

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 10-13 de noviembre de 2014

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2014/6-C
3 octubre 2014
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO (2009-2013)

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

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, OEV*:	Sra. H. Wedgwood	Tel.: 066513-2030
Oficial de Evaluación, OEV:	Sra. M. Sende	Tel.: 066513-2539
Coordinadora de la evaluación de la cartera de proyectos en el país:	Sra. S. Burrows	Tel.: 066513-2519

Para cualquier información sobre la disponibilidad de los documentos destinados a la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

* Oficina de Evaluación

RESUMEN

La evaluación de la cartera de proyectos del PMA en la República Democrática del Congo abarca el período 2009-2013. Se centra en: i) la alineación y el posicionamiento estratégico de las operaciones del PMA en el país; ii) los factores que motivan las decisiones estratégicas, y iii) las realizaciones y los resultados de las operaciones del PMA. Durante el período objeto de la evaluación se produjeron cambios significativos en el tamaño, el enfoque, la gestión y la situación en materia de recursos de la cartera de proyectos.

La de la República Democrática del Congo es una de las mayores carteras de proyectos del PMA. El país presenta grandes retos en lo que respecta a la seguridad y la infraestructura de comunicaciones para los agentes humanitarios que prestan asistencia a un gran número de personas afectadas por los conflictos prolongados y la inseguridad alimentaria crónica.

En la evaluación se constató que la cartera de proyectos era en general pertinente y que se adecuaba a las necesidades de mujeres y hombres y a las prioridades y las políticas del Gobierno. Los principales componentes eran todos apropiados en líneas generales, pero, debido a que las necesidades superaban la capacidad para su ejecución, la oficina en el país tuvo dificultades para hallar un equilibrio adecuado entre componentes y no siempre se adaptó a la evolución de las circunstancias ni participó suficientemente en los mecanismos de coordinación. Aunque aún se considera al PMA un agente esencial en el país, su posición estratégica en algunos ámbitos se deterioró durante el período objeto de evaluación. Gracias a algunas medidas recientes se han sentado las bases para recuperar la confianza de las partes interesadas.

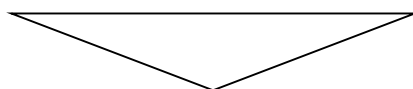
La toma de decisiones del PMA se vio perjudicada por un círculo vicioso en el que las restricciones financieras limitaron la participación de la oficina en el país en la coordinación interinstitucional, los mecanismos institucionales estratégicos y la identificación de soluciones creativas para responder a los retos. El pequeño abanico de conocimientos técnicos especializados a su disposición limitó la eficacia del PMA, en especial en el diálogo sobre aspectos normativos de la transición de la ayuda de emergencia a la asistencia para el desarrollo. La capacidad del PMA para responder a tiempo y de forma proporcionada a las necesidades también se vio mermada por la ausencia de una estrategia adaptada al continuo cambio de circunstancias, de unas claras directrices operativas y de flexibilidad, lo cual influyó negativamente en el posicionamiento del PMA en algunos ámbitos y en el apoyo prestado por los donantes.

Las realizaciones y los resultados de la cartera de proyectos, que se midieron principalmente por medio de datos sobre los productos obtenidos, pusieron de manifiesto el gran énfasis que se puso en la asistencia de socorro durante todo el período de evaluación. Pese a ello, el perfil de las actividades del PMA evolucionó con el tiempo, registrándose un excesivo aumento de las actividades de alimentación escolar en comparación con otras, en particular la asistencia de socorro, tanto en los desplazamientos prolongados como en los

desplazamientos frecuentes de pequeña escala. Durante el período abarcado por la cartera de proyectos se aprovechó solo secundariamente el gran potencial de las transferencias de efectivo y cupones. En cambio, a pesar de su escasa cobertura, se observó que las intervenciones en materia de nutrición fueron más eficaces y que sirvieron para aumentar la asistencia a los centros de salud. Casi todas las actividades relacionadas con la resiliencia se llevaron a cabo en tres provincias; el deterioro de la situación de seguridad a finales de 2012 retrasó los planes del PMA de pasar a actividades de recuperación y fomento de la resiliencia.

En el informe de evaluación se señalan los retos y oportunidades y se formulan ocho recomendaciones principales con respecto a la atención que se debe prestar a cuestiones humanitarias a corto plazo y la transición que se debe hacer a medio plazo para incrementar la eficacia y la sostenibilidad de los programas del PMA.

PROYECTO DE DECISIÓN



La Junta toma nota del “Informe resumido de la evaluación de la cartera de proyectos en la República Democrática del Congo (2009-2013)” (WFP/EB.2/2014/6-C) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.2/2014/6-C/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por la Junta durante sus debates.

INTRODUCCIÓN

Características de la evaluación

1. La presente evaluación de la cartera de proyectos en un país abarcó todas las actividades del PMA en la República Democrática del Congo de 2009 a 2013, con la excepción de los servicios aéreos humanitarios. Se centró en tres ámbitos principales: i) la alineación estratégica y el posicionamiento de la cartera de proyectos; ii) la calidad de las decisiones estratégicas y los factores en los que se basaron, y iii) las realizaciones y los resultados de la cartera. Las evaluaciones de carteras de proyectos en un país sirven tanto a efectos de rendición de cuentas como de aprendizaje. La evaluación fue realizada por un equipo independiente que trabajó sobre el terreno en la República Democrática del Congo durante marzo y abril de 2014. El equipo complementó el examen de los datos y la documentación con entrevistas semiestructuradas en las que intervinieron unas 275 partes interesadas, incluidos representantes de los donantes.

Contexto

2. La República Democrática del Congo tiene una población estimada de 75,5 millones de personas¹. A pesar de sus abundantes recursos naturales y minerales, el país ocupaba — junto con el Níger— el puesto 186º entre los 187 países clasificados con arreglo al índice de desarrollo humano de 2013² y se encuentra entre los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos³ y los países menos adelantados⁴. En las dos últimas décadas, la República Democrática del Congo ha sufrido dos grandes guerras relacionadas con la inestabilidad en las provincias de Kivu Septentrional y Kivu Meridional, en la parte oriental del país, tras el genocidio de 1994 en Rwanda y la llegada de aproximadamente 1,2 millones de refugiados rwandeses. Los grupos armados en la región se cuentan por decenas.
3. El período de 2009 a 2013 se caracterizó por los continuos desplazamientos y regresos de personas desplazadas internamente (PDI) en Kivu Septentrional y Kivu Meridional, la Provincia Oriental y Katanga. Más de la mitad de los 2,7 millones actuales de PDI están en estas dos provincias.
4. La falta de protección contra la violencia es uno de los principales problemas a los que se enfrentan las poblaciones del este del país⁵. Los grupos armados y las fuerzas armadas gubernamentales han empleado la violencia sexual contra los civiles, especialmente las mujeres, a escala masiva. El aparato del Estado es demasiado débil para brindar protección a las PDI, los refugiados y las personas que regresan a sus hogares.
5. Las restricciones por causas de seguridad —entre las que se incluye el hecho de que los grupos armados tengan puesto el punto de mira en las organizaciones humanitarias— y la

¹ http://www.indexmundi.com/democratic_republic_of_the_congo/demographics_profile.html

² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2013. *Informe sobre Desarrollo Humano 2013*. Nueva York.

³ Página web de la FAO, lista de países de 2013.

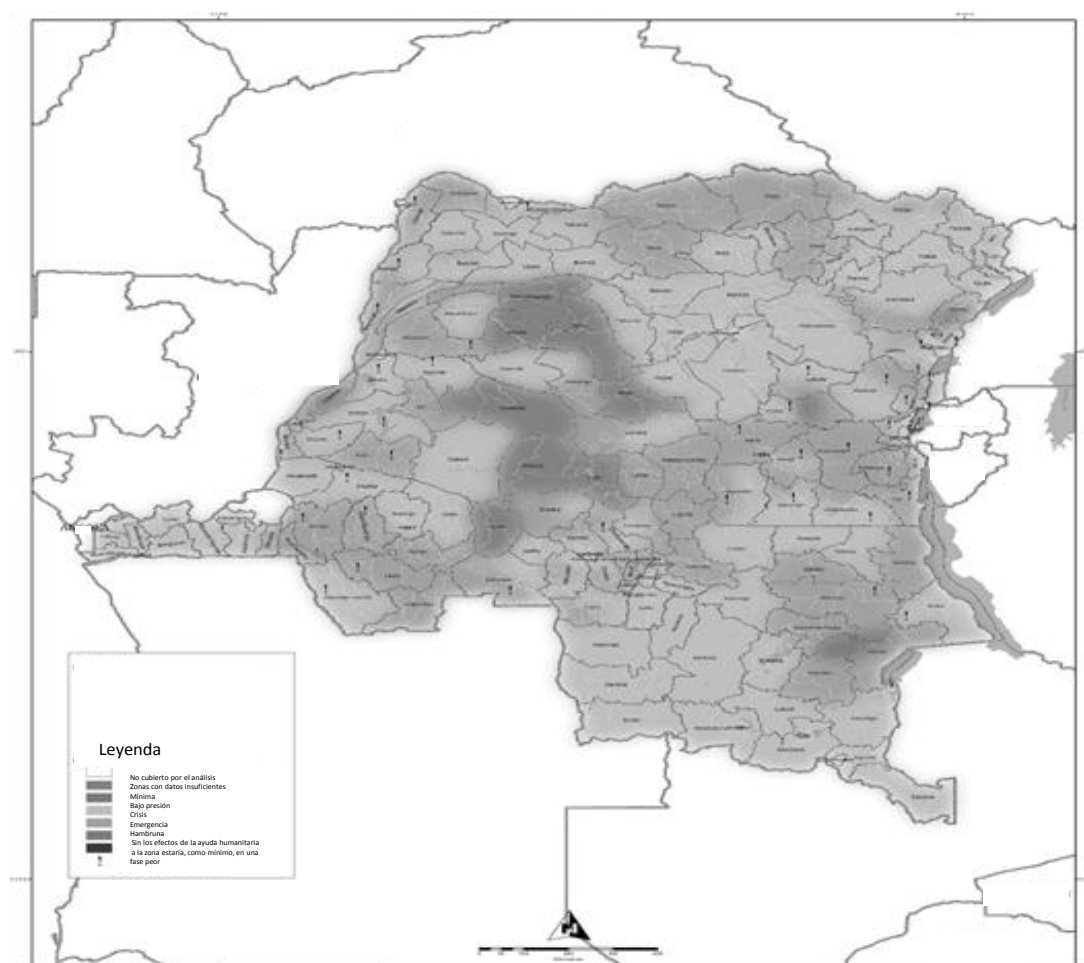
⁴ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

⁵ Planes de acción humanitaria 2009-2013 de las Naciones Unidas; Plan de aplicación de la ayuda humanitaria de 2013 de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO) de la Comisión Europea.

deficiente infraestructura de comunicaciones han obstaculizado el acceso de los trabajadores humanitarios, en especial de los organismos de las Naciones Unidas.

6. El siguiente mapa muestra la situación de seguridad alimentaria en las distintas regiones. Entre 2009 y 2013 no se registró ninguna mejora importante. En el período 2011-2012, sufría inseguridad alimentaria grave el 14 % de la población rural del país⁶. En la parte occidental del mismo la inseguridad alimentaria se considera crónica por causas estructurales, mientras que en la parte oriental es producto, asimismo, de los conflictos prolongados.

Clasificación integrada de la seguridad alimentaria y la fase humanitaria en la República Democrática del Congo, 2013



Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que esta 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.

⁶ PMA, análisis exhaustivo de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad de 2014; análisis de datos de 2011 y 2012.

7. La prevalencia de la malnutrición aguda global es elevada⁷, varía considerablemente entre distintas provincias y núcleos de población y no siempre está relacionada con los conflictos. En seis provincias los índices de malnutrición aguda global superan el umbral crítico del 10 % establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS). La prevalencia del retraso del crecimiento supera el 50 % en tres de las 11 provincias. La malnutrición está causada por factores estructurales, no todos ellos relacionados con la inseguridad alimentaria, entre los que se incluyen los precarios servicios de salud, el insuficiente acceso a agua potable y las malas prácticas de alimentación maternoinfantil.
8. En torno al 2,5 % de la población es positiva al VIH. De las personas seropositivas que reúnen los requisitos para recibir tratamiento antirretroviral solo lo recibe el 12 %, y hay una escasa participación en actividades de detección del VIH y prevención de la transmisión maternofamiliar. Casi el 52 % de los pacientes con VIH admitidos a tratamiento antirretroviral presenta desnutrición y, de esos pacientes desnutridos, solo recibe apoyo nutricional el 9,2 %.
9. A nivel nacional, la tasa bruta de matrícula escolar aumentó del 64 % en 2001 al 93 % en 2010, pero la escolarización se ve obstaculizada por el conflicto prolongado y los desplazamientos de población, las limitaciones financieras y la inadecuada infraestructura escolar. En 2010, la tasa de asistencia escolar fue de solo el 75 % a nivel nacional.

CARTERA DE PROYECTOS DEL PMA EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

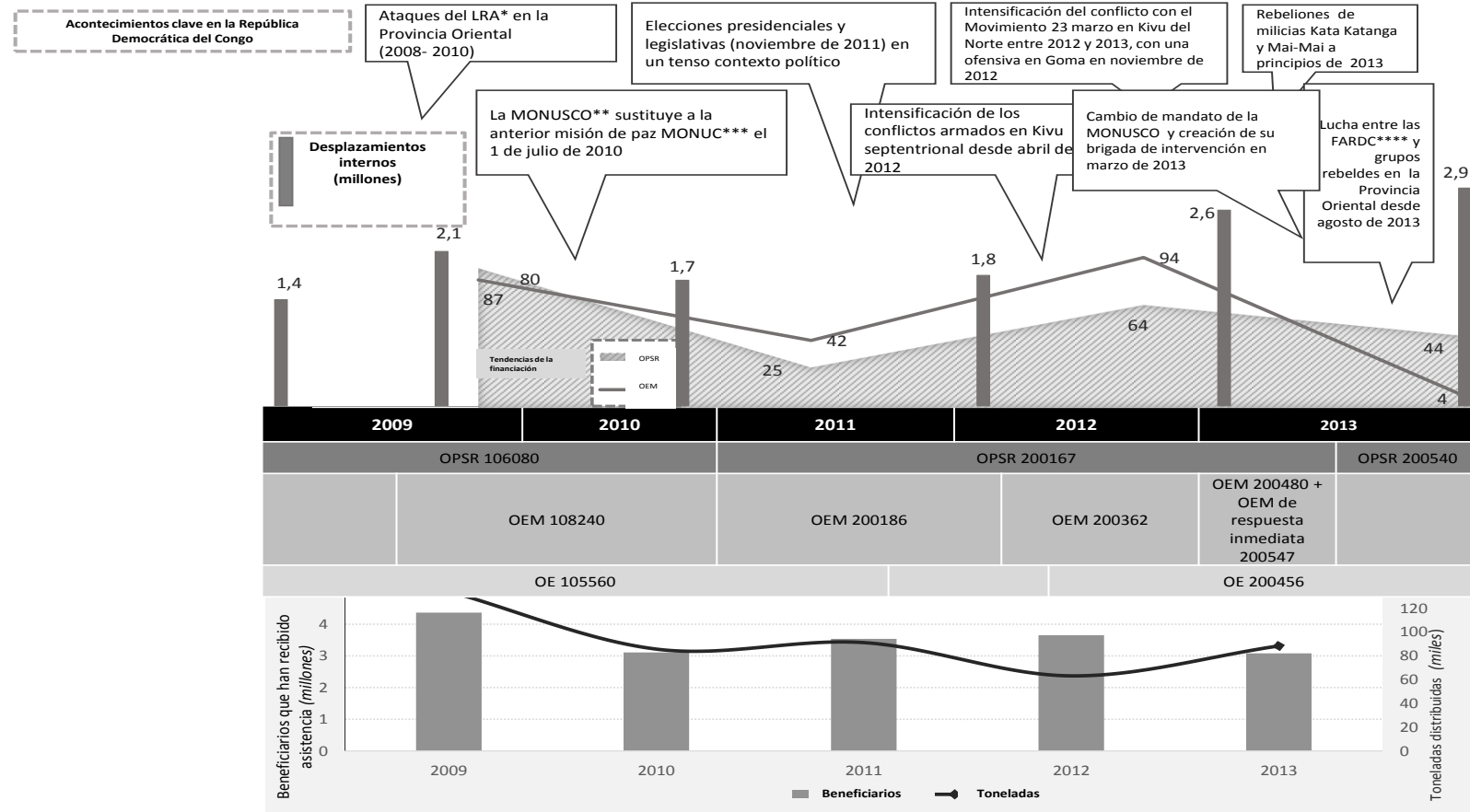
10. La de la República Democrática del Congo es una de las mayores carteras de proyectos del PMA. Entre 2009 y 2013, el Programa puso en marcha tres operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR), incluida la actual OPSR 200540, cinco operaciones de emergencia (OEM), incluida una operación de emergencia de respuesta inmediata, y dos operaciones especiales para ampliar las actividades de logística. En 2013, las actividades se agruparon en la OPSR 200540 para dar al PMA mayor flexibilidad en el uso de los recursos al aplicar su estrategia global.

⁷ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Encuesta agrupada de indicadores múltiples de 2010.

11. La Figura 1 muestra los principales acontecimientos ocurridos durante el período de evaluación de la cartera de proyectos, así como las respuestas operacionales del PMA. Dada la prolongada situación humanitaria en el este del país, el PMA se centró en su Objetivo Estratégico 1⁸. Las actividades consistieron en la distribución general de alimentos, bien en especie o bien mediante efectivo y cupones (Objetivo Estratégico 1); intervenciones en materia de nutrición (Objetivos Estratégicos 1, 3 y 5); actividades de alimentación escolar (Objetivos Estratégicos 1 y 3), y las actividades de creación de activos (Objetivo Estratégico 3). El PMA también brindó apoyo a través de la iniciativa de compras para el progreso, de compras locales para las actividades del programa y de asistencia técnica para el desarrollo de estrategias y mecanismos de alerta temprana (Objetivo Estratégico 5). La alimentación escolar contribuye a la consecución del Objetivo Estratégico 1 en forma de alimentación escolar de emergencia en el marco de las OEM, o al Objetivo Estratégico 3 en el marco de las OPSR. En la República Democrática del Congo se hizo hincapié sobre todo en la función de la alimentación escolar como red de protección social y en su contribución a alcanzar los objetivos educativos (Objetivo Estratégico 3).

⁸ Del Plan Estratégico para 2008-2013 – Objetivo Estratégico 1: Salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en las emergencias; Objetivo Estratégico 3: reconstruir las comunidades y restablecer los medios de subsistencia después de un conflicto o un desastre o en situaciones de transición; Objetivo Estratégico 5: fortalecer las capacidades de los países para reducir el hambre, en especial mediante estrategias de traspaso de responsabilidades y compras locales.

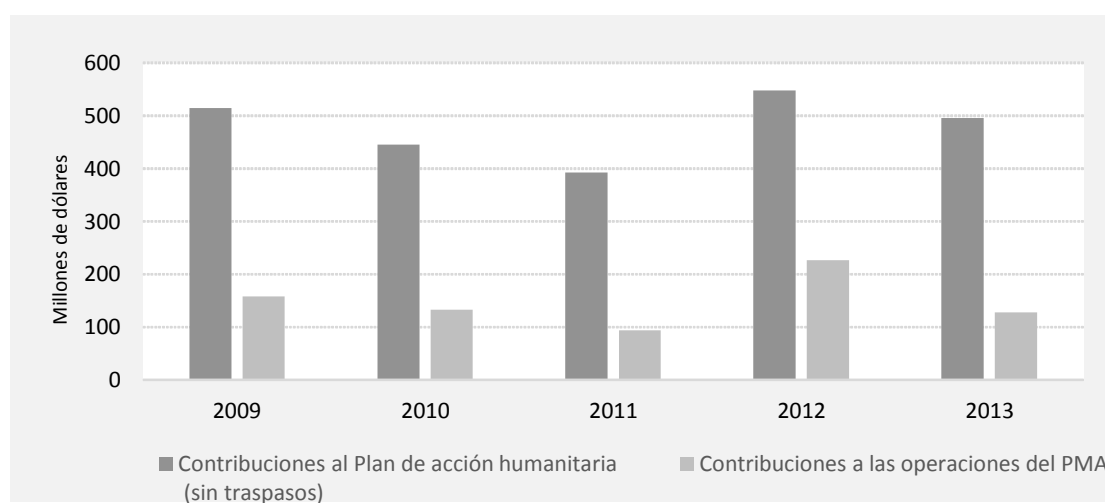
Figura 1: Acontecimientos principales e intervenciones del PMA durante el período abarcado por la evaluación de la cartera de proyectos en el país, 2009-2013



* Ejército de Resistencia del Señor
 ** Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
 *** Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
 **** Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo

12. Los planes de acción humanitaria anuales sirvieron de marco estratégico común para la intervención humanitaria durante el período de evaluación de la cartera de proyectos en el país. Las contribuciones anuales a dichos planes disminuyeron y se estancaron entre 2008 y 2012, momento en que revirtió la tendencia a la baja tras la escalada de la crisis en las provincias de Kivu. En el período 2008-2012 el PMA recibió un porcentaje considerable (entre el 24 % y el 41 %) de la financiación total de los planes de acción humanitaria. En 2013, sin embargo, aunque el plan de acción humanitaria estaba relativamente bien financiado (en un 70 %), las asignaciones al PMA, incluidas las destinadas a los servicios aéreos, solo representaron el 26 % del total (véase la Figura 2). El 12 de diciembre de 2013 el PMA puso en marcha una intervención de emergencia de nivel 2 a fin de subsanar la insuficiencia de recursos para responder a las necesidades de sus programas.

Figura 2: Planes de acción humanitaria y asignaciones del PMA, 2009-2013



Fuente: ReliefWeb, 7 de julio de 2014.

CONSTATAACIONES DE LA EVALUACIÓN

Alineación y posicionamiento estratégicos

13. El PMA halló dificultades para equilibrar sus actividades en respuesta a las necesidades. En consonancia con su mandato primordial, dio prioridad a las actividades de socorro en la parte oriental del país, afectada por conflictos prolongados y nuevos, frente a las intervenciones en las provincias occidentales, que presentan inseguridad alimentaria crónica. Se posicionó firmemente dentro del marco de acción humanitaria, alineado con el plan de acción humanitaria, e invirtió poco en mecanismos de planificación a largo plazo. Debido a ello, su intervención no fue proporcional a la naturaleza y la distribución geográfica de la inseguridad alimentaria.
14. La falta de oportunidades para el diálogo y el escaso compromiso de las autoridades nacionales redujeron las perspectivas de asociación. El Gobierno está reforzando su papel en el liderazgo, tal como evidencia la formulación de políticas nacionales, el establecimiento de marcos de coordinación como son los grupos temáticos sectoriales, y la puesta en marcha del Marco nacional para la coordinación humanitaria en febrero de 2014 para mejorar la coordinación con otros organismos de las Naciones Unidas. Sin embargo, el PMA halló dificultades para participar en los grupos temáticos porque otros agentes

- tenían funciones más claramente definidas en el espectro de que va de la asistencia humanitaria a la asistencia para el desarrollo.
15. Las actividades del PMA abarcaron una proporción considerable de la población seleccionada como beneficiaria por el módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria, pero el Programa no respondió a las expectativas en cuanto a la coordinación de la respuesta rápida, la difusión de información y el desarrollo de métodos innovadores.
 16. El PMA desempeña un papel secundario en el módulo de acción agrupada de nutrición, que está dirigido por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Cooperazione Internazionale y Acción contra el Hambre. Los planes de colaborar con el UNICEF en la gestión integrada de la malnutrición aguda moderada a través del sistema de salud⁹ se aplicaron exclusivamente a través de acuerdos específicos sobre el terreno. Las actividades del PMA para abordar la malnutrición estaban relacionadas bien con intervenciones destinadas a salvar vidas (Objetivo Estratégico 1) o bien con un enfoque más orientado al desarrollo (Objetivos Estratégicos 3 y 5). Teniendo en cuenta la dilatada presencia del PMA en República Democrática del Congo y los problemas estructurales que se presentan en la lucha contra la malnutrición, este último enfoque no se desarrolló suficientemente.
 17. El PMA es la única organización que se dedica a la alimentación escolar, que es una prioridad secundaria del módulo de acción agrupada de educación; el número de beneficiarios a los que se dirigieron las actividades de alimentación escolar del PMA supera en mucho los objetivos del módulo de acción agrupada. El PMA no buscó sistemáticamente una complementariedad con las actividades de los asociados.
 18. El PMA dirige el módulo de acción agrupada de logística, que otros miembros del módulo consideran un foro fundamental en un contexto de logística muy complejo. Este módulo, reconocido como uno de los más activos y eficientes, da mayor visibilidad al Programa. Sin embargo, la coordinación de las actividades de logística se vio dificultada por la distancia entre las provincias y Kinshasa, donde tenía su base el coordinador del módulo, mientras que las actividades de este último se desarrollaban principalmente en la parte oriental del país.
 19. El PMA no ha adoptado una posición firme en los marcos y medidas orientados al desarrollo, y ha aprovechado poco las oportunidades de cooperar con otros agentes. Aunque varios de los objetivos del PMA están en consonancia con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) para 2013-2017, la única actividad de desarrollo que puso en marcha el PMA fue el proyecto de compras para el progreso, si bien sus compras locales también favorecen el desarrollo agrícola. A diferencia de otros organismos de las Naciones Unidas, el PMA no parece haber explorado las posibilidades de obtener financiación para el desarrollo.
 20. Entre los programas conjuntos inscritos en el marco de intervención humanitaria figura el apoyo prestado a los refugiados congoleños repatriados junto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), pero apenas se programaron junto con los asociados actividades orientadas a la recuperación, ni siquiera en casos en los que habrían sido muy pertinentes.

⁹ PMA/UNICEF. Memorando de entendimiento de julio de 2005, actualizaciones y acuerdos específicos a escala nacional.

21. Hasta que se aprobó la estrategia para el país para 2013-2017, que tuvo una buena acogida general, se tenía la percepción de que el PMA no era suficientemente transparente en sus actividades y en la cadena de suministro y que no comunicaba suficientemente toda la gama de sus funciones y actividades, desde la asistencia humanitaria hasta la asistencia para el desarrollo.
22. La nueva OPSR 200540 no ha recibido el apoyo esperado de los donantes, en parte porque se solicitaron fondos humanitarios para actividades en las que se abordan causas estructurales —en particular las actividades de alimentación escolar— mientras que otras necesidades humanitarias urgentes se enfrentaron a déficits de financiación. La reducida capacidad del PMA para responder rápidamente a necesidades agudas e identificar y utilizar la modalidad más adecuada de distribución general de alimentos también disuadió a algunos de sus principales donantes de apoyar sus operaciones.
23. Aunque los objetivos del PMA son coherentes con las buenas prácticas y los principios humanitarios internacionales, a veces se vieron comprometidos por las estrategias de ejecución, en particular cuando la orientación geográfica de la asistencia y la selección de los hogares beneficiarios no era suficientemente independiente, algo que comprometía la imparcialidad, o cuando los escoltas armados eran facilitados por una de las partes del conflicto, lo cual comprometía la neutralidad, la imparcialidad y la independencia. La reducción del tamaño de las raciones debido a interrupciones de la cadena de suministro no es conforme a las normas del Proyecto Esfera. Recientemente, la oficina en el país ha adoptado medidas para mejorar la protección, pero no ha analizado ni abordado de manera exhaustiva temas como la extorsión, la corrupción o los obstáculos que impiden el acceso a la tierra en el este del país.

Calidad de las decisiones estratégicas y factores en los que se basaron

24. La reasignación en 2011 de personal esencial de gestión y de nivel intermedio por motivos financieros dejó a la oficina en el país con insuficiente capacidad técnica, obstaculizando su participación en los mecanismos institucionales a nivel estratégico y la búsqueda de soluciones creativas a los retos operacionales. Esto tuvo efectos negativos sobre el posicionamiento del PMA en algunos ámbitos.
25. El PMA no instauró la capacidad necesaria para llevar a cabo evaluaciones rápidas de las necesidades al comienzo de nuevas crisis ni colaboró con el mecanismo RRMP de respuesta rápida a los movimientos de población¹⁰. Esto mermó su capacidad de respuesta rápida y creó un desequilibrio en la cobertura geográfica. En lugar de servir para determinar la modalidad más conveniente para la distribución general de alimentos, el análisis se empleó para justificar el uso de la transferencia de efectivo y cupones cuando ya estaba prevista. Debido a ello, algunos donantes recurrieron a otros asociados para responder a las necesidades alimentarias.
26. Los mecanismos para identificar las necesidades en materia de nutrición o educación no ofrecieron al PMA una imagen global de la situación. El análisis de las necesidades nutricionales fue incompleto, y el alcance de la selección de los beneficiarios para las actividades en materia de nutrición, limitado. El PMA no está bien preparado para determinar las necesidades educativas.

¹⁰ Codirigido por el UNICEF y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH).

27. La puesta a prueba de las modalidades basadas en la transferencia de efectivo y cupones en 2011 dio lugar a un plan de ampliación, que se redujo en 2012 debido a problemas de seguridad, a las subidas de precios de los alimentos en Kivu Septentrional y a cuestiones de recursos humanos y de gestión. Esto dio lugar a que el PMA perdiera impulso, mientras los asociados cooperantes aprovechaban lo aprendido para perfeccionar sus métodos de transferencia de efectivo y cupones. Algunos donantes transfirieron fondos a organizaciones no gubernamentales (ONG), causando confusión sobre el futuro papel del PMA en la transferencia de efectivo y cupones. La oficina en el país no dispone de una estrategia para afrontar el mayor uso previsto de esta modalidad.
28. Se dispone de un plan y de un conjunto de herramientas de seguimiento, basados principalmente en informes de los asociados y en visitas sobre el terreno del personal del PMA. El seguimiento y la supervisión directos de los asociados cooperantes están limitados por las restricciones de acceso y por la falta de personal y financiación. Las demoras en la transmisión de informes a la oficina en el país impiden hacer un análisis de datos en el momento oportuno. El seguimiento por terceros se probó a pequeña escala, y se observó que es una opción prometedora para el futuro siempre que sea posible el acceso. No está claro cómo se utilizó la información derivada del seguimiento para mejorar la ejecución o guiar la planificación, y tampoco se pusieron en práctica las recomendaciones derivadas de los informes y misiones¹¹.

Realizaciones y resultados de la cartera de proyectos

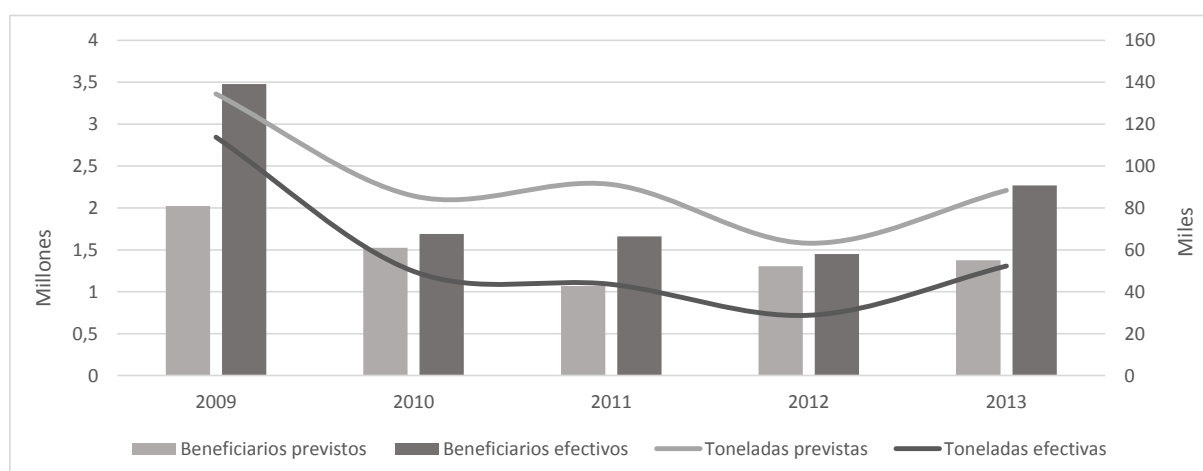
29. Durante el período abarcado por la evaluación de la cartera de proyectos en el país, el PMA prestó asistencia a unos 3,5 millones de beneficiarios al año, distribuyendo un total de 462.866 toneladas de alimentos.
30. La intervención de emergencia del PMA generalmente se orientó a las zonas de más fácil acceso o donde ya trabajaban ONG internacionales o locales, a pesar de la existencia de grandes necesidades en otras zonas. La ausencia de una estrategia adaptada al continuo cambio de circunstancias, de unas claras directrices operacionales y de flexibilidad debilitó la capacidad del PMA para responder rápidamente a las necesidades. Las entregas del PMA llegaron entre 45 y 90 días después de los primeros artículos no alimentarios del RRMP, cuando la fase aguda ya había concluido.
31. Muchas de las partes interesadas entrevistadas, particularmente donantes, consideraban que el PMA no otorgaba una clara prioridad a la intervención de emergencia tras los nuevos desplazamientos de población y que era incapaz de seleccionar y aplicar la modalidad operacional más pertinente.
32. En los campamentos de Goma no se introdujo durante el período de evaluación una selección de los beneficiarios basada en la vulnerabilidad de los hogares, aunque en tres encuestas realizadas entre 2011 y 2014 se constató que de las PDI que vivían en los campamentos, entre el 31 % y el 44 % no era vulnerable. No hay ninguna estrategia a medio plazo para este tipo de selección de los beneficiarios. La selección de los grupos vulnerables para las intervenciones en materia de salud y nutrición fue satisfactoria,

¹¹ Recomendaciones sobre cuestiones de género del PMA. 2013. Estudio de casos en la República Democrática del Congo. Roma; recomendaciones sobre violencia sexual y de género del PMA. 2011. *Sexual and other Forms of Gender-Based Violence and Food Security in the DRC Mission Report*, Roma; recomendaciones sobre el acceso seguro a la leña y a energías alternativas de la Comisión de Mujeres Refugiadas y el PMA. 2011. *We Have No Choice: Safe Access to Firewood and Alternative Energy in Eastern DRC*. Nueva York.

aunque la cobertura fue baja en comparación con las necesidades, excepto en Kivu Septentrional.

33. En 2009 el PMA hizo distribuciones generales de alimentos en especie para 3,4 millones de personas, el 82 % del total de beneficiarios de la cartera de proyectos en el país, una cifra que descendió a 1,3 millones, el 42 % del total, en 2012 y 2013. La reducción obedeció a déficits de recursos que afectaron a la cadena de suministro. En la distribución general de alimentos también influyó el aumento de otras actividades de la cartera, en especial las de alimentación escolar. El PMA fue capaz de prestar asistencia a más beneficiarios de las distribuciones generales de alimentos de lo previsto —un 143 % de media— reduciendo las raciones individuales y el aporte de calorías.

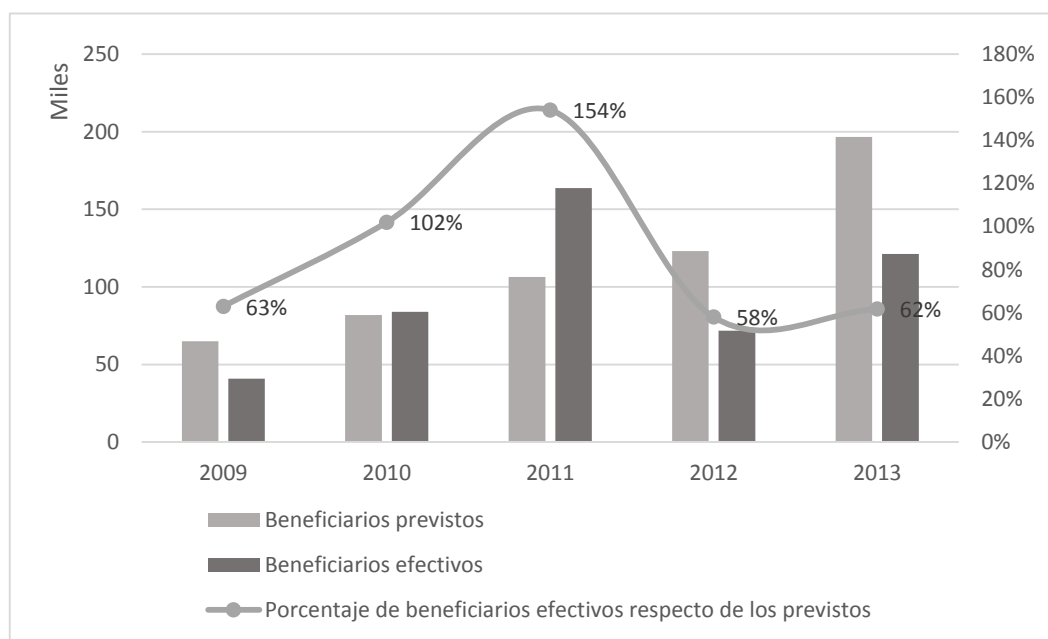
Figura 3: Distribución general de alimentos en especie prevista y efectiva



34. El uso de las transferencias de efectivo y cupones, que representó el 9 % de la distribución general de alimentos en 2013, fue mínima en comparación con su potencial; se distribuyeron unos 6 millones de dólares a través de programas de efectivo y cupones en cinco provincias. Aunque en los análisis de la relación costo-eficacia (valor omega) se constató que las transferencias de efectivo y cupones podrían resultar más eficaces en función de los costos que las distribuciones en especie, el PMA no llevó a cabo un análisis sistemático de los costos y beneficios de las distintas modalidades, y no siempre fue capaz de emplear la más adecuada.
35. En 2011 mejoraron las puntuaciones relativas al consumo de alimentos de los beneficiarios de las distribuciones generales de alimentos y de las actividades de alimentos para la creación de activos (ACA), lo cual indica que había suficiente disponibilidad de alimentos y acceso a los mismos por parte de los hogares. En torno al 88,4 % de los beneficiarios de las distribuciones generales de alimentos, de las actividades de ACA y de las transferencias de efectivo y cupones tenían una puntuación aceptable o en el límite de lo aceptable. Sin embargo, las puntuaciones de los beneficiarios de las distribuciones generales de alimentos y las transferencias de efectivo y cupones empeoraron cuando se retrasaron las entregas.
36. La mayoría de las actividades de fomento de la resiliencia se realizó en Kivu Septentrional y Kivu Meridional y el 46 % en Katanga. Si bien en las actividades de ACA los beneficiarios pasaron de 44.000 (el 1 %) en 2009 a 296.000 (el 8 %) en 2013, el deterioro de la situación de seguridad a finales de 2012 llevó al PMA a concentrarse en las actividades de socorro, lo cual retrasó los planes de pasar a actividades de recuperación y

fomento de la resiliencia (véase la Figura 4). Según las partes interesadas internas, el PMA no se dedicó a fomentar la resiliencia en la República Democrática del Congo porque no había desarrollado una visión clara de la resiliencia en situaciones de conflicto. Varios representantes de donantes manifestaron que era difícil adoptar un enfoque de resiliencia en un contexto de conflictos recurrentes. Varios organismos de las Naciones Unidas, PMA incluido, han elaborado recientemente una respuesta conjunta para fomentar la estabilidad¹², y los asociados cooperantes del PMA están formulando estrategias de resiliencia y centrándose en planes de fomento de redes de seguridad en las zonas a las que se dirigen las personas que regresan a sus hogares.

Figura 4: Beneficiarios previstos y efectivos de las actividades de ACA



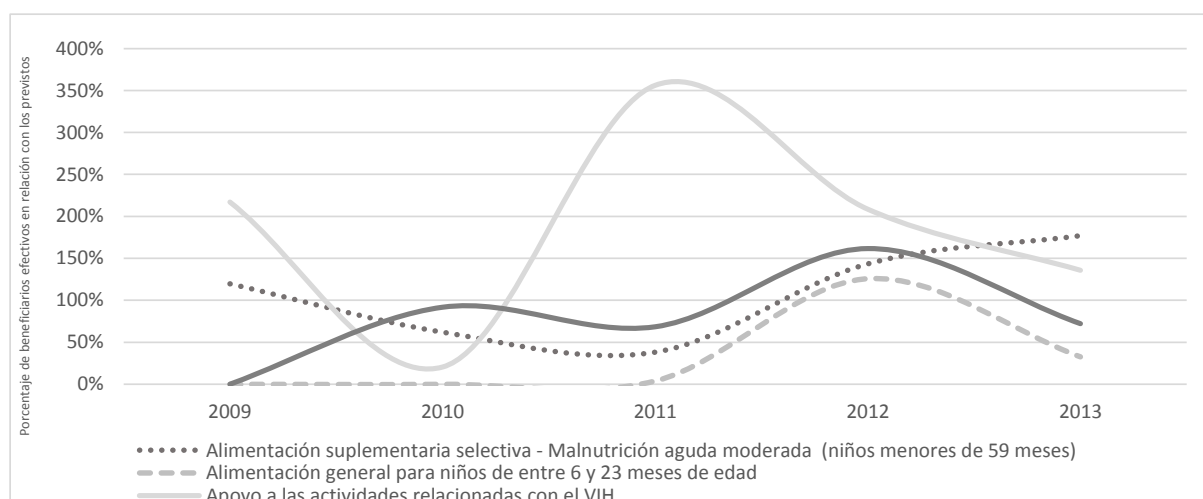
Fuente: Informes normalizados de los proyectos del PMA.

37. Las intervenciones en materia de nutrición (véase la Figura 5) resultaron eficaces pero tuvieron poca cobertura excepto en Kivu Septentrional. El PMA optó por modelos de servicios basados en instituciones y no prestó suficiente apoyo a la gestión basada en las comunidades. El tratamiento de la malnutrición aguda moderada se estabilizó en aproximadamente 300.000 casos al año, cifra que obedecía más a las capacidades que a las necesidades. El programa contribuyó a mejorar la asistencia de las madres gestantes y lactantes a los centros de salud, pero no se han documentado mejoras en las tasas de malnutrición ni efectos de otro tipo.
38. El PMA proporcionó apoyo nutricional a pacientes con VIH sometidos a tratamiento antirretroviral, gracias a lo cual se reforzó el seguimiento del tratamiento por parte de los mismos y mejoró su estado nutricional. Los informes de los asociados aportan pruebas de una relación directa entre las interrupciones de la cadena de suministro y las tasas de abandono del tratamiento.
39. Para combatir las altas tasas de malnutrición aguda global se requiere un enfoque estructural, que incluya un mayor conocimiento de los factores de base y los factores que

¹² Nota conceptual sobre la intervención conjunta de los organismos de las Naciones Unidas para la estabilidad y la resiliencia. 2013 (sin publicar).

determinan la incidencia. El PMA presta apoyo al programa nacional de nutrición y al Programa nacional para la gestión de la malnutrición aguda (PCIMA) a través de las estructuras del sistema de salud, lo cual exige un enfoque de desarrollo para mejorar las realizaciones de este último, en colaboración con el UNICEF. Los esfuerzos del PMA por mejorar la capacidad local habrían estado mejor empleados en un programa de desarrollo.

Figura 5: Beneficiarios previstos y efectivos de las intervenciones en materia de nutrición



Fuente: Informes normalizados de los proyectos del PMA.

40. Mediante la cartera de proyectos en el país se abordaron los retos relacionados con la malnutrición aguda, pero había escasos componentes dedicados a la malnutrición crónica, que está reconocida como un problema grave. El programa piloto previsto en la OPSR actual es encomiable, pero será todo un reto extraer lecciones y pasar de la fase piloto a una escala real.
41. Durante el período de la evaluación de la cartera de proyectos la cobertura de la alimentación escolar se multiplicó por 3,5, exigiendo recursos adicionales. Al disponerse de un menor volumen de alimentos, se redujeron el tamaño de las raciones y el número de días de alimentación.
42. Según las estadísticas escolares y las entrevistas con los asociados cooperantes y funcionarios de las escuelas se constató que las tasas de matrícula y retención de niños y niñas mejoraron en las escuelas a las que se dirigió la asistencia. El PMA alentó a las autoridades nacionales a incluir la alimentación escolar en sus políticas de educación.
43. Sin embargo, las actividades de alimentación escolar han crecido más allá de los parámetros de una intervención de emergencia. La naturaleza y los costos del programa actual, que se basa en un enfoque centralizado y las compras externas, son insostenibles. Puesto que el PMA es el único agente en un entorno institucional débil, es difícil lograr una integración en las estrategias educativas del país, pero ha aumentado la concienciación del Gobierno central y hay unos ciertos compromisos a escala provincial.
44. Cuestiones transversales como las cuestiones de género, la violencia sexual y de género, los temas de protección y seguridad, el medio ambiente y el principio de “no perjudicar” no se abordaron de forma sistemática.

45. En el apoyo logístico a las operaciones del PMA se combinó una estructura apropiada con un sólido apoyo por parte de las suboficinas y de la flota regional en Kampala, así como el uso de cuatro corredores de abastecimiento, una flota de camiones todo terreno y el Mecanismo para fomentar las compras a término. Además de apoyar las operaciones del propio PMA, los servicios de logística del mismo para la comunidad humanitaria respondieron a las auténticas necesidades.
46. La capacidad del PMA de subsanar los déficits observados por el módulo de acción agrupada de logística fue facilitada por su función de dirección del módulo. Aunque las actividades de este y la prestación de servicios del PMA se complementaron, las dos entidades se beneficiarían de una separación más clara de las funciones y responsabilidades.
47. Para hacer frente a las interrupciones de la cadena de suministro e impulsar la producción de alimentos, en 2013 el PMA adquirió localmente 6.000 toneladas de productos —incluidas 246 toneladas en virtud de “Compras para el progreso”— que correspondían al 11 % de sus necesidades. A pesar de los numerosos retos, había posibilidades de efectuar más compras locales, y una clara estrategia a medio plazo podría haber ayudado a superar casi todos los retos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Evaluación global

⇒ *Pertinencia, coherencia e idoneidad*

48. Las actividades del PMA eran pertinentes y apropiadas para el entorno complejo y difícil, pero la cobertura geográfica y las asignaciones de recursos no eran siempre proporcionales a las necesidades en todas las regiones o entre actividades. En particular, las actividades de alimentación escolar aumentaron mucho en comparación con otras actividades, sobre todo teniendo en cuenta la importancia de la asistencia humanitaria tanto en los desplazamientos prolongados como en los desplazamientos frecuentes de pequeña escala. Esta incoherencia se puso de manifiesto por el hecho de que todos los años el PMA prestara asistencia a más beneficiarios de las distribuciones generales de alimentos de lo previsto.
49. Los objetivos y las actividades de la cartera de proyectos estaban alineados con los objetivos institucionales, los marcos estratégicos de la República Democrática del Congo y las políticas nacionales. Sin embargo, no se hizo un esfuerzo suficiente por identificar sinergias con otros agentes, especialmente en actividades en las que la integración habría mejorado los resultados, y teniendo en cuenta los factores estructurales y el carácter prolongado de las necesidades.
50. Casi todas las partes interesadas consideran que el PMA desempeña un papel esencial en la República Democrática del Congo. Las conversaciones estratégicas y el establecimiento de prioridades en 2012, 2013 y principios de 2014, junto con la labor conexas de comunicación y consulta, deberían permitir al PMA reposicionarse más sólidamente en sus ámbitos de intervención y recuperar la confianza de los donantes.

⇒ *Eficiencia y eficacia*

51. A pesar de la falta crónica de fondos, el PMA parece haber llevado a cabo eficazmente las actividades de alimentación escolar y nutrición. La selección de grupos vulnerables para las intervenciones en materia de nutrición y la eficacia de los programas fueron satisfactorios, pero podrían mejorarse la eficiencia y eficacia.
52. Las actividades de distribución general de alimentos se habrían beneficiado de un análisis sistemático de su pertinencia y de la relación costos-beneficios como base para elegir las modalidades de asistencia apropiadas.
53. En la capacidad del PMA para responder a tiempo y de forma proporcionada a las necesidades también influyó negativamente la ausencia de una estrategia adaptada al continuo cambio de circunstancias, de unas claras directrices operativas, de flexibilidad y de capacidad para aprovechar las oportunidades de mejorar las realizaciones. Esto dañó la reputación del PMA e influyó negativamente en el apoyo de los donantes. La lenta introducción de una orientación de la asistencia basada en las evaluaciones de la vulnerabilidad, sobre todo en los campamentos de Goma, debilitó la eficacia y la eficiencia de la distribución general de alimentos. Se necesita una estrategia a medio plazo para este tipo de selección.
54. El apoyo logístico fue relativamente bueno. El desarrollo del enfoque de “Una ONU” debiera facilitar la racionalización de los servicios de logística. El PMA se encuentra en una posición fuerte para jugar un papel cada vez mayor en los servicios de logística interinstitucionales.
55. Se debería mejorar el sistema de seguimiento, y el PMA debería explorar opciones tales como el seguimiento por terceros.

⇒ *Interconexión y sostenibilidad*

56. Hubo relativamente pocas oportunidades para desarrollar estrategias con las autoridades nacionales, dado el frágil entorno institucional y la escasa capacidad del PMA para participar y posicionarse dentro de los marcos de actividades de recuperación y desarrollo. Los marcos de políticas, diálogo y coordinación instaurados a nivel central y provincial mejoran las perspectivas del PMA de desarrollar asociaciones y sinergias, en particular con el UNICEF y la FAO, a fin de aumentar la eficacia y la sostenibilidad de los programas.
57. La alimentación escolar no es sostenible en su forma actual. Las lecciones aprendidas de los enfoques desarrollados en las provincias, donde el gobierno local mostró interés, podrían facilitar la realización de programas descentralizados.

Recomendaciones

58. Las siguientes recomendaciones, que se exponen por orden de importancia, son coherentes con las prioridades de la estrategia para el país para 2013-2017 y tienen por fin reforzar las capacidades de ejecución y las perspectivas de la Oficina del PMA en la República Democrática del Congo, entre otras cosas por medio de una mayor colaboración y de un enfoque más orientado al desarrollo con el fin de favorecer la sostenibilidad.

59. **Recomendación 1: Para noviembre de 2014, la oficina en el país tendrá que haber elaborado un plan de preparación para las intervenciones de emergencia**, que pueda ser adaptado a diferentes casos y se centre en mejorar la capacidad de respuesta rápida ante emergencias y movimientos de población —desplazamientos y regresos— en la parte oriental del país.
60. **Recomendación 2: Se debería hacer un mayor uso de modalidades de asistencia alimentaria alternativas.** La oficina en el país debería formular una estrategia y un plan de ejecución trienal para 2014/15-2017, orientados a hacer un uso equilibrado de las modalidades de transferencia a fin de mejorar la eficacia y la eficiencia de la asistencia alimentaria. Esto conllevará el establecimiento de un comité directivo para la formulación de la estrategia, una definición clara de las responsabilidades y atribuciones internas y una mejora de las asociaciones.
61. **Recomendación 3: Habría que potenciar las capacidades de la oficina y las suboficinas en el país a fin de facilitar la consecución de los Objetivos Estratégicos del PMA en la República Democrática del Congo.**
- **Recomendación 3a): La Sede del PMA, el Despacho Regional y la oficina en el país deberían colaborar en mayor medida para paliar déficits de recursos humanos** asignando personal con experiencia y de categoría superior a puestos clave a fin de mejorar las realizaciones del PMA y su posicionamiento, sobre todo en lo que respecta a la coordinación en emergencias, la nutrición y la alimentación escolar.
 - **Recomendación 3b): La oficina en el país debería mejorar la comunicación con los donantes** con respecto a sus planes, sus operaciones y su intervención operacional conforme vaya pasando de una estrategia de ayuda alimentaria a una estrategia de asistencia alimentaria en la República Democrática del Congo. El PMA debería formular y aplicar una estrategia para movilizar fondos de fuentes humanitarias y fuentes de financiación a largo plazo.
62. **Recomendación 4: La oficina en el país debería iniciar la transición a un programa en el país para ayudar al PMA a evolucionar de un enfoque puramente humanitario a uno más orientado al desarrollo, centrándose en aquellas actividades y objetivos que saldrían beneficiados de programas y herramientas a largo plazo.** Este proceso servirá de base para alinear las actividades del programa en el país con el siguiente Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), para el período 2018-2022.
- **Recomendación 4a): La oficina en el país debería formular un proyecto de desarrollo con intervenciones en materia de nutrición que apoye la gestión integrada de la malnutrición aguda** – a través del protocolo nacional para la gestión de la malnutrición aguda (PCIMA) y de los programas de salud y nutrición materno-infantiles y programas de lucha contra el VIH y la tuberculosis – en el período 2014-2017. Teniendo en cuenta las causas estructurales de la malnutrición en la República Democrática del Congo, se recomienda aplicar al tratamiento de la malnutrición aguda moderada un enfoque de desarrollo, con un fuerte componente basado en las comunidades que se ocupe también de la malnutrición crónica y las carencias de micronutrientes.
 - **Recomendación 4b): Examinar el programa de alimentación escolar, incrementando la atención prestada a un enfoque descentralizado y regional del desarrollo.** El equipo de evaluación recomienda que la alimentación escolar esté anclada en una plataforma multisectorial donde puedan coexistir diferentes objetivos: salud escolar, con la participación del Ministerio de Salud Pública y la Organización

Mundial de la Salud (OMS); huertos escolares, con la participación del Ministerio de Agricultura y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); efectos educativos, con la participación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Ministerio de Educación; efectos de nutrición, con la participación del Ministerio de Salud, el UNICEF y el PMA; redes de protección social, con la participación del PMA, el Banco Mundial y el Ministerio de Asuntos Sociales, y cuestiones de género y protección, con la participación del Fondo de Población de las Naciones Unidas, el UNICEF y el PMA. Para ello se requerirá: i) una labor de promoción y persuasión del PMA; ii) un enfoque a medio plazo que necesitará financiación para el desarrollo, e iii) investigación de la viabilidad de diferentes modelos en diferentes regiones. Basándose en una teoría del cambio, o un marco similar, conviene realizar una evaluación a fondo y una valoración estratégica del programa a fin de determinar y analizar variables de los programas, incluida una determinación de los costos en diferentes provincias para garantizar la sostenibilidad de las actividades.

63. **Recomendación 5: La oficina en el país debería mejorar la calidad y hacer un mayor uso del seguimiento de las realizaciones a la vez que reducir el costo**, por varios medios: i) emplear ActivityInfo¹³ para obtener una imagen más precisa y en tiempo real de cómo se están realizando las actividades en todo el país; ii) aumentar el seguimiento de actividades a nivel de efectos, particularmente por lo que se refiere a la gestión de la malnutrición aguda, y iii) establecer un sistema para registrar, gestionar y supervisar la aplicación de las recomendaciones a fin de asegurar la plena aplicación de las derivadas de las misiones y evaluaciones del PMA.
64. **Recomendación 6: La oficina en el país debería reforzar la gestión logística interinstitucional, entre otras cosas diferenciando más claramente entre la prestación de servicios del PMA y las actividades del módulo de acción agrupada de logística**, a fin de mejorar la comprensión de las atribuciones y responsabilidades. También sería más apropiado que el coordinador del módulo tuviera su base en Goma, lo que ayudaría a reforzar la conexión con la labor sobre el terreno, a mejorar la coordinación y a armonizar los métodos de trabajo entre los módulos de acción agrupada provinciales.
65. **Recomendación 7: La oficina en el país debería elaborar una estrategia clara y ambiciosa de compras locales para aumentar la eficacia y la puntualidad de las entregas de alimentos y apoyar la producción local**. Dicha estrategia debería relacionarse con la mejora de las actividades de respuesta rápida haciendo uso del poder adquisitivo del PMA para apoyar el sector agrícola a fin de lograr la seguridad alimentaria. Se debería reforzar la conexión con “Compras para el progreso”.
66. **Recomendación 8: Las cuestiones y medidas transversales —cuestiones de género y violencia sexual y de género, principio de “no perjudicar” y protección, acceso seguro a leña y energías alternativas, medio ambiente, y respeto de los principios humanitarios— deberían integrarse mejor a lo largo del ciclo de los proyectos, en consonancia con las políticas del PMA.**

¹³ <https://www.activityinfo.org>

LISTA DE LAS 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
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
OEM	operación de emergencia
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
PCIMA	Programa nacional para la gestión de la malnutrición aguda
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia