



World Food Programme  
Programme Alimentaire Mondial  
Programa Mundial de Alimentos  
برنامج الأغذية العالمي

## Junta Ejecutiva

Primer período de sesiones ordinario  
Roma, 27 de febrero-2 de marzo de 2023

Distribución: general

Tema 5 del programa

Fecha: 13 de enero de 2023

WFP/EB.1/2023/5-D/3

Original: inglés

Informes de evaluación

Para examen

Los documentos de la Junta Ejecutiva pueden consultarse en el sitio web del PMA (<https://executiveboard.wfp.org/es>).

## Informe resumido de la evaluación del plan estratégico para el Chad (2019-2023)

### Resumen

La evaluación del plan estratégico para el Chad abarcó el período comprendido entre enero de 2019 y octubre de 2021 y tuvo en cuenta operaciones anteriores a fin de evaluar la reorientación estratégica que introdujo el plan. En la evaluación se examinaron su pertinencia, armonización, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, coherencia y cobertura, y se valoraron temas transversales, como género, cambio climático, protección y rendición de cuentas a las poblaciones afectadas.

Se constató que el diseño del plan estratégico para el país en general era coherente con las estrategias, las políticas y los planes nacionales y que posicionaba claramente al PMA en el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz. Los riesgos derivados de las circunstancias regionales y nacionales, como las escasas capacidades nacionales (sobre todo a nivel descentralizado), las consecuencias del cambio climático y la ejecución de los programas de transferencias de base monetaria no se reflejaron debidamente en el diseño del plan estratégico para el país ni en la ejecución de las intervenciones.

En un contexto de múltiples crisis y perturbaciones, incluidas la inestabilidad regional, la pandemia de la enfermedad por el coronavirus de 2019, las inundaciones de 2019 y 2020 y las crisis políticas e institucionales, el PMA dio prioridad a las intervenciones de emergencia para hacer frente a la inseguridad alimentaria. Sin embargo, su capacidad para responder a las crecientes necesidades se vio limitada por una financiación insuficiente, en buena medida asignada a fines específicos y que con frecuencia llegaba tarde, de forma que, en ocasiones, las necesidades de las personas afectadas quedaron desatendidas.

*En consonancia con la política del PMA en materia de evaluación de 2022 (WFP/EB.1/2022/4-C), el presente informe ha sido objeto de una edición no exhaustiva para respetar la integridad e independencia de los hallazgos derivados de la evaluación. Por este motivo, es posible que algunos de los términos y expresiones en él utilizados no se ajusten plenamente a la terminología estándar del PMA o a las prácticas de edición seguidas habitualmente. Si necesita alguna aclaración a este respecto, sírvase dirigirse a la Directora de la Oficina de Evaluación.*

### Coordinadoras del documento:

Sra. A. Cook

Directora de Evaluación

Correo electrónico: [andrea.cook@wfp.org](mailto:andrea.cook@wfp.org)

Sra. V. Knips

Oficial de Evaluación

Correo electrónico: [vivien.knips@wfp.org](mailto:vivien.knips@wfp.org)

La asistencia integrada a las personas afectadas por crisis, que en 2020 llegó a 1,6 millones de personas, proporcionó ayuda esencial para cubrir unas necesidades humanitarias que habían aumentado considerablemente.

La prestación de asistencia alimentaria estacional vinculada a la creación y recuperación de infraestructuras y de activos productivos mejoró el consumo de alimentos de los beneficiarios, pero la resiliencia ante las perturbaciones recurrentes siguió siendo limitada, sobre todo en los hogares encabezados por mujeres.

Aunque la nutrición se integró en las actividades y contó con una financiación adecuada, la contribución del Programa a mejorar el estado nutricional de las personas y los hogares más vulnerables fue limitada,

Las instituciones nacionales apoyadas por el PMA reconocieron la calidad de las actividades de fortalecimiento de las capacidades, y los asociados valoraron muy positivamente la prestación de servicios aéreos de crucial importancia durante la pandemia de la enfermedad por el coronavirus de 2019.

Pese a ser un objetivo prioritario de la asistencia del plan estratégico para el país, las niñas y las mujeres recibieron en proporción menos asistencia que los hombres y los niños. El seguimiento desigual de la dimensión de género hace que siga sin estar clara la contribución del PMA a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Aunque el PMA procuró integrar mejor en sus actividades la protección y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, se ha de seguir trabajando para subsanar algunas deficiencias importantes.

En vista de los frecuentes retrasos en la recepción de fondos, el PMA procuró gastar rápidamente el dinero disponible a fin de reducir los efectos negativos en la ejecución. La utilización del Mecanismo de gestión global de los productos y de los mecanismos de prefinanciación ayudó a reducir los tiempos de entrega, pero el Programa no siempre consiguió evitar demoras en las distribuciones.

Ante la escasez de recursos, el PMA se vio obligado a reducir las raciones para garantizar que la asistencia integrada y estacional llegase a las personas seleccionadas. El que la selección de los beneficiarios fuera adecuada no impidió que se plantearan dificultades tanto a nivel geográfico como de los hogares.

El PMA en general opera con eficiencia en el Chad, pero las restricciones relacionadas con la enfermedad por el coronavirus de 2019, la tardía llegada de los fondos y las debilidades de las cadenas de suministro afectaron a las actividades de fomento de la resiliencia, a la asistencia estacional y a las transferencias de base monetaria.

El PMA consiguió movilizar recursos para responder a las diversas crisis a las que se enfrentaba el país. No obstante, en la mayoría de los casos, la financiación se caracterizó por ser imprevisible, quedarse corta para responder al pronunciado aumento de las necesidades y estar asignada casi en su totalidad a fines específicos, lo que limitó la flexibilidad de las intervenciones.

Las arduas condiciones de trabajo en el Chad convierten la gestión de los recursos humanos en uno de los principales factores que afectan a las operaciones. Al PMA le ha costado atraer, conservar y motivar a personal internacional y personal contratado por períodos breves, lo cual se traduce en una elevada rotación, también en los puestos directivos de la oficina en el país, y en una gran dificultad para cubrir puestos clave.

En la evaluación se formularon dos recomendaciones estratégicas y tres operacionales.

## **Proyecto de decisión\***

La Junta toma nota del documento titulado "Informe resumido de la evaluación del plan estratégico para el Chad (2019-2023)" (WFP/EB.1/2023/5-D/3) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.1/2023/5-D/3/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas en el informe, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas durante sus debates.

---

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

## Introducción

### Características de la evaluación

1. Entre junio de 2021 y junio de 2022 se llevó a cabo una evaluación del plan estratégico (PEP) para el Chad con el objetivo de proporcionar datos empíricos y extraer enseñanzas que pudieran fundamentar la elaboración del siguiente PEP. La evaluación comenzó en 2021, ya que la oficina en el país había previsto reducir en un año la duración del PEP, que terminaría en diciembre de 2022, si bien posteriormente se revocó esta decisión y se restableció la duración original del PEP.
2. En la evaluación se analizó la ejecución del PEP desde enero de 2019 hasta octubre de 2021 y se tuvieron en cuenta operaciones anteriores a fin de evaluar la reorientación estratégica introducida por el PEP. Se examinaron asimismo el posicionamiento estratégico del PMA y su eficacia a la hora de contribuir a los efectos estratégicos, el grado de eficiencia con que se ejecutó el PEP y los factores que explicaban las realizaciones. También se examinó en qué medida el PMA fue capaz de adaptar sus intervenciones y responder a las emergencias, en particular la causada por la pandemia de la enfermedad por el coronavirus de 2019 (COVID-19).
3. Un equipo de evaluación externo e independiente se encargó de realizar la evaluación, en la que se empleó un enfoque basado en una metodología mixta con base teórica, apoyándose en datos primarios y secundarios, en el examen de documentación, en debates de grupo en los que participaron más de 500 partes interesadas y en 300 entrevistas individuales semiestructuradas. Se triangularon los datos primarios y secundarios para garantizar la validez de los hallazgos. Asimismo, se aplicaron normas éticas para preservar la confidencialidad y la seguridad de los entrevistados y garantizar el respeto de la dignidad de quienes participaron en la evaluación. Los hallazgos, conclusiones y recomendaciones se comentaron con las partes interesadas internas y externas durante dos talleres en línea celebrados en marzo de 2021.
4. Pese a los problemas de seguridad en la región del lago Chad y en el este del país, el equipo no sufrió ninguna restricción de importancia que pusiese en riesgo la credibilidad general de la evaluación. Algunas de las dificultades que encontraron estaban relacionadas con la limitada disponibilidad de partes interesadas externas en Yamena y con incoherencias en los conjuntos de datos del PMA, dificultades que se mitigaron recurriendo a otras fuentes de información y a una cuidadosa triangulación de los datos empíricos.

### Contexto









5. El Chad es un país de 16,4 millones de habitantes, sin litoral y con la mitad de su territorio cubierto por el desierto del Sáhara. En 2020 se situó en el puesto 187 de los 189 países incluidos en el Índice de Desarrollo Humano y dos años antes, en 2018, más del 40 % de su población vivía por debajo del umbral nacional de pobreza<sup>1</sup>. Alrededor del 15 % de la población vive en situación de pobreza extrema y no puede cubrir las necesidades calóricas de 2.300 kilocalorías al día.
6. El Chad, que en 2021 ocupó el puesto 113 de los 116 países clasificados en el Índice Global del Hambre, es uno de los países con más inseguridad alimentaria de todo el mundo, con un nivel de hambre que entra en la categoría de alarmante. La inseguridad alimentaria

---

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos y Demográficos. 2021. *Enquête sur les Conditions de vie des ménages et la Pauvreté au Tchad*.

afecta a más de 5,1 millones de personas, de los que 1,7 millones sufren inseguridad alimentaria extrema<sup>2</sup>.

7. En la encuesta estandarizada de seguimiento y evaluación de las fases de socorro y transición (SMART) realizada en 2020 se detectaron una tasa de malnutrición crónica del 30,5 % y una prevalencia global de la malnutrición aguda del 10 % entre los niños menores de 5 años y de aproximadamente el 2,1 % de malnutrición grave en el mismo grupo de edad. Los niveles de malnutrición aguda global superan los umbrales de emergencia en más de la mitad de las provincias.
8. A pesar de que la Constitución del Chad recoge el compromiso con la igualdad de género, la puntuación del país en el índice de desigualdad de género es una de las más altas del mundo. Las mujeres se ven afectadas de forma desproporcionada por la inseguridad alimentaria y la malnutrición.

CUADRO 1: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS			
	Indicador	Valor	Año
	Población total (millones) (1)	16,4	2020
	Índice de Desarrollo Humano (puesto) (2)	187 (de 189)	2020
	Coefficiente de pobreza de 1,90 dólares EE.UU. por día (en paridad de poder adquisitivo) (%) (1)	33,2	2018
	Índice Global del Hambre (puntuación y puesto) (3)	Puntuación: 39,6 Puesto: 113 (de 116)	2021
	Contribución de la agricultura al producto interno bruto (%) (1)	46	2020
	Estatura para la edad (retraso del crecimiento moderado y grave), prevalencia en los niños menores de 5 años (%) (1)	35	2020
	Prevalencia de la malnutrición aguda global (%) (4)	10	2020
	Índice de Desarrollo de Género (2)	0,764	2020

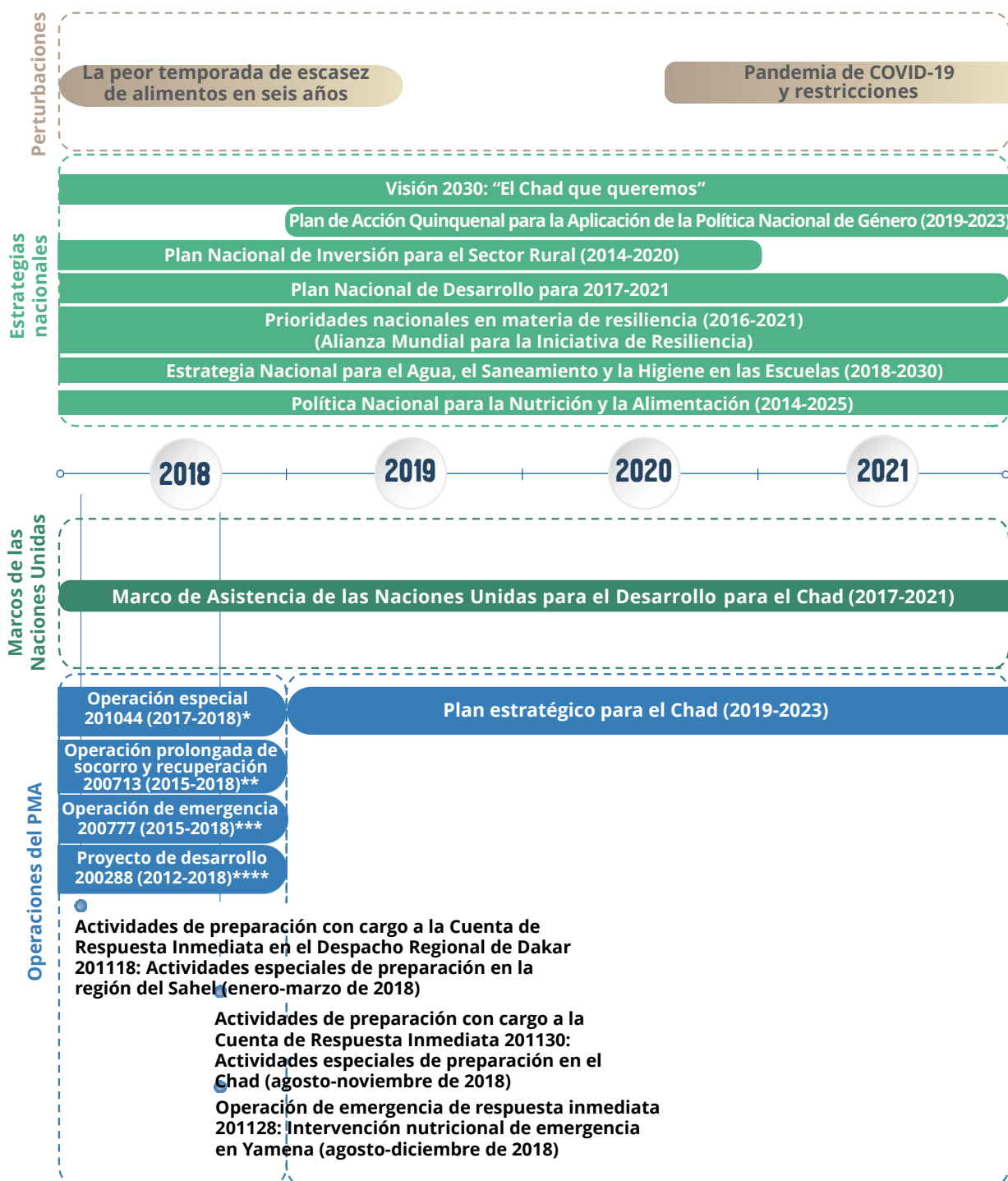
Fuentes: 1) Banco Mundial; 2) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2020. *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera: el desarrollo humano y el Antropoceno*; 3) *Global Hunger Index*; 4) Encuesta SMART de 2020 para el Chad (nutrición).

<sup>2</sup> Système d'information sur la Sécurité Alimentaire et d'Alerte Précoce au Tchad. 2021. *Cadre Harmonisé d'identification des zones à risque et des populations en insécurité alimentaire et nutritionnelle au Sahel et en Afrique de l'Ouest (CH)*.

## Plan estratégico del PMA para el país

9. Antes de que comenzara el PEP, el PMA trabajaba en el Chad en una operación de emergencia, una operación prolongada de socorro y recuperación, un proyecto de desarrollo y una operación especial, además de en virtud de diversos proyectos regionales (figura 1).

**Figura 1: Sinopsis del contexto del país y de las operaciones del PMA en el Chad, 2018-2021**



\* Operación especial 201044: Prestación de servicios aéreos humanitarios en el Chad (2017-2018).

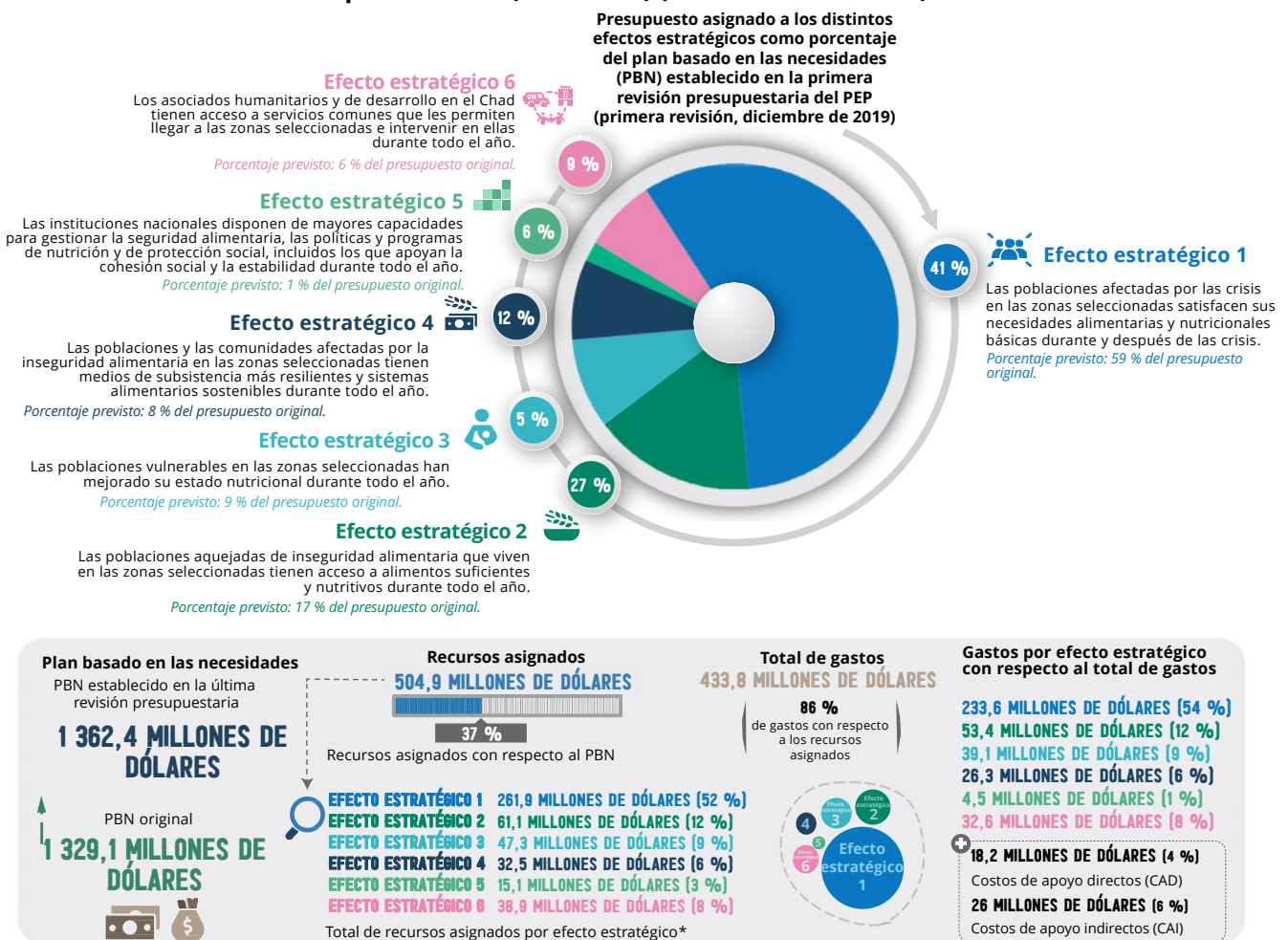
\*\* Operación prolongada de socorro y recuperación 200713: Fomentar la resiliencia, proteger los medios de subsistencia y reducir la malnutrición de refugiados, repatriados y otras personas vulnerables (2015-2018).

\*\*\* Operación de emergencia 200777: Prestación de apoyo vital a hogares del Camerún, el Chad y el Níger afectados directamente por la inseguridad en el norte de Nigeria (2015-2018).

\*\*\*\* Proyecto de desarrollo 200288: Apoyo a la educación y la matrícula de niñas en el ciclo primario (2012-2018).

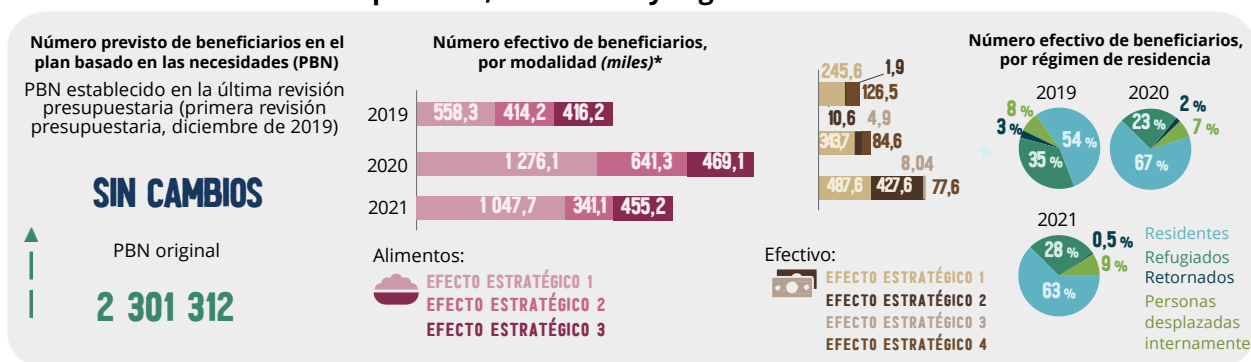
10. El PEP quinquenal para el Chad abarca el período comprendido entre enero de 2019 y diciembre de 2023. En él se establece el posicionamiento del PMA, que busca apoyar al país en sus esfuerzos por alcanzar el objetivo del Hambre Cero para 2030, con especial atención al trabajo en el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz a fin de aportar soluciones sostenibles al problema del hambre.
11. Las intervenciones del PMA en el Chad se dirigen a personas afectadas por crisis, como refugiados, repatriados, personas desplazadas internamente y comunidades de acogida, principalmente en las zonas fronterizas y próximas al lago Chad, y también a personas que viven con el VIH (efecto estratégico 1) y personas aquejadas de malnutrición e inseguridad alimentaria crónica, incluidos los pastores, sobre todo en la zona del Sahel (efectos estratégicos 2, 3 y 4). Las actividades se diseñaron para fortalecer los sistemas nacionales de protección social, gestión de desastres y alerta temprana (efectos estratégicos 5 y 6), de tal manera que el Gobierno del Chad pueda asumir gradualmente la responsabilidad de gestionar las crisis humanitarias.
12. En diciembre de 2021, el monto acumulado de contribuciones de los donantes para el PEP alcanzaba los 504,9 millones de dólares, esto es, el 37 % del total del plan basado en las necesidades. El 52 % de los recursos se asignaron al efecto estratégico 1, una cifra acorde con el porcentaje previsto para este efecto en el plan basado en las necesidades (figura 2).

**Figura 2: Efectos estratégicos, presupuesto, financiación y gastos del plan estratégico para el Chad (2019-2023) (a diciembre de 2021)**

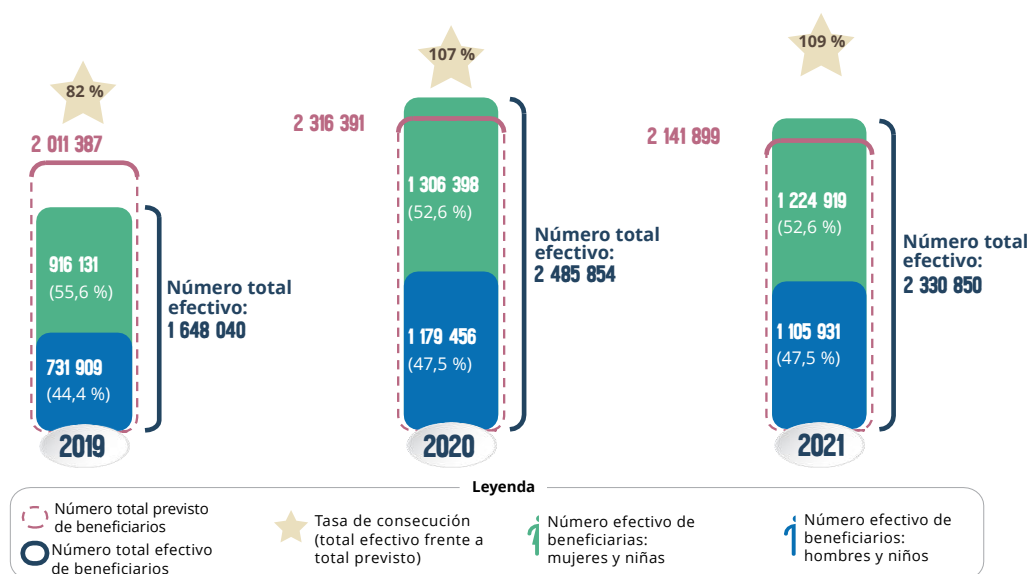


13. Con el PEP se pretende dar apoyo a 2,3 millones de beneficiarios (figura 3), con un costo medio anual que se estima en 266 millones de dólares. El costo total del PEP se estableció inicialmente en 1.330 millones de dólares. En diciembre de 2019 se aprobó una revisión del PEP por la que se incrementaba su presupuesto global en 33,3 millones de dólares, hasta alcanzar la cifra de 1.360 millones de dólares. El presupuesto adicional se destinó a las Iniciativas Renovadas contra el Hambre y la Desnutrición Infantiles, encabezadas por el PMA, nuevos servicios comunes de tecnología de la información y las comunicaciones, servicios de logística y recursos humanos y fortalecimiento de las capacidades nacionales en materia de enriquecimiento de alimentos.

**Figura 3: Número de beneficiarios previsto y efectivo al año, por sexo, modalidad y régimen de residencia**



**Número anual de beneficiarios previsto y efectivo, por sexo**



\* Las cifras que figuran en esta sección podrían contener superposiciones debido a que algunos beneficiarios podrían haber recibido transferencias tanto de alimentos como de base monetaria y en relación con más de un efecto estratégico.

## Hallazgos derivados de la evaluación

**¿En qué medida la posición estratégica, la función y las contribuciones específicas del PMA se basan en las prioridades del país y las necesidades de la población, además de en sus propias fortalezas?**

### *Armonización y pertinencia con respecto a las necesidades*

14. En la evaluación se constató que el diseño del PEP en general era coherente con las estrategias, políticas y planes nacionales y que se elaboró mediante un proceso participativo e inclusivo. Se observó que el plan contribuía a la consecución del Objetivo de Desarrollo



Sostenible 2 a través de la prevención de crisis y de las medidas adoptadas para responder a ellas, así como mediante el fortalecimiento de las correspondientes capacidades en el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz, y que había mejorado la estructura del diálogo con el Gobierno. Algunas políticas de reciente adopción —como la Política Nacional de Género, la Estrategia Nacional contra el Cambio Climático y las políticas relativas al medio ambiente y a la nutrición de lactantes y niños, además de la Ley de Asilo—, aún no estaban plenamente integradas en las actividades en curso.

15. En un contexto de múltiples crisis y perturbaciones, entre ellas la pandemia de COVID-19 y las inundaciones recurrentes, el PMA dio prioridad a las intervenciones de emergencia para hacer frente a la inseguridad alimentaria. Sin embargo, su capacidad para responder al aumento de las necesidades se vio limitada por una financiación insuficiente y nada flexible, lo que motivó recortes en la asistencia y la suspensión temporal de la asistencia a los repatriados, de modo que muchas necesidades quedaron sin atender.

#### ***Posicionamiento estratégico***

16. El PEP reforzó el posicionamiento estratégico del PMA como actor humanitario en el Chad. Su sólida red operacional de suboficinas permitió al Programa llegar a la mayoría de las personas y comunidades más vulnerables. Su capacidad logística fue crucial en las intervenciones de emergencia tras las inundaciones y en la pandemia de COVID-19.
17. En el diseño y la ejecución del PEP no se tuvieron debidamente en cuenta los riesgos asociados a la débil gobernanza de los sectores de la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola, las consecuencias del cambio climático ni la implementación de las transferencias de efectivo.

#### ***Coherencia con la labor de otros actores***

18. El PEP está plenamente armonizado con el Marco de Asistencia las Naciones Unidas para el Desarrollo y los planes de respuesta humanitaria. Recientemente se han revitalizado las asociaciones estratégicas con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con el objetivo común de lograr una colaboración más estrecha en la valoración de las necesidades y la realización de las intervenciones conjuntas. A pesar de la participación del PMA en diversas iniciativas piloto junto con otros organismos, no siempre ha logrado convencer a los asociados de su ventaja comparativa y de su posicionamiento estratégico en otros ámbitos distintos de su mandato humanitario básico.

#### **¿Cuáles son el alcance y la calidad de la contribución del PMA a los efectos estratégicos del plan estratégico para el Chad?**

##### ***Sinopsis de los resultados por efecto estratégico***

*Efecto estratégico 1: Las poblaciones afectadas por las crisis en las zonas seleccionadas satisfacen sus necesidades alimentarias y nutricionales básicas*

19. En el marco del efecto estratégico 1, la asistencia integrada, que en 2020 llegó a 1,6 millones de personas, proporcionó ayuda esencial para cubrir unas necesidades humanitarias que habían aumentado considerablemente. Sin embargo, el hecho de que la financiación fuera insuficiente y de que las contribuciones llegaran tarde y estuvieran asignadas a fines específicos motivó la reducción gradual de la asistencia y la suspensión temporal del apoyo a los repatriados. La asistencia general era insuficiente para cubrir las necesidades básicas de todos los beneficiarios y para mejorar la seguridad alimentaria.

*Efecto estratégico 2: Las poblaciones aquejadas de inseguridad alimentaria que viven en las zonas seleccionadas tienen acceso a alimentos suficientes y nutritivos durante todo el año*

20. La asistencia estacional proporcionada en el marco del efecto estratégico 2 fue limitada, al haberse dado prioridad a las crecientes necesidades humanitarias y a los desafíos para la ejecución, en particular las inundaciones y la pandemia de COVID-19. La separación de la asistencia estacional y la integrada no fue apropiada para facilitar una intervención ante crisis de carácter flexible. No obstante, los efectos de la asistencia estacional en la seguridad alimentaria en general parecen positivos. La prevención de la malnutrición se integró bien en la asistencia estacional y el número de niños que recibieron alimentación escolar aumentó de forma significativa en 2020. Sin embargo, la entrega de transferencias destinadas a respaldar la asistencia de las niñas a la escuela fue limitada y, por lo tanto, produjo unos resultados mínimos.

*Efecto estratégico 3: Las poblaciones vulnerables de las zonas seleccionadas han mejorado su estado nutricional durante todo el año*

21. La contribución del PMA a mejorar el estado nutricional de las personas más vulnerables fue escasa, pese a contar con una financiación adecuada. La nutrición se integró en las actividades del PEP, pero los retrasos en la planificación afectaron a la ejecución. Separar las actividades de prevención y de tratamiento no resultó eficaz, y el seguimiento de los indicadores de nutrición fue insuficiente para valorar los efectos de las intervenciones del PMA en todos los grupos de beneficiarios.

*Efecto estratégico 4: Las poblaciones y las comunidades afectadas por la inseguridad alimentaria en las zonas seleccionadas tienen medios de subsistencia más resilientes y sistemas alimentarios sostenibles durante todo el año*

22. Pese a que la financiación era adecuada, la proporción de beneficiarios seleccionados que recibieron apoyo del PMA para la creación y rehabilitación de infraestructuras y de activos productivos se redujo del 63 % en 2019 a menos del 40 % en 2020 a consecuencia de la pandemia de COVID-19. Si bien el PMA obtuvo unos resultados generales positivos en cuanto a la mejora del consumo de alimentos, la resiliencia de los beneficiarios frente a perturbaciones recurrentes, como la temporada de escasez de alimentos, siguió siendo reducida, sobre todo en los hogares encabezados por mujeres.

*Efecto estratégico 5: Las instituciones nacionales disponen de mayores capacidades para gestionar la seguridad alimentaria, las políticas y programas de nutrición y de protección social, incluidos los programas que apoyan la cohesión social y la estabilidad.*

23. Las instituciones nacionales apoyadas por el PMA reconocieron la calidad de las actividades de fortalecimiento de las capacidades, pero la ejecución se vio muy perjudicada por la pandemia de COVID-19. La pandemia afectó asimismo al seguimiento de los resultados y la información derivada del seguimiento no se aprovechó suficientemente. Por otra parte, los objetivos de las actividades de fortalecimiento de las capacidades y los medios para efectuarlas no estaban suficientemente descritos dentro de un marco de coordinación más amplio.

*Efecto estratégico 6: Los asociados humanitarios y para el desarrollo del Chad tienen acceso a unos servicios comunes que les permiten llegar a las zonas seleccionadas y trabajar en ellas durante todo el año*

24. El Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas (UNHAS) proporcionó servicios aéreos de crucial importancia durante la pandemia de COVID-19 cuando se suspendieron los vuelos comerciales y se adaptó rápidamente a las necesidades emergentes. Estos servicios fueron muy apreciados, aunque la comunicación con los destinos atendidos y las condiciones de uso de los servicios podrían haber sido mejores. Los otros servicios comunes prestados por

el PMA en general fueron bien valorados, aunque no se consideraban totalmente “comunes” y su utilización fue algo inferior a la esperada.

### **Género**

25. Pese a ser un objetivo prioritario de la asistencia del PEP, las niñas y las mujeres recibieron en proporción menos asistencia que los hombres y los niños. El desigual seguimiento de la dimensión de género que hicieron los responsables de las actividades, los coordinadores y la dependencia de investigación, análisis y seguimiento de la oficina en el país sirvió solo para mostrar unos pocos resultados convincentes, como un menor recurso a estrategias de supervivencia entre las mujeres desplazadas internamente. En consecuencia, sigue sin estar clara la contribución del PMA a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

### **Protección y rendición de cuentas a las poblaciones afectadas**

26. Los mecanismos de retroalimentación de las comunidades no se utilizan de forma generalizada ni sistemática en el Chad. Las denuncias recibidas y los resultados del seguimiento tras las distribuciones no se comunican con regularidad a los asociados cooperantes, lo cual limita la capacidad de estos para comprender la opinión de los beneficiarios y el éxito de las intervenciones. El PMA gestiona la línea telefónica interinstitucional para la prevención de la explotación y el abuso sexuales, y es miembro activo del grupo de trabajo interinstitucional correspondiente, pero debe cambiar su estricto enfoque de “evitar causar daños” por un planteamiento más amplio de protección. Como organismo que más operaciones realiza en el Chad, el PMA no desarrolla un papel suficientemente estratégico como líder en la acción humanitaria basada en principios. Para ello serían necesarios más recursos humanos y financieros destinados a la protección, la prevención de la explotación y el abuso sexuales y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas.

### **Sostenibilidad**

27. Debido a las crisis que afectan al país, las operaciones se mantienen centradas en las intervenciones de emergencia y las transferencias de alimentos no condicionadas, dejando sin establecer vínculos con las actividades de fomento de la resiliencia. Aunque el PMA contribuyó al fortalecimiento de las capacidades nacionales pese a no seguir un enfoque estructurado, la escasa capacidad de absorción y la elevada rotación del personal del Gobierno local afectan a la sostenibilidad.

### **Nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz**

28. Los vínculos entre los componentes humanitarios, de desarrollo y de cohesión social siguen siendo limitados. Aunque el PMA procura integrar el apoyo a la cohesión social y la paz, el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz no es suficientemente explícito en el PEP. En un contexto caracterizado por la escasa coordinación entre los principales actores que trabajan en este triple nexo, es preciso aclarar más y comunicar mejor la ventaja comparativa del PMA.

### **¿En qué medida el PMA ha empleado eficazmente sus recursos para contribuir a obtener los productos y los efectos estratégicos definidos en el plan estratégico para el país?**

#### **Cumplimiento de los plazos establecidos**

29. En vista de los frecuentes retrasos en la recepción de fondos, el PMA procuró gastar sin demora el dinero disponible a fin de limitar los efectos negativos en la ejecución. A pesar de estos esfuerzos, los retrasos en la recepción de contribuciones y las dificultades para transitar por los caminos durante la estación de lluvias afectaron a las distribuciones, sobre todo entre junio y septiembre de 2019. La utilización del Mecanismo de gestión global de los productos y de los mecanismos de prefinanciación permitió reducir los tiempos de entrega.

### **Cobertura y selección de los beneficiarios**

30. Los déficits de financiación obligaron al PMA a reducir las raciones para poder proporcionar a las personas seleccionadas asistencia integrada y estacional. Si bien la selección de beneficiarios fue en general adecuada, el PMA se enfrentó a numerosos desafíos relacionados con su incapacidad para dirigir la asistencia a los departamentos con tasas de malnutrición alarmantes, el cuestionamiento de la labor de elaboración de perfiles socioeconómicos realizada en 2017-2018, la tardanza de las listas actualizadas de refugiados del ACNUR y, en ocasiones, un escaso compromiso por parte de los asociados no gubernamentales de utilizar la planificación comunitaria participativa.

### **Eficiencia y eficacia en función de los costos**

31. El PMA operó en general de forma eficiente, con niveles bajos de pérdidas después de la entrega. Sin embargo, la tardía llegada de los fondos y las restricciones relacionadas con la COVID-19 que interrumpieron las cadenas de suministro afectaron a las actividades de fomento de la resiliencia, a la asistencia estacional y a los programas de transferencias de base monetaria (TBM).
32. La introducción de cambios sustanciales en las actividades durante la ejecución debido al rápido cambio de las circunstancias determinó que la oficina en el país no estudiara suficientemente enfoques alternativos que fuesen eficaces en función de los costos. A pesar de que las TBM han demostrado ser una modalidad de asistencia más eficiente que las distribuciones de alimentos en especie, se sigue optando por estas últimas cuando hay escasez de alimentos en los mercados, no se cuenta con financiación para las transferencias de efectivo o los recursos humanos son insuficientes para una intervención a gran escala. No obstante, debido a lo limitado de la financiación y de las capacidades disponibles, la oficina en el país a menudo se ha visto en situación de no poder renunciar a las transferencias en especie cuando las transferencias de efectivo habrían sido más eficaces.

### **¿Qué factores explican los resultados obtenidos por el PMA y la medida en que ha conseguido poner en práctica la reorientación estratégica prevista en el plan estratégico para el país?**

#### **Utilización de los datos**

33. Aunque el diseño del PEP se basó en datos empíricos, se prestó poca atención a determinar los supuestos subyacentes relacionados con la ejecución efectiva de distintas actividades. Para la ejecución del PEP habría sido positivo contar con un análisis más profundo de la vulnerabilidad socioeconómica de diversos grupos de población, dado que habitualmente los análisis de la vulnerabilidad y la seguridad alimentaria y nutricional se centran excesivamente en los refugiados. La oficina en el país ha empezado a resolver estas deficiencias.

#### **Movilización de recursos**

34. El PMA consiguió movilizar recursos para responder a las diversas crisis a las que se enfrentaba el Chad. No obstante, en la mayoría de los casos, la financiación se caracterizó por ser imprevisible, quedarse corta para responder al pronunciado aumento de las necesidades y estar asignada casi en su totalidad a fines específicos, situación que obstaculizó la flexibilidad operacional.

#### **Asociaciones**

35. La colaboración entre el PMA y las instituciones nacionales en general funcionó bien, y las instituciones subrayaron la calidad del diálogo con el PMA; no obstante, es necesario reforzar el diálogo con la Agencia Nacional para el Desarrollo Rural (*Agence nationale d'appui*

*au développement rural*) y con la Oficina Nacional de Seguridad Alimentaria (*Office national de sécurité alimentaire*).

### **Recursos humanos**

36. Las difíciles condiciones de trabajo en el Chad hacen que la gestión de los recursos humanos sea determinante en el éxito de las operaciones. El PMA ha tenido dificultades para atraer, conservar y motivar al personal internacional y al personal con contratos de breve duración, que representan el 50 % de la fuerza de trabajo. Ello ha complicado cubrir puestos clave. La rotación de personal ha sido muy elevada tanto en el sector técnico como en el directivo: desde el inicio del PEP, la oficina en el país ha estado dirigida por cuatro directores. Las consecuencias son una pérdida de memoria institucional y una limitada apropiación del PEP y de su lógica de intervención entre el personal de la oficina en el país y de las suboficinas.

### **Conclusiones**

37. El primer PEP para el Chad se ha ejecutado en un contexto extremadamente complejo, caracterizado por numerosas crisis: crisis geoestratégicas regionales, inundaciones asociadas al cambio climático, inestabilidad política e institucional y la pandemia de COVID-19. El alcance de estas crisis era imprevisible, y la cantidad de recursos financieros y humanos previstos en el PEP era insuficiente para darles respuesta. Los recursos no aumentaron en la misma proporción que las necesidades, lo cual limitó la capacidad del PMA para atender las necesidades y creó unas condiciones de trabajo muy difíciles y una elevada rotación de personal. Todo ello afectó también a la eficacia de la ejecución. En conjunto, el PMA obtuvo mejores resultados en los efectos estratégicos orientados a la intervención ante crisis que en los dirigidos al fomento de la resiliencia (véanse las recomendaciones 1.3 y 5.5).
38. Los asociados reconocen al PMA como principal actor humanitario en el Chad. El PEP está plenamente armonizado con las principales políticas y estrategias nacionales, y los asociados nacionales participaron en su formulación. El PMA mantiene unos vínculos estrechos y efectivos con las instituciones nacionales y con los asociados de las Naciones Unidas. Es el primer asociado operacional en el ámbito de la seguridad alimentaria y está considerado como facilitador y proveedor de servicios esenciales, como el UNHAS. Sin embargo, la buena colaboración establecida con otros organismos de las Naciones Unidas no siempre ha dado lugar a una programación conjunta efectiva y a resultados concretos, y la comunicación y promoción del PMA no dan suficiente relevancia a su ventaja comparativa. En consecuencia, el posicionamiento estratégico del PMA no queda perfectamente claro y los esfuerzos por armonizar los enfoques, coordinar las actividades y aprovechar las sinergias siguen sin estar bien desarrollados (véanse las recomendaciones 1.1 y 2.2).
39. Los riesgos relacionados con los contextos regional y nacional, como las escasas capacidades nacionales, el cambio climático y la ejecución de los programas de transferencias de efectivo, no se valoraron debidamente en el diseño del PEP ni en la ejecución de las intervenciones. Ello obligó al PMA a reaccionar ante los problemas que iban surgiendo en lugar de anticiparse a las dificultades, con graves consecuencias para la agilidad y eficacia de su respuesta en algunos casos (véase la recomendación 2.1).
40. El PMA respondió a las necesidades urgentes de los grupos de población seleccionados en la medida en que lo permitía la financiación disponible y en 2020 prestó asistencia a más de 2,3 millones de personas en total. No obstante, la financiación fue insuficiente para cubrir las necesidades de urgencia y de fomento de la resiliencia, y a menudo llegó tarde o estaba rigurosamente asignada a fines específicos, lo cual ha afectado a la ejecución. La asignación de fondos para usar exclusivamente en actividades de emergencia o de fomento de la resiliencia puede resultar muy problemática en un contexto cambiante marcado por crisis

numerosas y diversas, en las que es preciso un elevado grado de flexibilidad para responder a las necesidades emergentes. Con una mayor flexibilidad financiera y operacional y una menor compartimentación entre la asistencia integrada y la estacional podría haber mejorado la complementariedad entre ambos tipos de actividades (véanse las recomendaciones 1.3 y 3.1).

41. El PMA siguió prestando apoyo a las poblaciones afectadas y a los asociados durante la pandemia de COVID-19. Aplicó medidas para proteger a los beneficiarios durante las distribuciones, y el transporte del personal humanitario estuvo garantizado durante el tiempo en que dejaron de operar los vuelos comerciales. Las restricciones impuestas para afrontar la pandemia fueron el principal factor que obstaculizó la transición a un enfoque más basado en la resiliencia, como se preveía en el PEP.
42. Los análisis de la vulnerabilidad y la selección de los beneficiarios no fueron suficientemente concienzudos ni dinámicos. Los resultados de un trabajo de elaboración de perfiles realizado en 2017-2018 siguen siendo muy discutidos, debido a las carencias de la comunicación con los asociados y los beneficiarios, que han limitado la capacidad del PMA para pasar de la selección basada en la condición individual a la selección basada en las necesidades, según se contemplaba en el PEP. Al mismo tiempo, las capacidades nacionales en materia de selección siguieron siendo limitadas y la cobertura del registro social unificado es incompleta, pese al apoyo dado por el PMA. En consecuencia, el PMA corre el riesgo de proporcionar una asistencia insuficiente a las personas más necesitadas (véanse las recomendaciones 2.3, 2.4 y 3.4).
43. El trabajo del PMA en el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz no se ha definido con la suficiente claridad. Aunque el PMA participa en varios foros consultivos, la coordinación con otros asociados que trabajan en el triple nexo sigue siendo limitada, y el papel del PMA en los componentes de la cohesión social y la paz sigue siendo objeto de debate entre su personal y los donantes (véase la recomendación 2.2).
44. Las actividades de fomento de la resiliencia produjeron resultados positivos porque estaban basadas en las enseñanzas extraídas de las actividades de creación de activos en el Níger; estuvieron centradas en los hogares encabezados por mujeres, tuvieron acceso a financiación plurianual y estaban bien integradas con los componentes de nutrición y alimentación escolar. La integración con otras actividades del PEP no fue tan acertada, por ejemplo, con las actividades de apoyo a los sistemas alimentarios locales y las dirigidas a la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos. El PMA siguió incrementando el número de niños atendidos a través de la alimentación escolar. Aunque el PMA y sus asociados reconocen el potencial del modelo de alimentación escolar con productos locales, la coordinación con el Gobierno sigue siendo escasa y es preciso reforzar el enfoque multisectorial y su afianzamiento en las políticas institucionales, así como demostrar más claramente la ventaja comparativa del PMA (véanse las recomendaciones 3.3 y 3.5).
45. Los objetivos transversales (género, protección y rendición de cuentas a las poblaciones afectadas) se integraron de forma limitada en la ejecución de las actividades. Si bien las cuestiones de protección y la desigualdad de género son grandes preocupaciones en el Chad, sobre todo entre los refugiados, ni el nivel de recursos humanos y financieros ni la disposición organizativa permitieron garantizar la integración sistemática de estas cuestiones (véase la recomendación 5.4).
46. Pese a los esfuerzos por mejorar la integración de las consideraciones de género en las actividades de alimentación escolar, fomento de la resiliencia y creación de activos, el empoderamiento de las mujeres no se ha tenido debidamente en cuenta y la oficina en el país necesita aún elaborar un plan de acción en materia de género y un análisis de datos

con perspectiva de género. Aunque las mujeres y las niñas son grupos seleccionados prioritarios del PEP, no se refleja en la proporción de niñas y mujeres atendidas (véanse las recomendaciones 4.1 y 5.4).

47. Aunque el PMA procuró integrar mejor en sus actividades la protección y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, es preciso trabajar más en garantizar que los mecanismos de denuncia y retroalimentación se utilicen sistemáticamente, que se haga un seguimiento de las denuncias y que se facilite a los beneficiarios y las comunidades información sobre las actividades y las transferencias. Dada su presencia operacional, el Programa tiene que ejercer más liderazgo en este ámbito (véanse las recomendaciones 4.3 y 5.4).

## **Recomendaciones**

48. En la evaluación se formulan cinco recomendaciones. Las dos recomendaciones estratégicas instan al PMA a reforzar el diálogo con los asociados y a garantizar que los factores subyacentes tengan más peso en la programación y en la comunicación. Dado que estas recomendaciones afectan a la futura estrategia del PMA en el Chad, se espera que figuren en el nuevo PEP, que deberá aprobarse a finales de 2023. Estas recomendaciones estratégicas se complementan con tres recomendaciones operacionales.

## Recomendaciones

N.º	Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Prioridad	Plazo de aplicación
<b>1</b>	<b>Reforzar el diálogo con el Gobierno, otros organismos de las Naciones Unidas y los donantes con vistas a responder mejor a las necesidades de las poblaciones afectadas en materia de seguridad alimentaria y resiliencia</b>				
1.1	Mantener un diálogo estratégico de alto nivel y reforzar la comunicación con las instituciones nacionales y los asociados del sistema de las Naciones Unidas a fin de fomentar la armonización de los enfoques, la coordinación de las actividades y la creación de sinergias operacionales	Estratégica	Personal directivo de la oficina en el país	Alta	Finales de 2023
1.2	Reforzar el diálogo con el Gobierno sobre las cadenas de suministro y el apoyo que ha de darse a las administraciones para la ejecución de las actividades		Personal directivo de la oficina en el país	Alta	Finales de 2023
1.3	Reforzar el diálogo con los donantes sobre la respuesta al aumento de necesidades de los beneficiarios y promover una financiación más temprana y flexible para responder a los cambios súbitos en situaciones de fragilidad y crisis		Personal directivo de la oficina en el país; despacho regional; Sede	Alta	Finales de 2023
<b>2</b>	<b>Mejorar la adecuación del análisis de riesgos, la programación y la comunicación en el contexto de la ejecución</b>				
2.1	Reforzar la detección, verificación y consideración de los riesgos en la preparación y la ejecución del PEP	Estratégica	Personal directivo y oficiales de programas de la oficina en el país; despacho regional	Alta	Junio de 2023
2.2	Aclarar la posición del PMA en el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz, también en la esfera de la cohesión social y a la paz		Personal directivo y oficiales de programas de la oficina en el país; despacho regional	Alta	Finales de 2023
2.3	Mejorar la comunicación con todas las partes interesadas que participan en la selección de los beneficiarios y la sensibilización para garantizar la aceptación de los resultados		Personal directivo y oficiales de programas de la oficina en el país; despacho regional	Alta	Junio de 2023
2.4	Crear asociaciones que respalden los conocimientos especializados de la dependencia de investigación, análisis y seguimiento de la oficina en el país a fin de facilitar el análisis de la vulnerabilidad socioeconómica de las poblaciones afectadas		Personal directivo y oficiales de programas de la oficina en el país; despacho regional	Alta	Finales de 2023



N.º	Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Prioridad	Plazo de aplicación
<b>3</b>	<b>Aumentar la flexibilidad, la integración y la complementariedad entre las diversas actividades</b>				
3.1	Aumentar la flexibilidad en la gestión de las respuestas integradas a las crisis alimentarias y nutricionales, primero mejorando la coordinación de las actividades de asistencia integrada y de asistencia estacional de una forma que reduzca la compartimentación entre ambas, y después replanteando, desde el punto de vista estructural, el concepto de dos enfoques diferenciados	Operacional	Oficina en el país	Alta	Finales de 2023
3.2	Mejorar la complementariedad de las actividades de prevención y tratamiento de la malnutrición aguda moderada y seguir promoviendo la incorporación sistemática de la nutrición en otras actividades		Oficina en el país	Alta	Finales de 2023
3.3	Adoptar una estrategia para los sistemas alimentarios locales e intensificar el apoyo a estos sistemas integrando actividades relativas a la infraestructura agrícola y los activos productivos, la producción local de harinas enriquecidas y la alimentación escolar con productos locales		Oficina en el país	Alta	Finales de 2023
3.4	Combinar actividades con las que se fomenten las capacidades nacionales para seleccionar los beneficiarios en función de criterios socioeconómicos, hacer el seguimiento de la distribución de insumos nutricionales y presentar los informes correspondientes, a fin de reunir los datos necesarios para adaptar mejor la asistencia (incluidas las TBM) a las necesidades de los beneficiarios y perfeccionar la intervención de todos los actores participantes		Oficiales de programas de la oficina en el país	Media	Finales de 2023
3.5	Seguir demostrando el valor añadido de la alimentación escolar con productos locales en coordinación con otras entidades de las Naciones Unidas, el Gobierno y las comunidades, y apoyar el establecimiento y seguimiento de un marco institucional multisectorial que contribuya a la ejecución del plan de acción de alimentación escolar con productos locales		Oficiales de programas de la oficina en el país; despacho regional	Media	Finales de 2023

N.º	Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Prioridad	Plazo de aplicación
<b>4</b>	<b>Articular mejor los enfoques transversales y garantizar que estén basados en un análisis sólido</b>				
4.1	Elaborar y ejecutar un plan de acción en materia de género basado en un análisis sólido de esta temática y que promueva el empoderamiento de las mujeres, con más atención a la sensibilización y la comunicación con los beneficiarios durante la realización de las actividades	Operacional	Personal directivo y oficiales de programas de la oficina en el país; despacho regional	Alta	Finales de 2023
4.2	Articular mejor el apoyo del PMA para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos y demostrar su contribución a la resiliencia y a la sostenibilidad ambiental		Personal directivo y oficiales de programas de la oficina en el país; despacho regional	Media	Finales de 2023
4.3	Reforzar la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas evaluando los mecanismos comunitarios de retroalimentación y aumentando el conocimiento de su existencia en las comunidades		Personal directivo y oficiales de programas de la oficina en el país; despacho regional	Alta	Junio de 2023
<b>5</b>	<b>Mejorar los mecanismos internos para la ejecución del PEP en lo relativo a la planificación, las operaciones, el seguimiento y la gestión</b>				
5.1	Difundir internamente (también en las suboficinas) las orientaciones estratégicas y la elección de intervenciones de la oficina en el país de forma más sistemática	Operacional	Personal directivo y oficiales de programas de la oficina en el país; despacho regional	Alta	Junio de 2023
5.2	Aclarar las responsabilidades del personal de la oficina en el país y de las suboficinas y estudiar modalidades para una gestión más descentralizada				
5.3	Mejorar los sistemas de planificación para prever mejor posibles congestiones en los principales corredores de suministro del PMA				
5.4	Reestructurar los marcos de programación para integrar mejor las cuestiones de género, protección, protección contra la explotación y el abuso sexuales y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, asignando el personal y los recursos adecuados				

N.º	Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Prioridad	Plazo de aplicación
5.5	Buscar formas de atraer y conservar al personal nacional e internacional cualificado (sobre todo en los puestos de las suboficinas y en temas transversales) y resolver las cuestiones que socavan la motivación del personal y su retención		Servicios de recursos humanos de la Sede, el despacho regional y la oficina en el país	Alta	2022 y posteriormente
5.6	Reforzar el sistema para el seguimiento de la ejecución y los resultados del PEP mejorando la coordinación y la definición de las responsabilidades y fortaleciendo la capacidad de seguimiento y presentación de informes de los equipos de la oficina en el país y de las suboficinas, así como de los asociados, sobre las cuestiones transversales (género, protección, protección frente a la explotación y el abuso sexuales, rendición de cuentas a las poblaciones afectadas y cambio climático) y la nutrición		Oficiales de programas de la oficina en el país	Media	Junio de 2023

**Lista de las siglas utilizadas en el presente documento**

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
COVID-19	enfermedad por el coronavirus de 2019
PEP	plan estratégico para el país
SMART	encuesta estandarizada de seguimiento y evaluación de las fases de socorro y transición
TBM	transferencia de base monetaria
UNHAS	Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas