas de alimentos en dos meses, que fue eficaz en líneas generales, tuvo efectos positivos sobre la población de las zonas vulnerables, así como sobre los niños malnutridos.

## Eficiencia

33. Una vez decidida la reorientación de la estrategia, el PMA hizo un uso considerable de la CRI (cuatro anticipos entre el 20 de julio y el 5 de agosto, que totalizaron más de 19 millones de dólares) a fin de adquirir, transportar y distribuir los alimentos antes de la cosecha. Cuando se tomó la decisión de recurrir al mercado internacional, el PMA compró en unas semanas más de 33.000 toneladas de cereales<sup>21</sup>.

### Monto de las contribuciones externas y de la CRI destinadas a las necesidades de la operación de emergencia

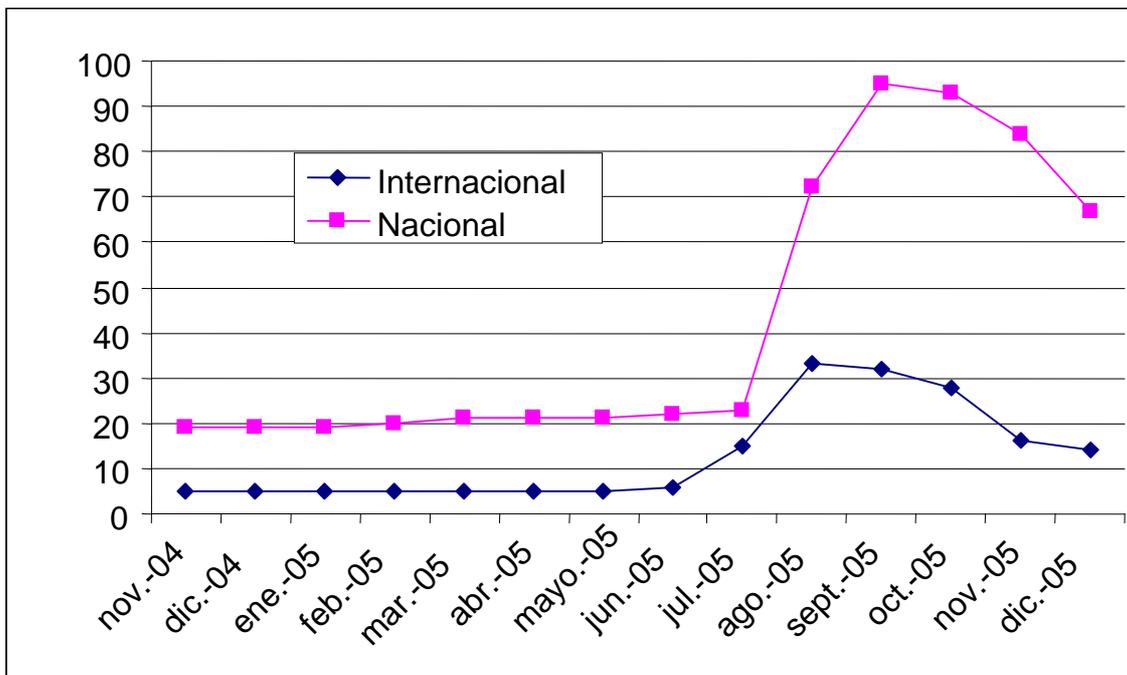


Fuente: PMA/Dirección de Relaciones con los Donantes (FDD), 2006.

<sup>21</sup> Fundamentalmente arroz bajo control aduanero en Lomé o almacenado en buques a lo largo de la costa del África occidental, lo que permitió un transporte rápido hacia el Níger.

34. Por otro lado, los donantes, sensibilizados por el paso a la ayuda de emergencia y la creciente cobertura informativa, se movilizaron muy rápidamente, y en menos de un mes se consiguieron 20 millones de dólares. Conviene sin embargo señalar que, al fin y al cabo, la operación de emergencia sólo se financió en un 63%, toda vez que al 31 de diciembre de 2005 quedaba todavía por enjugar un déficit de alrededor de 12 millones de dólares sobre las cantidades adelantadas por la CRI.
35. Cuando la crisis adquirió carácter institucional, se adoptaron medidas para reforzar considerablemente la oficina en el país. El 22 de julio se estableció un grupo de acción<sup>22</sup> para coordinar la respuesta del PMA y se destacó al lugar a un coordinador. Este flujo repentino de recursos humanos conllevó no pocas dificultades, pero los problemas se solucionaron rápidamente. Tras un breve período de marginación del Servicio, el diálogo pudo reanudarse en el marco de las reuniones semanales del Comité de seguimiento ampliado (en particular a las ONG) establecido por el Servicio, a instancias del PMA.

### Evolución de los recursos humanos del PMA en el Níger en 2005



Fuente: PMA, Níger, 2006.

36. El cambio tardío de estrategia supuso inevitablemente un costo adicional que los responsables de la evaluación no estuvieron en condiciones de calcular, pero que podría ser objeto de una auditoría financiera en un futuro próximo. Resulta asimismo evidente que además de este aspecto financiero, una anticipación de unas cuantas semanas habría permitido reforzar la capacidad antes de la crisis, organizar mejor la orientación de la ayuda, aumentar la participación de los beneficiarios en la operación e intensificar la formación de los ejecutores a fin de armonizar las intervenciones.

<sup>22</sup> Grupo integrado por altos responsables de la Sede, el Despacho Regional y la oficina en el país, que se reunió dos veces por semana por medio de teleconferencias.

La puesta en marcha de la operación de emergencia gracias a la cobertura informativa, los anticipos concedidos por la CRI, la movilización de los donantes, las iniciativas en materia de suministro y la eficacia de las distribuciones se ha llevado a cabo con éxito, a pesar de las dificultades derivadas de los plazos muy breves dentro de los cuales tuvo que realizarse esta operación.

## CUESTIONES TRANSVERSALES

### Capacidad, descentralización y supervisión

37. Los recursos de la oficina en el país están muy por debajo de las necesidades<sup>23</sup>, sobre todo si se tienen en cuenta los riesgos de crisis periódicas, la falta de medios del Gobierno y el limitado desarrollo de la sociedad civil. La lógica de la descentralización quiere que la oficina en el país pueda, a petición suya, recibir el apoyo del Despacho Regional y la Sede. Si bien es cierto que estos diferentes niveles mantienen relaciones periódicas, el apoyo que prestan los diferentes servicios es fragmentario y parcial, en la medida en que cada uno actúa en el marco estricto de sus competencias. Hace falta un mecanismo de vigilancia que permita obtener una visión de conjunto de la situación, tanto más cuanto que se trata de una operación de emergencia. En definitiva, la oficina en el país no había recibido ningún apoyo técnico integrado y regular hasta julio de 2005, fecha en la que se estableció el grupo de acción.

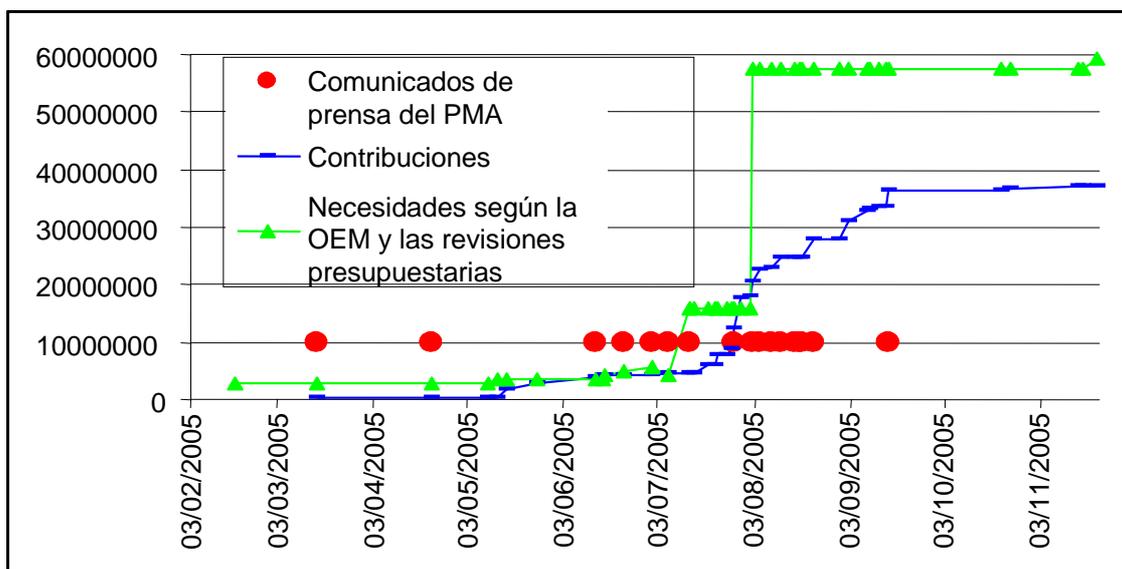
### Comunicación, medios informativos y movilización de recursos

38. Los medios de comunicación ejercen un impacto importante sobre el nivel de movilización de los donantes. Antes de la crisis, la operación de emergencia, de dimensiones modestas, se inscribía en una estrategia de prevención/mitigación de crisis; por lo tanto, el grado de comunicación y movilización de recursos fueron reducidos. Una vez reconocida la crisis humanitaria, la cobertura informativa se intensificó, generando una rápida movilización de recursos, lo que demostró hasta qué punto la movilización de los donantes depende de la cobertura informativa más que de los análisis de las necesidades, en especial en el marco de la prevención de crisis.

<sup>23</sup> Tres funcionarios hasta julio de 2005 y un determinado número de personal de apoyo que debió asumir funciones para las cuales no había recibido formación específica (por ejemplo, en materia de adquisiciones).



### Necesidades (en toneladas), movilización de recursos (en toneladas) y comunicaciones del PMA



Fuente: PMA/FDD, 2006.

39. La comunicación no solamente debe informar de manera objetiva sino también apoyar la movilización de recursos. Debe, pues, suscitar el interés de los medios de comunicación y evitar al mismo tiempo una pérdida de control de la situación, lo que no siempre se ha dado en el Níger<sup>24</sup>.

### Manifestación de la crisis nutricional

40. La crisis de 2005 permitió poner de relieve una crisis nutricional estructural de múltiples causas<sup>25</sup> e impulsar la colaboración dinámica entre el PMA, el UNICEF, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Ministerio de Salud a fin de que esta cuestión no fuera ignorada por más tiempo y recibiera una respuesta adecuada.

### Ayuda de emergencia y desarrollo

41. En los países donde la frontera entre la pobreza endémica y las crisis es muy tenue, se produce naturalmente un debate sobre si conviene intervenir con instrumentos de emergencia o de ayuda al desarrollo. Esto demuestra hasta qué punto es necesario que el conjunto de las partes interesadas comprenda mejor la relación indisoluble entre el desarrollo y la prevención de crisis. Ello pasa necesariamente por la combinación sistemática y simultánea de las estrategias y los programas de desarrollo a largo plazo y las intervenciones de emergencia.

<sup>24</sup> La difusión de los comunicados de prensa debe prestar atención a las repercusiones eventuales sobre el terreno. Así, el comunicado de prensa del 23 de noviembre de 2005 instaba a la movilización de recursos complementarios al mismo tiempo que se celebraba en el Níger una consulta con el Gobierno y todos los asociados sobre las necesidades de ayuda alimentaria.

<sup>25</sup> Las causas de la malnutrición son controvertidas, lo mismo que su impacto.

## Crisis y contexto regional

42. La economía del Níger está fuertemente integrada en el espacio regional. Ante la fuerte variabilidad de su producción alimentaria, sus vecinos desempeñan un papel amortiguador básico para su seguridad alimentaria. El creciente flujo de cereales hacia los países ribereños, ya que en esas zonas el poder adquisitivo es más elevado, provoca un crecimiento significativo de la demanda y de los precios, lo que agudiza el problema de la accesibilidad. Ello hace que el enfoque de la seguridad alimentaria basado en la disponibilidad de cereales resulte obsoleto. La experiencia del Níger muestra hasta qué punto es importante reforzar el diálogo sobre políticas con los organismos especializados (el CILSS, etc.) y con las instituciones de integración regional (la UEMOA, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental [CEDEAO], etc.) para alentarlos a intensificar la solidaridad regional y los acuerdos de libre circulación, así como a reflexionar con renovada intensidad sobre el enfoque de la seguridad alimentaria en el Sahel.

## Calidad y credibilidad de los sistemas de información

43. El complejo entramado de sistemas de información a nivel nacional, regional e internacional produce informaciones que, de haber sido analizadas de manera más integrada, habrían permitido sin duda anticipar con más rapidez el empeoramiento de la crisis. Por otra parte, los sistemas de información dan todavía una importancia desmesurada al aspecto de la “disponibilidad de alimentos” a expensas de otros aspectos, como “los mercados”, “el acceso” y la “utilización-nutrición”. Es necesario un reequilibrio para abarcar debidamente la totalidad de las dimensiones de la seguridad alimentaria en el contexto específico del Sahel, así como la interacción entre ellas.

---

## PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS

44. Por más que la operación de ayuda alimentaria se haya organizado de manera notable, haya sido ejecutada en un contexto difícil y haya culminado con resultados nada desdeñables, la capacidad para identificar la naturaleza de la crisis, prever su empeoramiento y poner en marcha puntualmente la respuesta adecuada para hacerle frente fue deficiente. El fracaso fue colectivo. Es imputable al PMA como principal donante del Servicio; al Gobierno por su falta de flexibilidad inicial en relación con los instrumentos de intervención; a las instituciones regionales por no haber contribuido lo suficiente a evaluar correctamente la situación y a impulsar la solidaridad regional; a los donantes, que tenían otras prioridades y que, en general, son relativamente poco propensos a invertir en la prevención de crisis; a las ONG, cuya función ha sido determinante para el éxito de las distribuciones generales, pero cuyas opiniones han reforzado los antagonismos, y, por último, a los medios de comunicación, cuyo papel ha impedido a veces una buena comprensión de la crisis y la elección de la respuesta idónea.

45. Esta crisis cuestiona los parámetros según los cuales solían interpretarse las crisis en el Sahel, en la medida en que ha difuminado la frontera entre las crisis estructurales y las crisis coyunturales. Esta forma de “emergencia permanente” indica la falta de una solución eficaz a los problemas estructurales de la crisis: las deficiencias en las políticas de desarrollo agrícola y de los recursos animales y las limitaciones de las políticas sociales (salud, enseñanza, acceso al agua potable), la falta de una política nutricional y, de manera más general, la insuficiencia de las inversiones y de la ayuda al desarrollo.



46. Esta crisis pone de manifiesto lo inadecuado de los indicadores habituales de diagnóstico, la insuficiencia de la capacidad de prevención y las limitaciones de los tipos de respuesta disponibles para hacerle frente. Es, por tanto, preciso que el PMA y otras partes interesadas vuelvan a examinar los mecanismos de información y de alerta temprana, a fin de que tengan en cuenta la totalidad de los elementos de la seguridad alimentaria (disponibilidad de alimentos, recursos animales, mercados, accesibilidad, nivel de poder adquisitivo, migraciones y seguimiento nutricional). Conviene igualmente reforzar la capacidad de prevención mediante la combinación de las medidas y las estrategias de desarrollo a largo plazo y las intervenciones de emergencia. Por último, es indispensable mejorar y reactivar los sistemas de seguimiento y evaluación de las actividades, a fin de mejorar su eficacia. Para el PMA, esto tal vez signifique que deba implantar un mecanismo de estricta vigilancia de las situaciones de crisis detectadas en el marco de las operaciones de emergencia. Ello resulta especialmente necesario en un sistema descentralizado que se caracteriza por una amplia transferencia de responsabilidad a los despachos regionales y a las oficinas en los países, sin que éstos tengan siempre la capacidad suficiente para ejercerlas de manera eficiente.
47. Se adjuntan al presente documento las principales recomendaciones, así como la respuesta y las medidas adoptadas por la Dirección del PMA.

**ANEXO I****RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN A LA EVALUACIÓN DE LA CRISIS DEL NÍGER DE 2005**

1. Dado que hay varias cuestiones fundamentales que no han sido recogidas en el informe resumido que se presentará a la Junta Ejecutiva, el Departamento de operaciones (OD) ha considerado necesario presentar, junto con el documento mencionado, las siguientes observaciones a los Miembros de la Junta.
2. La Dirección ha extraído enseñanzas de la crisis del Níger de 2005, las cuales se exponen en un documento separado disponible a quien lo solicite.

**CONTEXTO Y DIMENSIÓN ESTRUCTURAL DE LA CRISIS**

3. El difícil contexto en que opera el PMA en el Níger no se esboza en el informe; en 2005, concretamente, las dificultades encontradas al tratar de establecer un consenso sobre la situación humanitaria en última instancia repercutieron en la calidad y el calendario de la respuesta general para todos los sectores, lo que tuvo consecuencias directas en especial sobre la situación de la seguridad alimentaria y de la malnutrición de la población.
4. Este contexto, en que la ayuda alimentaria a menudo se considera un problema más que parte de una respuesta integrada, obstaculizó gravemente la capacidad del PMA de diseñar una estrategia y poner en marcha una operación para responder a la crisis de 2005.
5. El hecho de que la evaluación no se centre debidamente en esta cuestión es un fallo importante del informe y no sitúa los logros del PMA en el marco adecuado.
6. Otro aspecto del contexto que no se trata suficientemente es la extremadamente elevada tasa de malnutrición infantil aguda (que se encuentra entre las más altas del mundo); en el Níger, la tasa media de malnutrición (según la encuesta a base de indicadores múltiples de 2000) se sitúa en torno al 14,1% y, a finales de 2005, la tasa global de malnutrición aguda entre niños de menos de 5 años era del 15,3% (según la OMS, cuando la prevalencia de la malnutrición aguda en niños entre 6 y 59 meses es superior al 10%, la situación nutricional de los niños debe considerarse grave; cuando esa tasa es superior al 15%, la situación nutricional de los niños debe considerarse crítica.). Estas cuestiones, que constituyen el meollo de las dificultades encontradas en el Níger, deberían mencionarse en el informe.

**ALERTA TEMPRANA**

7. Una de las conclusiones referentes al período anterior a la crisis es que el PMA no pudo interpretar a tiempo las señales de alerta y, por ello, no pudo iniciar un diálogo con el Gobierno y los asociados. Esta conclusión está fuera de contexto si no se señala el marco en que actuaba el PMA, como se ha mencionado ya en la Sección I relativa al contexto.
8. La complejidad del contexto en que el PMA colabora con instituciones como el CILSS y la FEWSNET no siempre se explica debidamente y, a pesar de los esfuerzos del PMA, las decisiones de los donantes en el Sahel todavía giran, en gran medida, en torno al balance de cereales (misiones de la FAO/CILSS).
9. El informe no da cuenta del hecho de que el PMA inició un proceso (largo y arduo) hace dos años para trabajar con los gobiernos, el CILSS, los donantes y los sistemas de alerta



temprana para ampliar las evaluaciones mediante la incorporación de diversos indicadores de la seguridad alimentaria, incluida la nutrición, en las evaluaciones rutinarias, de modo de cerciorarse de que las evaluaciones van más allá de la producción agrícola y los balances de cereales.

10. Asimismo, el PMA a menudo es percibido como un organismo que no es neutral en lo que afecta a las cuestiones de seguridad alimentaria, dado que existe la sensación de que su intención es distribuir alimentos cueste lo que cueste. En aras de la transparencia, el PMA procura servirse de los sistemas y estructuras existentes, como el CILSS y los sistemas de alerta temprana, cada uno de los cuales cuenta con sus propios mandatos, objetivos, donantes, etc.
11. Fue difícil alcanzar un consenso sobre la naturaleza y la intensidad de la crisis de 2005 desde el momento de la evaluación inicial conjunta, como refleja la reticencia en primera instancia de los principales asociados a elaborar un “plan de emergencia”.
12. Los responsables de la evaluación podrían haber formulado una recomendación sobre el valor de la contribución del PMA en las misiones conjuntas con la FAO y el CILSS, y habrían podido poner de relieve la necesidad de llevar a cabo evaluaciones de los hogares u otro tipo de evaluaciones independientes para determinar la vulnerabilidad geográfica y social, al tiempo que se verificaban las cifras de la producción alimentaria.

---

## DEFENSA DEL PMA DE LA RÁPIDA REORIENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

13. La afirmación que se hace en el recuadro que sigue al párrafo 19 del informe resumido, a saber, “Si bien es cierto que la intervención del PMA no respaldó las ventas subvencionadas, ningún elemento permitió afirmar que el plan de emergencia hubiera sido puesto en entredicho antes de julio”, no es correcta.
14. El PMA expresó repetidamente su firme oposición a las ventas subvencionadas en favor de intervenciones que beneficien a las poblaciones más vulnerables, como la modalidad de alimentos por trabajo o las distribuciones generales. Esta oposición está bien documentada en la evaluación externa del Servicio nacional de prevención y gestión de crisis alimentarias, y en este documento se menciona como un ámbito conflictivo clave en el seno del Servicio en 2005. De hecho, este debate sigue abierto hoy en día, toda vez que el PMA se opone a la aplicación del componente de la venta subvencionada del plan de acción del Servicio para 2006.
15. Un ejemplo de ello lo encontramos en marzo de 2005, cuando el PMA expresó sus inquietudes en relación con la estrategia establecida y alertó a los donantes el 17 de marzo de 2005, haciéndoles una exposición sobre la gravedad de la situación del Níger para las poblaciones rurales afectadas por la inseguridad alimentaria.

---

## EVALUACIONES

16. En el informe de la evaluación de la OEM se hace una tímida referencia (en una nota de pie de página) a la evaluación de la seguridad alimentaria en emergencias que el PMA realizó entre septiembre y octubre de 2005. Esta evaluación, que tuvo lugar justo después de que las distribuciones generales alcanzaran su punto máximo, debería haberse analizado en el informe para dar una visión de la situación de la seguridad alimentaria en el país en ese momento.



17. En cambio, al final del párrafo 30 del informe resumido, los responsables de la evaluación cuestionan la necesidad de la segunda ronda de distribuciones generales. En lugar de especular sobre esta cuestión, los responsables de la evaluación deberían utilizar toda la documentación disponible para fundamentar las conclusiones del informe en fuentes concretas.
18. De hecho, la evaluación de la seguridad alimentaria en emergencias realizada durante este período mostró que 1,2 millones de nigerinos atravesaban una situación de inseguridad alimentaria grave – definida como la disponibilidad de existencias para un máximo de tres meses, el agotamiento de los recursos animales y la inexistencia, o la existencia en un estado muy precario, de un mecanismo de supervivencia – y otros 2 millones de personas vivían en situación de inseguridad alimentaria moderada. Esta grave situación es todavía más impresionante si se tiene en cuenta que esta evaluación se efectuó inmediatamente después de que se llevaran a cabo las distribuciones generales en gran escala por todo el país, que beneficiaron a más de tres millones de personas con más de 120.000 toneladas de alimentos (incluidos los suministros del PMA, el Servicio y las ONG). Sobre la base de esta información, no se comprende cómo los responsables de la evaluación pudieron poner en tela de juicio la necesidad de la segunda ronda de distribuciones.

---

## RESPUESTA DE LOS DONANTES

19. La evaluación debería haber hecho más hincapié en los años en que las actividades de desarrollo del Níger no obtuvieron los fondos necesarios. De hecho, la crisis de 2005 revela de muchas maneras las consecuencias de la falta de apoyo a la financiación para el desarrollo a largo plazo del país.
20. Los responsables de la evaluación no prestan suficiente atención a la responsabilidad de los donantes por el retraso de la respuesta a la crisis: no sólo por el retraso al confirmar sus contribuciones, sino también por la reticencia de los representantes locales de los donantes a reconocer la gravedad de la crisis y la magnitud de la respuesta requerida. Ciertamente hay que mencionar el hecho de que el Níger registra niveles elevadísimos e inaceptables de pobreza y malnutrición y, sin embargo, recibe un apoyo muy limitado de los donantes.
21. Hasta la fecha, muchas personas todavía consideran que los niveles de malnutrición, inseguridad alimentaria y pobreza en el Níger son “normales” porque son estructurales. Muchas partes siguen percibiendo las respuestas humanitarias como un fenómeno dañino para las actividades de desarrollo. La incapacidad del informe de evaluación por abordar esta cuestión es un error estratégico y una oportunidad perdida. La evaluación debería haber proporcionado claramente mejores orientaciones a los gobiernos y a los donantes sobre la necesidad de prestar asistencia alimentaria humanitaria sin condiciones en tiempos de crisis alimentarias, en especial para la distribución puntual y general de alimentos durante el tiempo que la situación lo requiera.

---

## CONCLUSIONES

22. Las recomendaciones del informe son demasiado genéricas; deberían ser más específicas para que pudieran ser constructivas.
23. Los actuales resultados de la evaluación representan una oportunidad perdida de poner de relieve cuestiones fundamentales de importancia regional e institucional. La evaluación habría podido dar la oportunidad de:



- defender la ayuda alimentaria como una red de seguridad necesaria en un contexto de creciente pobreza endémica, así como los proyectos de desarrollo del PMA en todo el Sahel;
- analizar las consecuencias de que el PMA no sea más que un agente entre muchos en el ámbito del suministro de ayuda alimentaria (la aportación del PMA en el Níger oscila en promedio entre el 30% y el 35% del total de los suministros de ayuda);
- estudiar los problemas derivados del descenso de los flujos de ayuda alimentaria en el Sahel y la percepción negativa que conllevan de la ayuda alimentaria (la ayuda alimentaria es objeto de duras críticas en el Sahel; en el Níger, la ayuda alimentaria supone en promedio sólo entre el 1% y el 2% de la disponibilidad general de todos los alimentos y el 5% de todas las importaciones);
- analizar las posibles consecuencias de los profundos cambios introducidos en el mercado de los cereales de toda la región del África occidental;
- determinar las consecuencias de la existencia de una emergencia estructural para el diseño de las estrategias de lucha contra la pobreza y de las estrategias sectoriales.

**ANEXO II: MATRIZ DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN Y LA RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN —  
EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA DEL PMA A LA CRISIS DEL NÍGER DE 2005**

Recomendaciones	Entidad responsable	Respuesta de la Dirección y medidas adoptadas
<b>1. Sistemas de información y de alerta temprana</b>		
<p>1.1 Redefinir la totalidad de los indicadores necesarios para evaluar de manera exhaustiva la seguridad alimentaria en el Níger y en el conjunto del África occidental (disponibilidad, mercados locales y regionales, ganado, fuentes de ingresos y poder adquisitivo, nutrición, etc.).</p>	<p>Despacho Regional en consulta con el ODA y la oficina en el país</p>	<p>OD: Esta recomendación coincide con una iniciativa ya en curso, el marco armonizado, que (por iniciativa del PMA) comienza a integrar, desde hace dos años, los diferentes indicadores relativos a las misiones de evaluación llevadas a cabo por el CILSS.</p> <p>ODAV: El Despacho Regional prevé implantar un sistema de vigilancia de la seguridad alimentaria en el Níger y en los países vecinos. Recibirá el apoyo de la ODAV y el proyecto SENAC. La primera tarea consiste en determinar los indicadores clave. Esta información abarca la producción, las corrientes comerciales, las existencias, así como el consumo y las estrategias de compensación de los hogares.</p>
<p>1.2 Garantizar la reunión periódica de la totalidad de los indicadores determinados, mediante los sistemas de recopilación existentes en la región, en el país o en el seno del PMA.</p>	<p>Despacho Regional en consulta con la oficina en el país</p>	<p>OD: Ésta es precisamente la finalidad del marco armonizado. Ya se está trabajando con los asociados. Cabe señalar que, en espera de que el marco armonizado sea operativo, el PMA ha comenzado a trabajar con la FEWS-NET y los sistemas nacionales para integrar los diferentes indicadores (gracias a los especialistas en VAM destacados a cada país [por ejemplo, Malí, Mauritania, Níger]).</p> <p>ODAV: El sistema de vigilancia asegurará la recolección periódica de datos clave. La base de datos permitirá asegurar la gestión, la conservación y el análisis primario de los indicadores.</p>
<p>1.3 Realizar un análisis periódico e integrado de la evolución de la situación de la seguridad alimentaria.</p>	<p>Despacho Regional y oficina en el país con el apoyo del ODA</p>	<p>OD: Bien observado. Estos análisis se están realizando ya en los países donde existe una unidad de VAM. Esto forma parte además de la iniciativa antes descrita (por ejemplo, el Chad y el Níger producen un boletín conjunto con la FEWS-NET, y el Despacho Regional tiene previsto publicar "resúmenes de situación" trimestrales).</p> <p>ODAV: Un comité de seguridad alimentaria, integrado por asociados locales (Gobierno, ONG, organizaciones bilaterales e internacionales) estará a cargo de la interpretación de los análisis, así como de la redacción y la difusión de un boletín periódico.</p>



**ANEXO II: MATRIZ DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN Y LA RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN —  
EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA DEL PMA A LA CRISIS DEL NÍGER DE 2005**

Recomendaciones	Entidad responsable	Respuesta de la Dirección y medidas adoptadas
<p>1.4 Distinguir entre el análisis y la programación a fin de mejorar la credibilidad del análisis y la difusión de sus resultados y velar por que se tome en cuenta el diagnóstico en el proceso de formulación de las intervenciones.</p>	<p>ODA, Despacho Regional y oficina en el país</p>	<p>OD: Esta recomendación merecería ser más específica. Sin embargo, cabe señalar que el objetivo de la iniciativa SENAC desde hace un año y medio consiste precisamente en separar el análisis de la programación.</p> <p>ODAV: La colaboración en el seno del comité debe asegurar una mayor credibilidad y un diagnóstico independiente de las orientaciones de los organismos participantes.</p>
<p><b>2. Prevención de crisis y desarrollo</b></p>		
<p>2.1 Reforzar el papel del PMA en la formulación del documento de estrategia de lucha contra la pobreza y las políticas de desarrollo con una perspectiva de prevención de crisis (en general y en el Níger en particular).</p>	<p>Despacho Regional y oficina en el país con el apoyo de la PDP</p>	<p>OD: Bien observado.</p>
<p>2.2 Alentar a los donantes a intensificar su apoyo a las actividades de desarrollo del PMA, sobre todo en los países del Sahel que atraviesan una crisis alimentaria estructural, y en el Níger en particular.</p>	<p>FDD y OD</p>	<p>OD: Habida cuenta de la tendencia actual, la recomendación debería haberse formulado de otra manera, a saber: Alentar a los donantes a considerar como prioritarias las intervenciones diseñadas para hacer frente a situaciones estructurales con tasas de malnutrición alarmantes.</p> <p>FDD: El PMA informa periódicamente a los donantes sobre su doble mandato y recaba los fondos necesarios para la realización de sus actividades de desarrollo. La Junta aprobó en 2004 una estrategia encaminada a ampliar la base de donantes con objeto de incluir a todos los Estados Miembros, las organizaciones intergubernamentales y el sector privado, a fin de movilizar recursos suplementarios para colmar las necesidades de todos los programas y operaciones aprobados (WFP/EB.3/2004/4-C). Esta estrategia ha permitido ya incrementar el apoyo financiero de los donantes habituales, públicos y privados, alentar a los donantes ocasionales a convertirse en donantes periódicos y atraer a nuevos donantes. La FDD colabora con regularidad con el Despacho Regional en la aplicación de una estrategia para el África occidental; ésta se caracteriza en especial por un enfoque subregional de los países del Sahel afectados por los problemas comunes y recurrentes de las crisis alimentarias estructurales y de la malnutrición infantil. Por otro lado, el PMA recaba activamente contribuciones financieras para asegurar el suministro de alimentos a los comedores escolares en el marco de la Alianza del Sahel.</p>



**ANEXO II: MATRIZ DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN Y LA RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN —  
EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA DEL PMA A LA CRISIS DEL NÍGER DE 2005**

Recomendaciones	Entidad responsable	Respuesta de la Dirección y medidas adoptadas
<b>3. Naturaleza de la crisis e instrumentos de respuesta</b>		
3.1 Reexaminar la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de los instrumentos de respuesta del PMA a las crisis estructurales y coyunturales en función de la naturaleza de la crisis, de los contextos locales y de los objetivos para los que son utilizados.	OD	OD: Habría sido más útil una recomendación más específica. Las directrices para la aplicación de las diferentes modalidades de intervención posibles del PMA figuran en el Manual de instrucciones para la elaboración de los programas y el Manual sobre las evaluaciones de la seguridad alimentaria en emergencias. Todas las directivas operacionales relativas a las intervenciones de emergencia han sido examinadas y su versión actualizada figura actualmente en el Manual de instrucciones para la elaboración de los programas. Por otro lado, todas las directivas sobre las políticas y los principios de programación se revisan sistemáticamente cada cierto tiempo, y se actualizan si es necesario.
3.2 Concebir operaciones de emergencia en función de las necesidades determinadas, y no en función de los recursos que puedan ser movilizados, y limitar el número de pequeñas operaciones, que enturbian la noción de emergencia.	OD	OD: No es éste el caso; las operaciones se conciben en función de las necesidades de los beneficiarios y en ningún caso en función de los recursos de que pueda disponerse.
<b>4. Movilización de recursos y comunicación</b>		
4.1 Formular y poner en práctica una estrategia de comunicación y de movilización de recursos adaptada a las intervenciones de mitigación/prevención de crisis “olvidadas”.	FDC/FDD y OD	FDD: A fin de subsanar la falta de recursos para determinadas operaciones “olvidadas”, el PMA se esfuerza por obtener contribuciones que ofrezcan una mayor flexibilidad y le permitan asignar fondos a los proyectos con insuficiente financiación. A este respecto, la Junta aprobó en su período de sesiones anual de 2005 una estrategia (WFP/EB.2/2005/5-B) encaminada a optimizar la eficacia de las donaciones; para ello, defiende una mayor flexibilidad (que las contribuciones vengán acompañadas de menos restricciones) y más previsibilidad (en especial, compromisos financieros plurianuales), e insta a aportar contribuciones en efectivo. El PMA desea asimismo utilizar de manera más racional las contribuciones por medio del Examen de los procesos operativos (WFP/EB.1/2005/5-C). A este fin, la Junta aprobó la creación de un fondo de financiación previa para garantizar la continuidad de fondos de los proyectos en espera de la confirmación de las contribuciones previstas.



**ANEXO II: MATRIZ DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN Y LA RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN —  
EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA DEL PMA A LA CRISIS DEL NÍGER DE 2005**

Recomendaciones	Entidad responsable	Respuesta de la Dirección y medidas adoptadas
		Asimismo, el PMA ha iniciado una nueva iniciativa para obtener fondos suplementarios para los beneficiarios previstos que no puedan recibir asistencia por falta de recursos, el retraso de las contribuciones, la disminución de las raciones, etc.
4.2 Reforzar el interés de los donantes por la CRI como instrumento que permite prevenir el empeoramiento de las crisis y acelerar la puesta en marcha de las intervenciones de emergencia.	FDD y OD	FDD: Los mecanismos y medios utilizados para sensibilizar y movilizar a los donantes incluyen: i) el envío de mensajes de alerta, informes sobre la situación, informaciones operacionales, llamamientos para la concesión de donaciones; ii) alegatos durante los períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva o reuniones con delegaciones gubernamentales; y iii) la organización de consultas oficiosas. Por otro lado, ha hecho llegar en mayo de 2006 el PMA lanzó un llamamiento a los donantes para la concesión de donaciones a la CRI, firmado conjuntamente por el PMA y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios.
<b>5. Suministros</b>		
5.1 Garantizar que el personal de la oficina en el país correspondiente recibe una formación previa adecuada.	HR y OD	ODTP: Esta recomendación ya se está aplicando. Los cursos de formación en materia de compras permiten reforzar la capacidad en este sector. El próximo mes de mayo, en Dakar, el personal de adquisiciones de todas las oficinas en los países del África occidental recibirá nueva formación pertinente.
5.2 En colaboración con los asociados, analizar periódicamente y en profundidad la evolución de los precios en los mercados y su sensibilidad a las adquisiciones locales.	Despacho Regional y oficina en el país con el apoyo del ODA	OD: Esta recomendación debería aclararse.  ODTP: Éste es el procedimiento que sigue constantemente el PMA para decidir si conviene o no comprar a nivel local.  ODAV: El sistema de vigilancia de la seguridad alimentaria incluirá la recopilación y el análisis de los precios de los principales productos alimenticios en algunos mercados clave del interior y el exterior del país.
5.3 Sin dejar de favorecer los suministros a nivel local y regional, asegurar un margen de maniobra para poder recurrir al mercado internacional si la situación así lo exige.	ODTP, Despacho Regional y oficina en el país	ODTP: Esta recomendación ya se está aplicando. Se trata del planteamiento que adopta constantemente el PMA.  OD: Esta recomendación ya se está aplicando.



**ANEXO II: MATRIZ DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN Y LA RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN —  
EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA DEL PMA A LA CRISIS DEL NÍGER DE 2005**

Recomendaciones	Entidad responsable	Respuesta de la Dirección y medidas adoptadas
5.4 Dar preferencia a las adquisiciones a precio franco a bordo y evitar, en las situaciones de emergencia, los suministros de fuentes poco conocidas.	ODTP	ODTP: Éste es el procedimiento habitual del PMA. En el caso de las emergencias, el PMA es partidario de las adquisiciones a precio franco a bordo (cuando el PMA organiza el transporte) en lugar de las compras en que el proveedor organiza el transporte. Durante la primera fase de la emergencia, la capacidad logística del PMA en la región era bastante limitada. Esta recomendación ya se está aplicando. El criterio habitual del PMA en casos de emergencia consiste en evitar abastecerse de fuentes poco conocidas. En este caso, el proveedor (EL Departamento de reservas estratégicas de granos de Nigeria) era conocido.
<b>6. Fomento de la capacidad</b>		
6.1 Estudiar la posibilidad de conformar en el seno del Despacho Regional un equipo especializado en el ámbito de la seguridad alimentaria en los países del Sahel, que tendría, entre otras, las siguientes funciones: i) reforzar el diálogo con los organismos regionales encargados de la seguridad alimentaria y las instituciones de integración regional; ii) fomentar e intensificar el diálogo para la renovación del marco de análisis de las crisis alimentarias del Sahel; iii) colaborar estrechamente con las oficinas en los países de la región.	Despacho Regional y OD	OD: Habida cuenta del limitado presupuesto AAP del Despacho Regional, éste no puede permitirse disponer de un equipo por cada subregión (Sahel, países de la Unión del Río Mano, etc.).  Estas cuestiones forman parte del cometido de los siguientes funcionarios: un especialista en VAM, un equipo de VAM, dos encargados de evaluar las necesidades de urgencia y un asesor principal en materia de programas del Despacho Regional.
6.2 Reforzar la capacidad de las oficinas del PMA en los países que sufren crisis periódicas, como en el Sahel. En el Níger, debería darse prioridad a la alerta temprana, a la evaluación de las necesidades, a la nutrición y al seguimiento y la evaluación.	oficina en el país, Despacho Regional y OD	OD: Bien observado. Sin embargo, no son pocas las consecuencias financieras, y ni el Despacho Regional ni la oficina en el país tienen el presupuesto necesario para reforzar la capacidad de la oficina en el país en esta dirección.  Para 2006-2008, el Despacho Regional ha recibido una asignación del fondo IS (DFID) para reforzar la capacidad de las oficinas en los países en el ámbito de la preparación para emergencias, la alerta temprana, el seguimiento de la seguridad alimentaria, el seguimiento y evaluación, etc.
6.3 Garantizar que el personal destacado a las oficinas en los países reciba una formación que le permita ejercer eficazmente sus funciones (además del suministro), en especial sobre cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria en el Sahel.	HR, Despacho Regional y oficina en el país	OD: Se trata de una buena recomendación. Se han organizado cursos de formación, en especial en materia de evaluaciones de la seguridad alimentaria en emergencias, para fortalecer la capacidad en este sector.



**ANEXO II: MATRIZ DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN Y LA RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN —  
EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA DEL PMA A LA CRISIS DEL NÍGER DE 2005**

Recomendaciones	Entidad responsable	Respuesta de la Dirección y medidas adoptadas
<b>7. Descentralización y adopción de decisiones</b>		
7.1 Aclarar los niveles de responsabilidad de la Sede, el Despacho Regional y la oficina en el país y reforzar su eficacia, en especial en lo que afecta a los suministros, la movilización de recursos y la comunicación (incluidos los procedimientos de aprobación).	OD y FD	<p>OD: Recientemente el PMA ha realizado un análisis exhaustivo de su preparación ante emergencias, su capacidad y sus diferentes modalidades de intervención, a partir de su reciente experiencia, comprendida la adquirida en el Níger. Esto ha permitido deslindar con mayor claridad las responsabilidades de gestión y de apoyo en caso de crisis importante y ha conducido a la elaboración de un protocolo oficial de activación de una intervención de emergencia importante que requiere el apoyo de la Sede y a la creación de un puesto de Coordinador de Emergencias bajo la supervisión del Vicedirector Ejecutivo.</p> <p>FDD: La movilización de recursos es una responsabilidad colectiva. La FDD trabaja en colaboración con los despachos regionales y las oficinas en los países sobre estas cuestiones. Con todo, dado que hace falta información más exhaustiva y un mayor número de orientaciones, la FDD ha puesto en marcha un proceso de orientación en el ámbito normativo (<i>Normative Guidance Process</i>) que se concentrará en las cuestiones principales de la movilización de recursos. El proceso ya ha comenzado y las conclusiones deberían estar disponibles en marzo de 2007.</p>
7.2 En un contexto de prevención/mitigación de crisis, implantar en el Despacho Regional y/o el Departamento de operaciones, desde el momento en que se apruebe una operación de emergencia, un mecanismo de seguimiento de la evolución de la situación de la seguridad alimentaria y de la ejecución de la intervención.	Despacho Regional y OD	OD: Ésta es una enseñanza extraída de la crisis del Níger. De hecho, el Níger es más bien un ejemplo en este caso concreto, ya que el Director en el país y el Director Regional han actuado de manera ejemplar.
<b>8. Más concretamente en el Níger (como complemento de lo que antecede)</b>		
8.1 Mantener y desarrollar el papel del PMA dentro del Servicio en el marco de la reforma propuesta por los responsables de la reciente evaluación de la cual éste ha sido objeto.	Oficina en el país	OD: Bien observado. Su aplicación está en curso.
8.2 Promover activamente la ampliación del Servicio a fin de incluir en él a los asociados para el desarrollo, las ONG, las organizaciones de la sociedad civil y las plataformas campesinas.	Oficina en el país	OD: Bien observado. Su aplicación está en curso.



**ANEXO II: MATRIZ DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN Y LA RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN —  
EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA DEL PMA A LA CRISIS DEL NÍGER DE 2005**

Recomendaciones	Entidad responsable	Respuesta de la Dirección y medidas adoptadas
8.3 Contribuir a definir el Plan de emergencia nacional después de lograr un firme concierto sobre la elección de los instrumentos de respuesta adecuados para cada tipo de crisis y para su extensión (pertinencia de cada instrumento).	Oficina en el país	OD: Bien observado. Su aplicación está en curso.
8.4 Intensificar el diálogo sobre políticas con el Gobierno, velando por la transparencia de los debates y fundándolos en argumentos sólidos, integrando al mismo tiempo las medidas gubernamentales en el enfoque colectivo del sistema de las Naciones Unidas en el país.	Oficina en el país	OD: Éste ha sido siempre el planteamiento del PMA.
8.5 Reexaminar en caso necesario la estrategia del PMA en el Níger a fin de reforzar los aspectos nutricionales en el marco del acuerdo suscrito recientemente con el UNICEF en este ámbito.	Oficina en el país	OD: Ésta es una de las enseñanzas extraídas de la crisis de 2005. Se ha intensificado la colaboración con el UNICEF, igualmente a nivel regional; además, la nueva OPSR va en este sentido.



## ANEXO III

<b>CUADRO 1. PRESUPUESTO DE LA OPERACIÓN DE EMERGENCIA Y REVISIONES PRESUPUESTARIAS (RP)</b>					
<b>Medida</b>	<b>Fecha</b>	<b>Toneladas</b>	<b>Costo (dólares)</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Objetivo/motivo</b>
OEM	17/02/05	6 562	2 974 420	400 000	Petición del Gobierno (nov. de 2004)
RP 1	11/05/05		3 566 978		Aumento de los costos de suministro
RP 2	10/06/05	7 727	4 213 060	465 240	Aumento del volumen de toneladas y de los beneficiarios a causa del deterioro de la situación
RP 3	13/07/05	23 287	16 000 072	1 113 913	Deterioro de la situación y prolongación de la intervención hasta el 31/12/05
RP 4	25/07/05	23 838			Aumento de las toneladas provenientes de los EE.UU.
RP 5	27/07/05	25 483			Aumento de las toneladas
RP 6	29/07/05	34 823			Aumento de las toneladas
RP 7	02/08/05	72 931	57 627 342	2 500 000	Empeoramiento de la situación Cambio de la estrategia de intervención
RP 8	06/09/05		57 622 449		Ajuste técnico: sustitución de productos
RP 9	11/05		59 252 221		Prolongación hasta el 31/3/06 Sustituciones entre los productos y aumento de los costos del suministro

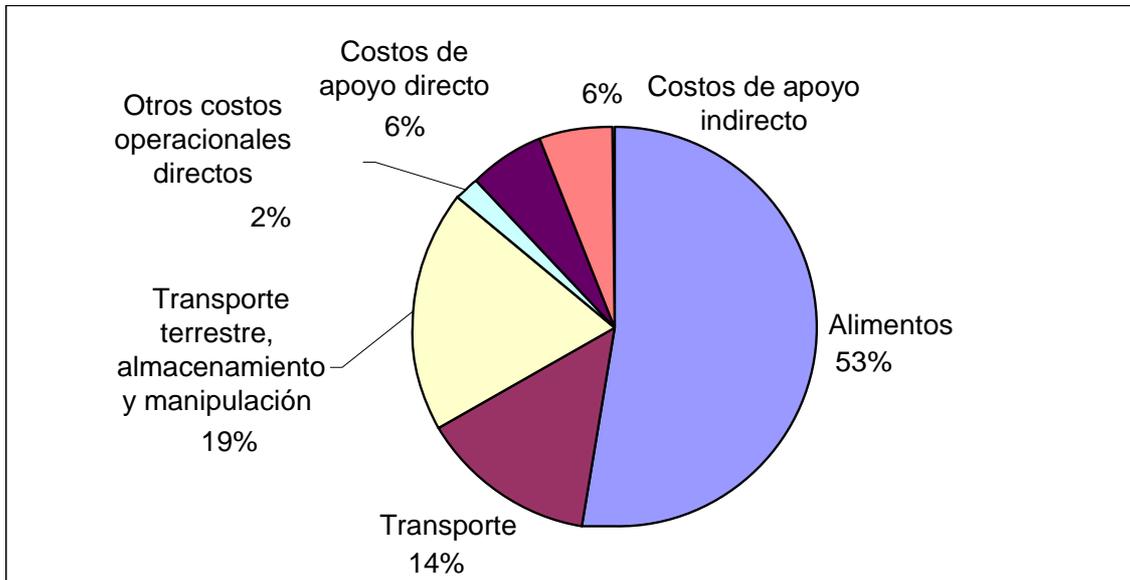
Fuentes: Examen posterior a la intervención realizado por la oficina del PMA en noviembre de 2005 y revisiones presupuestarias.

<b>CUADRO 2. PRESUPUESTO, CONTRIBUCIONES Y GASTOS CORRESPONDIENTES A LA OPERACIÓN DE EMERGENCIA EJECUTADA EN EL NÍGER EN 2005</b>	
	<b>Cantidades en dólares</b>
Presupuesto total	59 252 211
Total de las contribuciones	49 532 438
Contribuciones (fuera de la CRI)	37 514 265
Saldo de los anticipos de la CRI	12 008 173
Gastos	39 617 074

Fuente: Informe normalizado sobre la operación de emergencia del Níger de 2005 y WINGS.

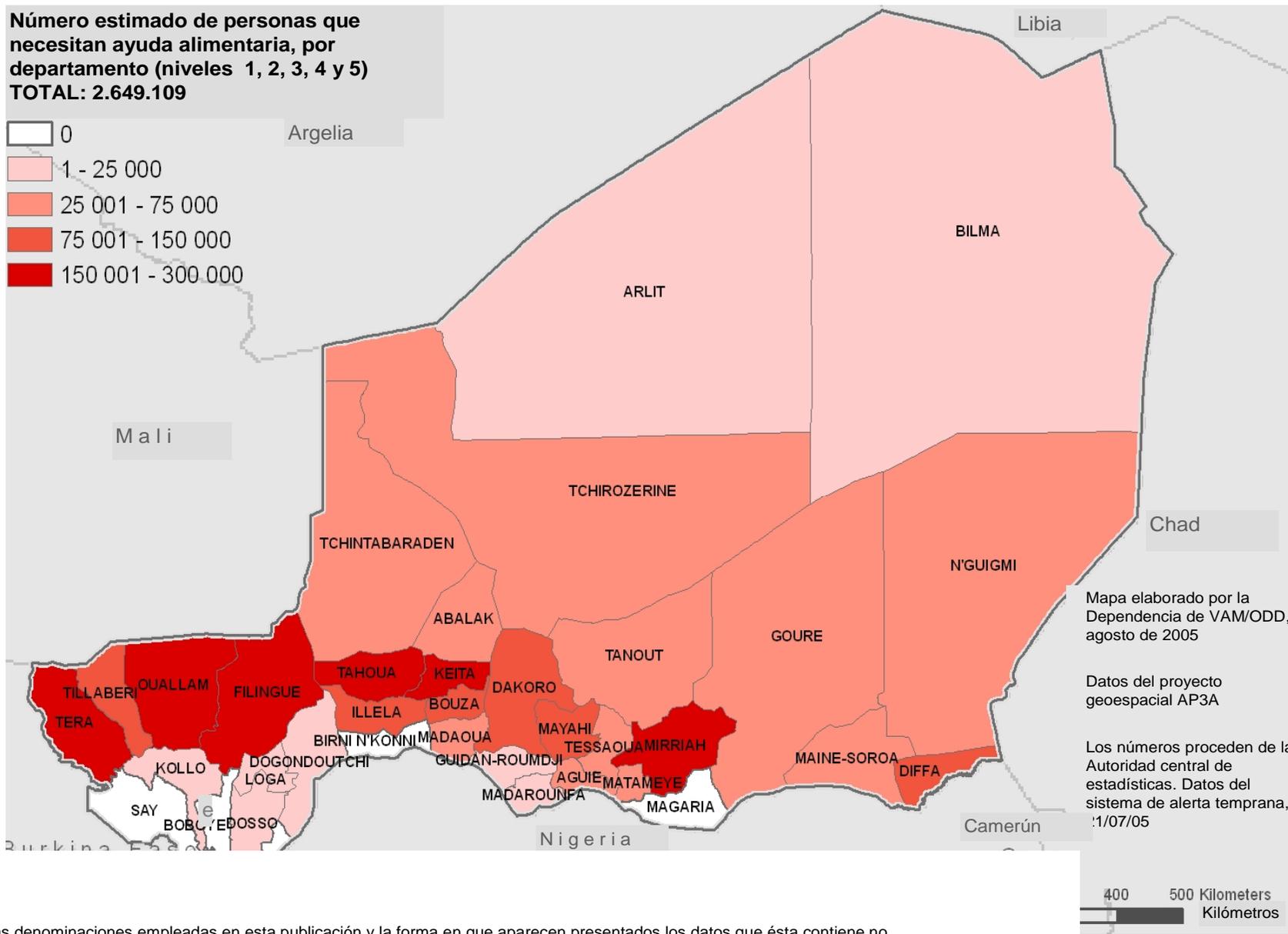


### Gráfico. Desglose de los gastos (2005)



Fuente: Informe normalizado sobre la operación de emergencia del Níger de 2005.

### ANEXO IV: NÚMERO ESTIMADO DE PERSONAS QUE NECESITAN AYUDA ALIMENTARIA (SAP-PMA, JULIO DE 2005)



Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que ésta contiene no entrañan, por parte del Programa Mundial de Alimentos (PMA), juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

## LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

APC	Alimentos para la capacitación
APT	Alimentos por trabajo
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
CILSS	Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel
CRI	Cuenta de Respuesta Inmediata
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FD	Departamento de Movilización de Fondos y de Comunicaciones
FEWSNET	Red de sistemas de alerta temprana contra la hambruna
MSF	Médicos sin Fronteras
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODAV	Subdirección de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad
ODTP	Servicio de Compra de Alimentos
OEDE	Oficina de Evaluación
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
SAP	Sistema de Alerta Rápida
UEMOA	Unión Económica y Monetaria del África Occidental
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA