

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 9-13 de noviembre de 2009

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2009/6-D
30 septiembre 2009
ORIGINAL: FRANCÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA OPSR REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO 106080

Asistencia alimentaria selectiva para las
víctimas del conflicto armado y otros
grupos vulnerables

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 las funcionarias del PMA encargadas 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.

Directora, Oficina de Evaluación: Sra. C. Heider Tel.: 066513-2030

Oficial de Evaluación, Oficina de Evaluación: Sra. C. Conan Tel.: 066513-3480

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 la evaluación se examinaron la pertinencia, la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad de los logros de la operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) 106080, “Asistencia alimentaria selectiva para las víctimas del conflicto armado y otros grupos vulnerables” en la República Democrática del Congo. El objeto de la evaluación era medir el grado en que se habían alcanzado los objetivos y extraer enseñanzas que permitieran reforzar la intervención del PMA en el país. La misión sobre el terreno, a cargo de un equipo de consultores externos, tuvo lugar entre el 25 de enero y el 14 de febrero de 2009.

Inmediatamente después de las primeras elecciones presidenciales y legislativas celebradas en la República Democrática del Congo en más de 40 años, y en una situación que supuestamente se estabilizaría de forma paulatina, la OPSR pretendía inicialmente prestar asistencia a unos 3,4 millones de beneficiarios entre julio de 2007 y diciembre de 2009 mediante actividades de socorro y recuperación. Sin embargo, ante el continuo deterioro de la situación en el este del país el presupuesto de la OPSR tuvo que aumentarse cinco veces, con lo que el presupuesto inicial se vio duplicado, en tanto que el número de beneficiarios llegaba a 6,6 millones de personas.

En cuanto a la pertinencia, los objetivos de la OPSR han tenido debidamente en cuenta las principales orientaciones estratégicas nacionales. La concentración de las actividades en la zona oriental del país está plenamente justificada por las elevadas tasas de inseguridad alimentaria y la violencia que reina en la región, lo que no sucede en la provincia del Ecuador.

El apoyo a los comedores escolares en los centros de enseñanza primaria también corresponde a las prioridades nacionales, si bien su clasificación exclusivamente dentro del componente de socorro de emergencia es menos pertinente. Aunque el número de beneficiarios de los comedores escolares ha aumentado de manera notable en Katanga a raíz de los regresos masivos de población desplazada, los resultados siguen siendo frágiles. Por otro lado, el aislamiento de muchas zonas impide realizar un seguimiento sistemático y fiable. En último lugar, la orientación conjunta de la ayuda a las escuelas beneficiarias con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) a veces resulta difícil; es preciso mejorar la cohesión y el seguimiento.

La categoría ampliada de grupos vulnerables consta de siete grupos diferentes. El tamaño de las raciones, la duración de su asignación y su composición difieren de unas provincias a otras; sería preciso aclarar las razones de esas diferencias.

El suministro de alimentos sufrió un importante déficit entre julio y octubre de 2008, a causa de una serie de problemas atribuidos a la crisis mundial. Los correspondientes retrasos, combinados con la intensificación de los conflictos y los desplazamientos de población en Kivu Septentrional, obligaron al PMA a concentrarse en las actividades de emergencia prioritarias y a suspender las actividades de alimentos para la creación de activos.

Las compras locales del PMA aumentaron considerablemente en 2008, lo que podría contribuir a reactivar regiones agrícolas que en otros tiempos fueron prósperas. Por consiguiente, conviene definir con mayor claridad la política en materia de ayuda logística a los asociados y la Iniciativa “Compras en aras del progreso”.

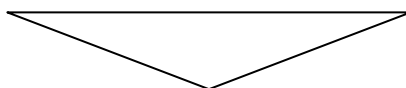
A pesar de cierta falta de seguimiento sistemático y fiable, los programas de nutrición, combinados con las distribuciones generales de alimentos, ejercieron un impacto positivo en el estado nutricional de los niños menores de 5 años. Además, el PMA ha ciertamente contribuido a lograr una disminución de la mortalidad en todo el territorio, en particular en la zona oriental del país.

Para promover la eficacia de la OPSR se intentó descentralizar las oficinas del PMA, basándose en la gran extensión del país y la diversidad de circunstancias locales, pero las dificultades persisten, por lo que es preciso seguir trabajando en este sentido. Actualmente el PMA colabora con un número reducido de asociados, seleccionados en función de sus capacidades. Últimamente, las relaciones con ciertos ministerios clave se han visto perturbadas, y el grado de compromiso de las distintas autoridades provinciales es muy variable, lo que exige un fortalecimiento de las capacidades y el mantenimiento de las relaciones.

Es posible que los activos obtenidos no sean duraderos ya que la malnutrición endémica está demasiadas veces ligada a la pobreza, a la ignorancia o a las tradiciones. Este fenómeno es particularmente evidente en la provincia del Ecuador, que debería beneficiarse de un programa de desarrollo. Sólo el Gobierno tiene potencialmente la capacidad y la autoridad necesarias para imponer soluciones duraderas por conducto de sus representantes locales. También en este ámbito será preciso reforzar las actividades de promoción.

La protección de la mujer, principal cuestión transversal, se tiene debidamente en cuenta en las diversas actividades de la operación, en la medida en que lo permiten las circunstancias locales. En las oficinas del PMA en el país se constata, no obstante, una importante falta de paridad de género entre el personal nacional.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del “Informe resumido de la evaluación de la OPSR República Democrática del Congo 106080” (WFP/EB.2/2009/6-D) y de la “Respuesta de la dirección a las recomendaciones formuladas en el Informe resumido de la evaluación de la OPSR República Democrática del Congo 106080” (WFP/EB.2/2009/6-D/Add.1) y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas por sus miembros durante los debates.

* 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 segundo período de sesiones ordinario” que se publica al finalizar el período de sesiones.



ANTECEDENTES

Contexto

1. Tras largos años de desintegración económica y política, la República Democrática del Congo padeció entre 1997 y 2003 los efectos de una serie de conflictos devastadores que provocaron la muerte de 4 millones de personas y grandes desplazamientos de población. Después la situación se fue estabilizando progresivamente, gracias a los esfuerzos del nuevo Gobierno respaldado por la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) y la comunidad internacional. El proceso de reconstrucción culminó en la celebración de elecciones presidenciales y legislativas en 2006, las primeras en más de 40 años. A pesar de todo, los retos siguen siendo enormes y el proceso de pacificación sigue siendo sumamente frágil en el este del país, como ponen de manifiesto los disturbios de finales de 2008 en Kivu Septentrional y la actual devastación que está teniendo lugar en el Alto Uelé (provincia Oriental).
2. A pesar de su potencial riqueza, la República Democrática del Congo es hoy en día uno de los países más pobres del mundo, con un producto nacional bruto (PNB) por habitante de 120 dólares EE.UU. en 2005, frente a 380 dólares en 1960 y 224 dólares en 1990. Según el índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2007, el país ocupa el puesto 168 de 177 países. De una población que, según las últimas estimaciones, varía entre 58 y 65 millones de personas, más del 70% de los habitantes viven por debajo del umbral de pobreza y el 52% son “extremadamente pobres”. A pesar del enorme potencial agrícola del país, el 30% de los hogares, sobre todo en la zona oriental del país, tienen un consumo de alimentos “crítico” (una media de dos comidas incompletas al día), y el 6% una alimentación “pobre” (principalmente basada en la mandioca). La malnutrición endémica, a la que se debe el 11% de los fallecimientos, es una de las principales causas de mortalidad. La tasa de escolarización, que bajó al 64% en el período 2001-2002, parece haber aumentado en cierta medida desde entonces. Sólo el 20% del territorio de este país, cuya superficie equivale a la de toda Europa occidental, es accesible por carretera, y tan solo 2.000 kilómetros de carreteras están asfaltadas.

Descripción de la operación

3. Después de la OPSR 102880, mediante la cual se prestó asistencia a 3,5 millones de personas en el país entre 2004 y 2006 (203.000 toneladas de productos alimenticios por un costo de 253 millones de dólares), el objetivo de la actual OPSR era contribuir a reducir el hambre y la pobreza mediante la distribución de 210.000 toneladas de alimentos a 3,4 millones de beneficiarios entre julio de 2007 y diciembre de 2009, en un contexto que debería tender a la estabilidad.
4. Los objetivos específicos de la OPSR son los siguientes: i) el acceso a los alimentos para las víctimas de conflictos; ii) la mejora del estado de salud de estas personas; iii) la protección contra la violencia, y iv) la escolarización de los niños en las zonas de reasentamiento. La OPSR consta de dos grandes componentes, que se dividen en cinco actividades:
 - **Socorro de emergencia:** i) distribución general de alimentos a las personas desplazadas; ii) programas de nutrición específicos; asistencia a determinados grupos particularmente vulnerables, como las víctimas de abusos sexuales, los refugiados en tránsito o las personas que viven con el VIH/sida; iii) alimentación escolar de emergencia (comedores escolares).



- **Recuperación:** i) actividades de alimentos para la creación de activos (ACA), y ii) asistencia a los niños-soldado desmovilizados.
5. La degradación constante de la situación en el este del país y la multiplicación de los desplazamientos de población se han traducido en seis revisiones sucesivas de la operación, que han hecho pasar el presupuesto inicial de 230,8 millones de dólares a 499,7 millones de dólares a principios de 2009. El volumen de alimentos que debían distribuirse alcanzó 376.000 toneladas en noviembre de 2008, y la parte asignada al socorro de emergencia aumentó del 78% al 90%, a tenor del aumento de la cifra de beneficiarios, que pasó a 6,6 millones de personas.

CUADRO 1: RESUMEN DE LAS PRINCIPALES MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS, CON INDICACIÓN DEL VOLUMEN Y LA DISTRIBUCIÓN ENTRE COMPONENTES						
	Fecha	Presupuesto (costo total en dólares)	Volumen total	Beneficiarios (2007-2009)	Porcentaje para socorro de emergencia	Porcentaje para recuperación
OPSR	Julio de 2007	230 874 212	210 084	3 367 770	78 (165 000 toneladas)	22 (45 000 toneladas)
RP* 3	Agosto de 2008	426 878 043 (+ 149 330 759)	320 233 (+ 110 149)	6 594 690	90	10
RP 4	Noviembre de 2008	497 022 609 (+ 70 144 566)	376 153 (+ 55 920)	6 355 490	90	10
RP 5		499 681 226	ND	ND	ND	ND

*RP: revisión presupuestaria.

6. El PMA lleva a cabo además otras operaciones en la República Democrática del Congo, entre ellas la operación especial 105560 (coordinación del módulo de acción agrupada de logística, servicios logísticos interorganismos, gestión de una flota de camiones, reparación de carreteras e infraestructuras, transporte ferroviario, aéreo, fluvial y lacustre) y la operación especial 107440 (servicios aéreos al servicio de la comunidad de ayuda humanitaria en el país actualmente no operativos), y una operación de emergencia con la que durante 2009 se prestará ayuda a las personas afectadas por la inseguridad en el distrito del Alto Uelé.

Características de la evaluación

7. La evaluación tiene por objeto determinar el grado de éxito o de fracaso de las actividades de la OPSR hasta febrero de 2009, encontrar las razones correspondientes y extraer enseñanzas que permitan reforzar la operación del PMA en la República Democrática del Congo. Su ámbito comprende la totalidad de las actividades de la OPSR en seis provincias (véase en el Anexo el mapa de las zonas de intervención).
8. La metodología se ajusta a las recomendaciones del Sistema de garantía de calidad de las evaluaciones de la Oficina de Evaluación del PMA, que se apoya en las normas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas. Una matriz de evaluación ha servido de hilo conductor sobre el terreno. Cabe señalar ciertas deficiencias, como el retraso de dos meses de la misión sobre el terreno a causa de los problemas de seguridad en Kivu Septentrional y en la provincia Oriental, así como las restricciones de acceso debido al mal estado de las carreteras, pero en conjunto la misión pudo concentrarse de acuerdo con lo previsto en las



tres situaciones muy diferentes que coexisten en la República Democrática del Congo y que representan las grandes fases de una progresión necesaria: situación de emergencia debida al conflicto en Kivu Septentrional y Meridional, recuperación en Katanga y primeros signos de desarrollo en la provincia del Ecuador.

PRINCIPALES RESULTADOS

Diseño de la operación: pertinencia e idoneidad

9. Los objetivos de la OPSR tuvieron debidamente en cuenta las orientaciones estratégicas generales que figuran en los principales documentos de referencia para la República Democrática del Congo, como el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y el Plan de acción humanitaria. Al diseñar la operación se tuvieron en cuenta tanto las recomendaciones de las evaluaciones anteriores como los cinco grandes Objetivos Estratégicos del PMA para el período 2004-2007 y, posteriormente, los objetivos que volvieron a definirse en el Plan Estratégico para 2008-2011.
10. A la vista de las encuestas sobre la situación de la seguridad alimentaria realizadas en 2005 y 2008, la concentración de la ayuda en la parte oriental del país está plenamente justificada. En efecto, éstas revelan que las tasas de inseguridad alimentaria más elevadas se registran en las provincias de Katanga y de Kivu Meridional, donde en más del 10% de los hogares el consumo de alimentos era “pobre”; del mismo modo, las tasas “críticas” de consumo de alimentos son frecuentes en Maniema, Kivu Septentrional, Kivu Meridional, la provincia Oriental y Katanga¹. En cambio, tal y como indica la encuesta más reciente, posterior al diseño de la OPSR, la vulnerabilidad en la provincia del Ecuador parece ser de origen estructural y menor que en las demás provincias. Debido a su aislamiento y a los hábitos nutricionales poco saludables que derivan de una tradición de caza y recolección, la malnutrición es localizada y endémica. La concentración de la ayuda en esta provincia parece, pues, menos justificada.
11. La elección de las actividades está plenamente justificada. Por lo que respecta al socorro de urgencia, se recomendó realizar distribuciones generales de alimentos y actividades de nutrición de emergencia destinadas a grupos específicos y de duración limitada en las cinco provincias del este del país, clasificadas como las más vulnerables. La asistencia a los grupos vulnerables también resulta pertinente. En cambio, el apoyo a los comedores escolares en centros de enseñanza primaria se corresponde con las prioridades nacionales, pero su incorporación exclusivamente al componente de socorro de emergencia sólo es pertinente si perduran los desplazamientos o los retornos de población. La OPSR también apoya el proyecto del UNICEF denominado “Centros comunitarios de estimulación”, con el que se beneficia a niños menores de 5 años, que no está incluido en la descripción de las actividades.
12. Por lo que respecta al componente de recuperación, el concepto de ACA implica el reforzamiento de la participación de las comunidades interesadas, lo que responde a la necesidad crucial de sensibilizar a los beneficiarios. Del mismo modo, el número de niños excombatientes que hay que reinsertar está disminuyendo en Katanga y la provincia del

¹ Por consumo de alimentos “pobre” se entiende una dieta basada esencialmente en la mandioca, que carece casi totalmente de legumbres secas, aceite, proteínas, frutas y productos lácteos. Por consumo “crítico” se entiende una media de dos comidas incompletas al día.



Ecuador, pero es posible que aumente en breve con la posible salida de la crisis en Kivu Septentrional y Meridional.

13. La OPSR tuvo en cuenta debidamente, gracias a una mayor labor de descentralización, las limitaciones que entraña la gran extensión del país, la diversidad de situaciones que se dan en él y las dificultades de comunicación intrínsecas entre la oficina en el país y las suboficinas. No obstante, todo ello también ha contribuido a establecer tres programas diferentes, que por sus características corresponden a la realidad local, aunque a veces sea difícil conciliarlos en el marco de una intervención única:
 - socorro de urgencia para hacer frente al conflicto que aún perdura en el este del país (Kivu Septentrional y Meridional, provincia Oriental);
 - recuperación después del retorno de los desplazados en Katanga y Maniema, y
 - desarrollo en la provincia del Ecuador.

Resultados

14. Una intensificación de los desplazamientos en Kivu Septentrional y las importantes perturbaciones que experimentó la cadena de suministro de alimentos entre julio y octubre de 2008 a causa de una serie de problemas derivados de la crisis mundial obligaron al PMA a concentrarse temporalmente en las actividades de emergencia (90% del volumen de alimentos), a costa de las actividades de recuperación. No obstante, la utilización acertada de los grandes corredores del este del país ha permitido organizar el transporte de modo satisfactorio, a pesar de que el estado de las carreteras, la gran extensión de las zonas destinatarias y los problemas de seguridad redujeron considerablemente la cobertura de las actividades fuera de los ejes principales. Los plazos de entrega en Katanga resultan particularmente largos.
15. Habida cuenta de los problemas planteados anteriormente, el nivel de logros alcanzados es en conjunto muy razonable: en todas las actividades se registró en 2008 un mayor número de beneficiarios (entre el 43% y el 138%), a excepción de las actividades de ACA (-3%).
16. Las **distribuciones generales de alimentos** se concentraron en Kivu Septentrional y Meridional y en la provincia Oriental; con ellas se asistió en 2008 a un 138% más de beneficiarios que lo previsto a fin de hacer frente a las mayores necesidades generadas por los sucesivos desplazamientos. En la situación de emergencia y ante la falta de información fiable de otras fuentes, el PMA se vio obligado a estimar el número de personas afectadas. Este método provocó inicialmente una sobrevaloración importante de las necesidades. Se trata de un problema propio del proceso de programación del PMA, que exige planificar con antelación para poder suministrar puntualmente los alimentos, proceso que algunos donantes no siempre comprenden cabalmente. La falta de comprensión del fenómeno de los desplazados “de ida y vuelta” ha llevado igualmente a ciertas confusiones. Estos desplazados se clasifican entre dos categorías, a saber, las personas desplazadas internamente (PDI) y los repatriados; viven cierto tiempo en campamentos por razones de seguridad, pero regresan apenas pueden para cultivar sus campos, que muchas veces se encuentran muy cerca, para mantener su derecho de aparcería, pues temen perder sus tierras. Es por ello que a menudo se ven como beneficiarios por doble partida.
17. En lo que se refiere a la **nutrición**, el número de beneficiarios superó en un 43% las previsiones iniciales y la respuesta de emergencia pudo darse de manera puntual, particularmente en Kivu Septentrional. No obstante, la cobertura de los programas nutricionales en Katanga y en la provincia del Ecuador se concentra en las zonas



prioritarias pero sigue siendo bastante débil. En Kivu Septentrional y Meridional la cobertura es mejor, aunque sigue siendo baja en relación con las necesidades. Por otro lado, los problemas de abastecimiento han ejercido un efecto negativo en el valor nutricional global de las raciones (menos proteínas y micronutrientes) y en las raciones familiares de protección, pero dado que ello no repercutió efectivamente en la tasa de asistencia escolar o en el plazo de recuperación de las personas que padecen malnutrición, cabe dudar en cuanto a la justificación de esas raciones familiares. Además, no se justifican en la provincia del Ecuador, donde los programas de alimentación suplementaria prevén dos comidas cocinadas al día. En la República Democrática del Congo, la malnutrición no se trata prácticamente de forma ambulatoria en el nivel comunitario.

18. La categoría ampliada de los **grupos vulnerables** consta de siete grupos diferentes: víctimas de violencia sexual, personas que viven con el VIH/sida y están sometidas a tratamiento antirretroviral o siguen un programa de prevención de la transmisión de la madre al hijo, pacientes sometidos a tratamiento nutricional de rehabilitación o suplementario, refugiados y víctimas de catástrofes naturales. El tamaño de las raciones, la duración con que se distribuyen y su composición son diferentes. Las razones aducidas para justificar esas diferencias no siempre están claras, lo que hace que el personal del PMA proceda de distinta manera en las distintas suboficinas. En general, los asociados se muestran satisfechos con la cobertura, la composición de las raciones distribuidas a los grupos vulnerables, las cantidades y la puntualidad de las entregas. Cabe señalar, no obstante, que algunas políticas del PMA no siempre se han respetado rigurosamente en la práctica: por ejemplo, en el caso de la alimentación en hospitales y de la orientación de la ayuda, que no está estrictamente basada en la vulnerabilidad. Además, se ha hecho hincapié en la asistencia en contextos urbanos y se han reducido los tiempos de prestación de asistencia a ciertos grupos. No obstante, las víctimas de conflictos y del VIH/sida pudieron beneficiarse de las actividades de generación de ingresos, gracias a las actividades de APC, y los alimentos que proporciona el PMA contribuyen a reducir el impacto del VIH/sida en la seguridad alimentaria de las personas afectadas.
19. En el Kivu Septentrional, sólo el 52% de los beneficiarios previstos recibieron **alimentación escolar**, lo que refleja la dificultad de la inserción escolar de los niños desplazados, en un contexto a menudo imprevisible y transitorio. En Katanga, en cambio, para hacer frente a los retornos masivos y con el fin de evitar los efectos de dispersión previamente criticados, se suministró ayuda al 95% de los beneficiarios previstos, si bien en detrimento de otras actividades (principalmente de ACA). En la provincia del Ecuador, el número de niños que asistió a los comedores escolares en 2008 fue mayor.
20. Aunque la gestión cotidiana en las escuelas parece ser eficiente, se observan problemas de coherencia en relación con los dos asociados clave en esta actividad. En ocasiones, el PMA da la impresión de debatirse entre el UNICEF, que practica una política de identificación previa muy amplia de las escuelas (y los centros comunitarios de estimulación) que deben recibir ayuda, y la FAO, que se ocupa en una fase posterior de la sostenibilidad de las actividades por medio de los huertos escolares. Aunque en general las misiones de identificación son comunes y los criterios de selección idénticos, se observa cierta falta de cohesión, y el número de escuelas que reciben ayuda común sigue siendo relativamente reducido.
21. Aunque el importante aumento de las tasas globales de asistencia (un 10% más en relación con las normas) y de paridad (un 12% más de niñas) es un indicador de la eficacia de los comedores escolares, esta eficacia sigue siendo bastante frágil. Aparte de que la actividad aún no cuenta con una estrategia de sostenibilidad efectiva (los huertos escolares no bastan para producir los productos necesarios para preparar las comidas), esos



resultados se obtienen a menudo en detrimento de otras escuelas próximas que no reciben apoyo, pero que muchas veces ofrecen una calidad de enseñanza superior. No se ha alcanzado paridad de género en los cursos más avanzados y la asistencia sigue dependiendo en gran medida de las crisis económicas: el alza de los costos escolares puede hacer bajar drásticamente las tasas de asistencia pese a la existencia de comedores en las escuelas.

22. La ruptura de la cadena de suministro tuvo un efecto negativo en las actividades de ACA, que no se pusieron en marcha en Kivu Septentrional. No obstante, el PMA aseguró la protección de las semillas distribuidas por la FAO a los repatriados en esa provincia. En Katanga debieron interrumpirse las actividades de ACA. Previamente, el PMA había contribuido a la construcción por el ACNUR y el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ) de 320 viviendas para personas repatriadas. Después, esas viviendas se han convertido en modelos que han sido espontáneamente reproducidos por la población. El concepto de “pueblos saneados” comprende también el establecimiento de un comité local de mantenimiento de carreteras, encargado de las obras de reparación. En la provincia del Ecuador, supuestamente menos afectada que la parte oriental del país por la ruptura de la cadena de suministro y en la que se había previsto prestar particular atención al desarrollo, las actividades de ACA también disminuyeron un 29% en 2008: la población local no tomó conciencia de la importancia de las obras y del mantenimiento de los activos. A pesar de ello, el PMA aseguró la protección de las semillas distribuidas por la FAO y contribuyó a un importante programa de fortalecimiento de las capacidades para la autonomía en la producción de alimentos (76.600 hogares seleccionados en las zonas de retorno).

Impacto y sostenibilidad

23. A pesar de la falta de datos sistemáticos y de ciertas deficiencias, los programas de nutrición combinados con las distribuciones generales de alimentos han ejercido un impacto positivo en el estado nutricional de los niños menores de 5 años. Además, dos encuestas realizadas en 2008 en Katanga demostraron que, en conjunto, la seguridad alimentaria había mejorado ligeramente y que el PMA había ciertamente contribuido a la disminución de la mortalidad, particularmente en la parte oriental del país. Además, se espera que las actividades generadoras de ingresos tengan un impacto positivo en las personas que viven con el VIH/sida y las víctimas de violencia sexual más vulnerables, que con demasiada frecuencia son también víctimas de exclusión.
24. La sostenibilidad de las actividades no está garantizada. En las provincias de Katanga y el Ecuador, el programa actual no puede aportar soluciones duraderas a la malnutrición endémica, atribuible esencialmente a las tradiciones (falta de proteínas como complemento de la mandioca), como lo demuestran las numerosas recaídas cuando terminan los programas de nutrición. Hoy en día, las estructuras locales en Katanga y el Ecuador no están en condiciones de tomar el relevo de los comedores escolares: los huertos escolares, la educación nutricional y la labor de sensibilización son insuficientes. Ciertos hábitos erróneos parecen profundamente arraigados y pueden variar considerablemente de una zona a otra, lo que exige enfoques diferentes. Solamente el Gobierno tiene la capacidad y la autoridad necesarias para imponer soluciones sostenibles.

Modalidades de ejecución

⇒ *Eficacia en relación con el costo*

25. En lo que se refiere a la eficacia en relación con el costo, la evaluación concluye que los grandes corredores de transporte tradicionales (Dar-es-Salaam, Mombasa) se utilizaron de



manera acertada; los nuevos itinerarios a través de Zambia aceleraron el transporte al tiempo que se redujeron los costos. No obstante, las iniciativas encaminadas a mejorar el transporte interno, como la rehabilitación del equipo ferroviario, no han sido concluyentes debido a la fragilidad de los operadores institucionales. Las importaciones a través del lago Tanganyika también se ven frenadas por la falta de capacidad del puerto de Kalemie. En Katanga, la extrema dispersión de las actividades, las grandes distancias y el mal estado de las carreteras entrañan pérdidas considerables de fondos y de energía.

⇒ *Logística y compras*

26. La respuesta logística se adaptó a las situaciones regionales y a las frecuentes variaciones del número y de las categorías de beneficiarios. La ayuda del PMA a los asociados (servicio logístico interinstitucional) se concretó en la puesta a disposición de una capacidad de transporte y almacenamiento correctamente gestionada. No obstante, en Katanga, la ayuda logística en ocasiones llega más allá de los puntos de distribución final habituales, lo que supone un aumento del trabajo y gastos añadidos. En Kivu Septentrional, la situación de inseguridad reinante en los campamentos de desplazados impone una distribución acompañada de medidas de seguridad y centralizada a partir de Goma, lo que reduce el radio de acción y excluye a numerosos beneficiarios potenciales.
27. Las compras locales del PMA aumentaron sensiblemente en 2008 y contribuyen a reactivar regiones agrícolas en otros tiempos prósperas pero que, desde hace años, están en declive económico constante.

⇒ *Estructuras internas*

28. La OPSR incorporaba una voluntad de descentralización, justificada por la gran extensión del país y la diversidad de situaciones reinantes en las distintas regiones. Persisten las dificultades, no obstante, especialmente en materia de comunicaciones, que ocasionalmente no tienen seguimiento, y en lo que atañe a la coordinación y los límites de las responsabilidades operacionales (análisis y cartografía de la vulnerabilidad, programación, logística, relaciones con los asociados, capacidad de seguimiento y análisis). Además, los fondos de que disponen las suboficinas en las provincias del este del país son escasos en relación con las actividades que en ellas se realizan, lo que puede enlentecer las distribuciones en los períodos de mayor actividad e incluso crear tensiones con los subcontratistas locales. En Katanga, una presencia permanente en ciertas zonas remotas permitiría hacer un seguimiento más eficaz de las actividades, al tiempo que se reducirían los costos de las misiones y de la logística.
29. El seguimiento de las actividades aún carece con demasiada frecuencia de regularidad y de fiabilidad; hay muchos datos que no se recogen, o las cifras son poco realistas. El aislamiento de varias zonas, especialmente en Katanga y el Ecuador, impide un seguimiento sistemático de las actividades. Ese factor queda especialmente manifiesto en lo que se refiere a la malnutrición, donde ciertas tasas hacen pensar que los resultados se vieron muy influidos por el período del año en el que se realizó la encuesta; a menudo no se tuvieron en cuenta las causas subyacentes, que son cruciales para definir una estrategia global de lucha contra la malnutrición. En cuanto a los comedores escolares, las elevadas cifras globales de asistencia publicadas, por ejemplo, por la oficina de Lubumbashi respecto de 2008 son difíciles de conciliar con los datos, a veces muy bajos, que contienen los informes de los asociados, en los que se indica la incapacidad de hacer un seguimiento mensual regular en las zonas poco accesibles.

⇒ *Asociaciones*

30. La OPSR había previsto colaborar con un número reducido de asociados externos (72 organizaciones no gubernamentales [ONG]), seleccionados con arreglo a su capacidad operacional y su experiencia sobre el terreno. Ese objetivo ha sido alcanzado en conjunto. No obstante, el fortalecimiento de las capacidades de los asociados, por un lado, y la sensibilización e información de los beneficiarios, por otro, deben ser procesos continuos a lo largo de todo un programa, pues condicionan en gran medida la eficacia de éste. Una sola sesión no basta para formar al personal sobre el terreno y a las autoridades locales, que suelen estar sometidos a una rotación frecuente.
31. La reorganización del gobierno central que tuvo lugar a fines de 2008 perturbó en cierta medida las relaciones que establecidas anteriormente con ciertos ministerios de fundamental importancia, como el de agricultura. En las provincias, la situación puede variar considerablemente en función del grado de compromiso del gobierno provincial respecto de la ayuda internacional.

⇒ *Protección de la mujer*

32. De conformidad con los Compromisos ampliados del PMA relativos a la mujer, la protección de las mujeres, principal cuestión transversal, se tiene efectivamente en cuenta en la OPSR, siempre que lo permiten las situaciones locales. Las mujeres son las principales destinatarias de las raciones familiares en los campamentos, y dirigen la mayoría de los comités de gestión; durante las distribuciones de alimentos se adoptan las medidas de protección recomendadas con el fin de evitar la violencia y los abusos. En las oficinas del PMA en la República Democrática del Congo hay una mayoría de hombres en el personal nacional, y el coordinador de las cuestiones de género no tiene gran influencia en la definición de los programas.

RECOMENDACIONES

Orientación de la ayuda

33. El PMA debe seguir concentrando sus actividades en las zonas accesibles, utilizando los recursos disponibles, especialmente en Katanga.

Programa

34. La provincia del Ecuador debería beneficiarse de un programa de desarrollo desde el momento en que sea efectiva la descentralización prevista. Esta región podría ser objeto de un proyecto experimental en el que el Gobierno tuviera una participación efectiva. También convendría preparar la opción de una estrategia integrada de salida de la crisis en Kivu Septentrional, en la que podría incluirse la introducción de actividades de efectivo por trabajo, a condición de que se proceda previamente a una preparación rigurosa. En tal marco debería hacerse un estudio específico del caso de los desplazados “de ida y vuelta” en tanto que agentes potencialmente importantes de una futura recuperación.
35. En cuanto a las distribuciones generales, deberían incluirse alimentos ricos en micronutrientes en la canasta de alimentos de las personas desplazadas y de las mujeres embarazadas y lactantes sometidas a tratamiento nutricional. También es preciso orientar mejor la ayuda, reducir la gran variedad de raciones destinadas a los grupos vulnerables, mejorar la cobertura de los programas fuera de los centros urbanos, acelerar el establecimiento de atención terapéutica comunitaria y actividades vinculadas a la salud y



nutrición maternoinfantiles, así como favorecer las actividades generadoras de ingresos por medio de programas de APC. Por último, habría que fortalecer los conocimientos teóricos y prácticos en materia de nutrición.

36. Es preciso lograr mayor cohesión en el tratamiento que se da a las escuelas que reciben apoyo conjunto del UNICEF, la FAO y el PMA, especialmente para evitar la dispersión de la ayuda, garantizar el mantenimiento de las infraestructuras y el abastecimiento sistemático de semillas para los huertos escolares. Debe apoyarse en la medida de lo posible a todas las escuelas en una misma zona a fin de que no queden vacías las escuelas vecinas que no cuentan con comedores pero cuya calidad de enseñanza sea aceptable, y no debe prestarse asistencia a los centros comunitarios de estimulación a menos que ello no ejerza una influencia negativa en los comedores de las escuelas primarias, que deben seguir siendo la prioridad del PMA. Por último, se debe estudiar el enfoque de la Iniciativa de desarrollo integral y, si se justifica, difundir sus resultados y recomendarla ante los asociados interesados.

Logística

37. El PMA debería seguir reduciendo los costos, particularmente estableciendo puntos de distribución final en Katanga a partir de los cuales los asociados serían plenamente responsables de la logística; determinar claramente el precio de costo de los camiones prestados a las ONG y, retirando los montos necesarios del fondo común, acelerar las obras en el eje entre Kalemie-Nyunzu-Kabalo, lo que también puede contribuir a combatir el aislamiento económico de la región. El PMA no debería realizar reparaciones en las carreteras a menos que estas sirvan para combatir el aislamiento y las poblaciones próximas se comprometan a mantenerlas.

Compras locales

38. Debe definirse claramente la política en materia de compras locales. Si el PMA desea participar en el desarrollo de la agricultura en el marco de la Iniciativa “Compras en aras del progreso” reactivando centros agrícolas de exportación en Tanganyika y el Ecuador, será preciso determinar con los otros agentes especializados los objetivos que se pretende alcanzar y aplicar un plan de intervención que comprenda medidas relacionadas con los precios para que los productos sean competitivos en los mercados destinatarios.

Seguimiento

39. Conviene medir regularmente la eficacia de los programas mediante encuestas sólidas o utilizar solamente los datos de seguimiento que procedan de asociados fiables. También hay que separar en los datos a los beneficiarios principales de sus familias. Las encuestas comunes de seguimiento de la malnutrición, con inclusión de las causas subyacentes, y la mortalidad deberían realizarse en todas las zonas de intervención con el fin de medir el impacto de la intervención. En lo que se refiere a los comedores escolares, también es preciso desglosar en mayor medida las estadísticas por sexo y año escolar.

Organización interna

40. El PMA debería seguir desconcentrando los medios operacionales concediendo mayor autonomía programática y financiera al nivel local, según las necesidades. En Katanga, una presencia permanente en ciertas zonas aisladas permitiría un seguimiento más eficaz de las



actividades, al tiempo que se reducirían los costos de las misiones y la logística. Por último, debería designarse un coordinador general para las provincias del este, a quien deberían darse mayores atribuciones y encargarse de las comunicaciones importantes con Kinshasa. Las tareas básicas de la oficina de Kinshasa deberían redefinirse en consecuencia. Debería darse más espacio en el organigrama al Coordinador de las Cuestiones de Género y mejorarse la paridad de género entre el personal nacional.

Asociaciones

41. Para mejorar la eficacia y la sostenibilidad de los logros realizados, así como facilitar el traspaso de responsabilidades a las autoridades, la formación de los asociados debe ser un proceso continuo a lo largo de todo un programa. Convendría también mejorar la comunicación con ciertos donantes en lo que se refiere a las estimaciones del número de beneficiarios, las cifras de los presupuestos y sus revisiones.

Promoción

42. Es preciso intensificar los contactos y las actividades de promoción para mejorar la participación de los asociados gubernamentales tanto a escala nacional como provincial. La labor que se realice en el marco de los programas del PMA sólo podrá ser sostenible si se logra un mayor compromiso de las autoridades. También serían necesarias intensas y continuas iniciativas de sensibilización de los beneficiarios.

ANEXO

Zonas de intervención de la OPSR República Democrática del Congo 106080



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

ACA	Alimentos para la creación de activos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
APC	Alimentos para la capacitación
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GTZ	Organismo Alemán para la Cooperación Técnica
MONUC	Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
PNB	Producto nacional bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia