

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 4-7 de noviembre de 2013

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2013/6-C
7 octubre 2013
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS EN EL SUDÁN (2010-2012)

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 los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Directora, OEV*: Sra. H. Wedgwood Tel.: 066513-2030

Oficial de Evaluación, OEV: Sr. R. Smith Tel.: 066513-3941

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

El alto nivel de riesgo en materia de inseguridad, las limitaciones de acceso a las poblaciones afectadas, el entorno operacional restringido y las enormes dificultades logísticas hacen que la cartera de proyectos del Sudán sea una de las más importantes y complejas del PMA. Además, la ejecución de esta cartera de proyectos se llevó a cabo durante una época en la que el país experimenta cambios profundos: la secesión de Sudán del Sur en 2011, el aumento de la inseguridad en las zonas fronterizas y las restricciones de acceso a estas, y una creciente inseguridad en Darfur.

Los objetivos de la estrategia del PMA en el Sudán para el período 2009-2012 apuntaban a favorecer una transición gradual hacia las actividades de recuperación. En el marco de las operaciones anuales de emergencia, se realizaron actividades de emergencia, recuperación temprana y creación de redes de seguridad. La cartera de proyectos contó con una financiación relativamente buena, experimentó pocos déficits y permitió asistir a más del 80 % del número de beneficiarios previsto cada año. Sin embargo, este porcentaje registró una disminución significativa durante el período objeto de evaluación, ya que el número total de beneficiarios se redujo en un 41 %.

La dirección estratégica del PMA fue plenamente coherente con el marco estratégico del Gobierno y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo para el Sudán. Si bien el PMA ha hecho lo posible para no recurrir más a las distribuciones generales de alimentos, las nuevas emergencias y la elevada proporción de las contribuciones recibidas en especie limitan el alcance y el ritmo de avance de esta transición.

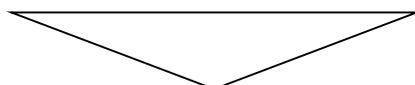
En la evaluación se constató que la cartera de proyectos del PMA estaba en general en consonancia con los principios humanitarios internacionales. Aunque las restricciones de acceso a las zonas no controladas por el Gobierno habían provocado la exclusión de poblaciones que necesitaban socorro de emergencia, la evaluación concluyó que el enfoque adoptado en el Sudán respecto de la negociación del acceso humanitario era coherente con el mandato y la política institucional del PMA y había permitido llegar a asistir al mayor número posible de personas en zonas remotas, a pesar de las concesiones que habían tenido que hacerse.

Hubo una clara correspondencia entre el alcance de la cartera de proyectos y las necesidades humanitarias. En Darfur, el PMA brindaba asistencia alimentaria para salvar vidas humanas y había comenzado a realizar proyectos experimentales de recuperación y fomento de los medios de subsistencia mediante actividades de alimentos por trabajo, alimentos para la creación de activos y alimentos para la capacitación. Si bien su ámbito de aplicación era reducido, estas actividades fueron bien recibidas por los beneficiarios y se ajustaron a las necesidades a largo plazo. Al sumarse a la reducción de las raciones y a una mayor precisión en la orientación de la ayuda y en la confección de las listas de beneficiarios permitieron que la cartera de proyectos mantuviera el nivel de cobertura de beneficiarios.

En líneas generales, la presentación de informes sobre los resultados se basaba principalmente en los productos, y la información comunicada era limitada y poco fiable —principalmente a causa de la magnitud de las operaciones realizadas por el PMA en el país—, lo que representó un obstáculo para poder evaluar empíricamente la eficacia de la cartera de proyectos.

A raíz de la evaluación se han formulado cuatro recomendaciones principales que apuntan a consolidar las asociaciones y la coordinación, llevar a cabo una transición estratégica hacia la planificación a más largo plazo y mejorar el seguimiento y la evaluación, así como la selección de beneficiarios.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del documento titulado “Informe resumido de la evaluación de la cartera de proyectos en el Sudán (2010-2012)” (WFP/EB.2/2013/6-C) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.2/2013/6-C/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros durante los debates.

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

Ficha informativa: Cartera de proyectos del PMA en el Sudán (2010-2012)

Calendario y nivel de financiación de las operaciones ejecutadas en el Sudán y Sudán del Sur (en dólares)

Operación	Título	Calendario	2010	2011	2012
Operación especial (OE) 200470	Aumento de la logística y la coordinación en apoyo de las operaciones humanitarias en Kordofán meridional	Agosto de 2012 - diciembre de 2012			Importe solicitado: 249 972 Contribución: 250 000
OE 200354	Prestación de servicios aéreos con fines humanitarios	Enero de 2012 - diciembre de 2012			Importe solicitado: 34 533 260 Contribución: 26 389 784
Operación de emergencia (OEM) 200312	Asistencia alimentaria para la población vulnerable afectada por los conflictos y los desastres naturales	Enero de 2012 - diciembre de 2012			Importe solicitado: 412 476 013 Contribución: 308 283 930
OEM 200151	Asistencia alimentaria para la población vulnerable afectada por los conflictos y los desastres naturales	Enero de 2011 - diciembre de 2011		Importe solicitado: 571 935 941 Contribución: 530 629 860	LEYENDA Nivel de financiación
OE 200073	Prestación de servicios aéreos con fines humanitarios	Enero de 2010 - diciembre de 2011	Importe solicitado: 109 654 231 Contribución: 94 757 183		
OEM 200027*	Asistencia alimentaria a la población afectada por el conflicto	Enero de 2010 - diciembre de 2010	Importe solicitado: 849 456 701 Contribución: 693 472 160		
OE 108450	Aumento de las capacidades operacionales del PMA y las ONG asociadas en apoyo de la OEM 107600	Mayo de 2009 - noviembre de 2010	Importe solicitado: 27 322 864 Contribución: 5 893 862		
OE 103422	Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas, servicios comunes de logística, planificación y facilitación de la logística y apoyo al sector de artículos no alimentarios y refugios de emergencia	Abril de 2008 - diciembre de 2011	Importe solicitado: 28 545 860 Contribución: 20 498 315		
OE 103680	Reparación de carreteras y desminado de emergencia en las principales rutas de transporte en el Sudán, en apoyo de la OEM 100482	Agosto de 2004 - agosto de 2011	Importe solicitado: 260 241 888 Contribución: 256 584 721		
Proyecto de desarrollo 101050*	Programa en el país - Sudán	Abril de 2003 - agosto de 2010	Importe solicitado: 46 762 529 Contribución: 40 523 550		

Fuentes: informes normalizados de los proyectos (2010-2012), últimos informes sobre la situación de los recursos.

* Las cifras indicadas para 2010 se refieren tanto al Sudán como a Sudán del Sur.

Gastos directos, alimentos distribuidos y beneficiarios efectivos

Gastos directos (millones de dólares) *	619 684 000	434 000 000	299 193 000
Porcentaje de gastos directos: comparación el Sudán/resto del mundo*	15 %	12 %	7 %
Volumen de alimentos distribuidos (toneladas) – solo en el Sudán	407 255	329 890	265 507
Número efectivo total de beneficiarios – solo en el Sudán	6 069 938	5 497 820	3 560 883

Fuentes: informes normalizados de los proyectos (2010-2012), Dirección de Programas de la Oficina del PMA en Jartum, informes anuales de las realizaciones de 2010 a 2012.

* Las cifras indicadas para 2010 se refieren tanto al Sudán como a Sudán del Sur.

Distribución de las actividades de la cartera de proyectos

Operación	Actividad	VIH/sida y tuberculosis	Educación	Nutrición	Distribución general de alimentos	APT*/APC** /ACA***	Transferencias de efectivo y cupones para la molienda
OEM 200312			X	X	X	X	X
OEM 200151			X	X	X	X	X
OEM 200027		X	X	X	X	X	X
Proyecto de desarrollo 101050			X			X	

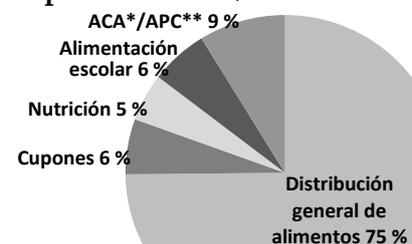
Fuente: Documentos de los proyectos. Informes normalizados de los proyectos (2010-2012)

* alimentos por trabajo

** alimentos para la capacitación

*** alimentos para la creación de activos

Porcentaje de beneficiarios efectivos por actividad (solo en el Sudán)



Fuente: Dirección de Programas de la Oficina del PMA en Jartum.

Donantes principales: los Estados Unidos de América, la Comisión Europea, el Japón, el Canadá y Suiza.

Asociados: el Gobierno del Sudán, la Comisión de Ayuda Humanitaria, 50 organizaciones no gubernamentales internacionales y 10 organismos de las Naciones Unidas.

PRÓLOGO

1. En julio de 2011, el Sudán se separó oficialmente en dos Estados: la República del Sudán y la República de Sudán del Sur. La presente evaluación se centra en la actual República del Sudán. Por lo tanto, todas las referencias a “el Sudán”, a menos que se indique lo contrario, han de interpretarse como relativas a la República del Sudán.
2. Antes de la secesión, las operaciones del PMA se administraban a partir del Despacho Regional del PMA en Jartum, que contaba con una red de oficinas zonales y suboficinas en todo el país. Desde julio de 2011, el PMA lleva a cabo operaciones independientes a partir de dos oficinas en países distintos: una en Jartum y otra en Juba.
3. Aunque el período de referencia de la evaluación abarca desde 2010 hasta 2012, el equipo de evaluación no tomó en cuenta ninguna de las tareas realizadas en las zonas que hoy forman parte de Sudán del Sur. En la medida en que fue posible, las cifras, las estadísticas y toda la información presentada correspondiente a los primeros 18 meses del período objeto de evaluación se generaron a partir de datos desglosados aportados por la Oficina del PMA en Jartum, salvo indicación en contrario. Por estos motivos, la información facilitada puede diferir de los datos y las cifras presentadas en los informes normalizados de los proyectos del PMA para 2010 y 2011, que se elaboraron sobre la base de información consolidada.

INTRODUCCIÓN

Características de la evaluación

4. La evaluación de la cartera de proyectos en el Sudán, que se llevó a cabo entre enero y junio de 2013, cubrió el período comprendido entre 2010 y 2012 y abordó: i) la alineación y el posicionamiento estratégico; ii) los factores determinantes en la adopción de decisiones, y iii) las realizaciones y los resultados obtenidos. La evaluación, cuyos objetivos eran la rendición de cuentas y el aprendizaje, se programó de modo que coincidiera con la estrategia para el país formulada por el PMA para el período 2009-2012 y con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), con el fin de poder formular recomendaciones que contribuyeran al diseño de la operación que comenzaría a ejecutarse en 2014.
5. Dado que el equipo de evaluación había pedido el visto bueno y las autorizaciones necesarias para viajar a las autoridades gubernamentales sudanesas, no pudo llegar a las zonas no controladas por el Gobierno. Puesto que se trataba de una misión no esencial, se acordó que el equipo no se desplazaría hacia algunas zonas fronterizas solo recientemente accesibles. Además, los disturbios locales y la inseguridad reinante en el norte y el sur de Darfur no permitieron que se llevara a cabo parte de la labor sobre el terreno prevista. Con el fin de mitigar estas limitaciones, el equipo de evaluación recabó información y datos secundarios aportados por un diverso conjunto de partes interesadas externas, como las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos de investigación, para contar con múltiples perspectivas sobre los aspectos más importantes del análisis. Esta información se combinó con los datos procedentes de la oficina del PMA en el país y de los sistemas de información institucionales, así como con los datos primarios recopilados por el equipo.

CONTEXTO

6. El Sudán, que está clasificado como un país de ingresos medianos bajos¹, ha padecido conflictos y crisis humanitarias durante más de cinco décadas. La distribución de la riqueza en el país entraña una profunda desigualdad entre la capital y las zonas rurales. La secesión de Sudán del Sur en 2011 y el cierre del oleoducto en enero de 2012 hicieron que la situación económica general empeorara durante el período objeto de evaluación. Las cuestiones pendientes relativas a la aplicación del Acuerdo General de Paz firmado en 2005 y las continuas controversias fronterizas repercuten negativamente en las poblaciones de la zona administrativa de Abyei y en los estados del Nilo Azul y Kordofán del Sur. La inseguridad constituye un obstáculo importante para el bienestar de la población y la labor humanitaria que realiza el personal del PMA.
7. Los indicadores de la seguridad alimentaria, la pobreza y la nutrición son desfavorables. En 2009, el índice de pobreza era del 46,5 %². En 2011, el Sudán ocupaba el lugar 61 de entre los 79 países clasificados con arreglo al Índice Global del Hambre³. Además, la situación del país se calificaba de “alarmante” debido a que el 31,7 % de los niños menores de 5 años padecían insuficiencia ponderal⁴. En abril de 2012, de una población total estimada de 30,9 millones, aproximadamente 4,7 millones de personas se encontraban en situación de inseguridad alimentaria⁵.
8. Ni el Acuerdo de Paz de Darfur, firmado en 2006, ni el Documento de Doha para la Paz en Darfur lograron poner fin al conflicto en la región, donde las personas desplazadas internamente (PDI) constituían una buena parte de la población. En 2011, según estimaciones de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), había unos 4,2 millones de personas afectadas por el conflicto.
9. Más de 1,4 millones de PDI provenientes de los estados de Darfur septentrional, occidental y meridional viven en 10 campamentos situados en Darfur septentrional, donde representan el 1,5 % de la población. En los estados de Darfur meridional y oriental, hay 18 campamentos que representan el 6,5 % de la población, y en los estados de Darfur occidental y central, 28 campamentos, que representan el 10 % de la población⁶. Si bien el Documento de Doha para la Paz en Darfur dispone el cierre de los campos de PDI, la situación en materia de seguridad sigue estando comprometida. Aunque en la región de Darfur⁷ la mayor parte de las zonas rurales están controladas por el Gobierno, en muchas zonas se encuentran todavía facciones y milicias. Las PDI en las zonas rurales viven en su mayor parte en asentamientos informales cerca de las aldeas, y no en campamentos donde

¹ Banco Mundial. 2013. *Global Monitoring Report 2013. Rural-Urban Dynamics and the Millennium Development Goals*. Washington D.C.

² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2012. *Status of MDGs in Sudan in 2012*. Nueva York. http://www.sd.undp.org/mdg_fact.htm

³ Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). Índice Global del Hambre 2012. Washington D.C. Se trata de un índice multidimensional que se basa en los indicadores siguientes: mortalidad infantil, insuficiencia ponderal y subalimentación infantiles.

⁴ Organización Mundial de la Salud (OMS). 2011. *Estadísticas sanitarias mundiales 2011*. Ginebra (Suiza).

⁵ Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Red de sistemas de alerta temprana en caso de hambruna (FEWS NET). Sudan Food Security Outlook, abril–septiembre de 2012.

⁶ PMA. 2011. Evaluación exhaustiva de la seguridad alimentaria 2011.

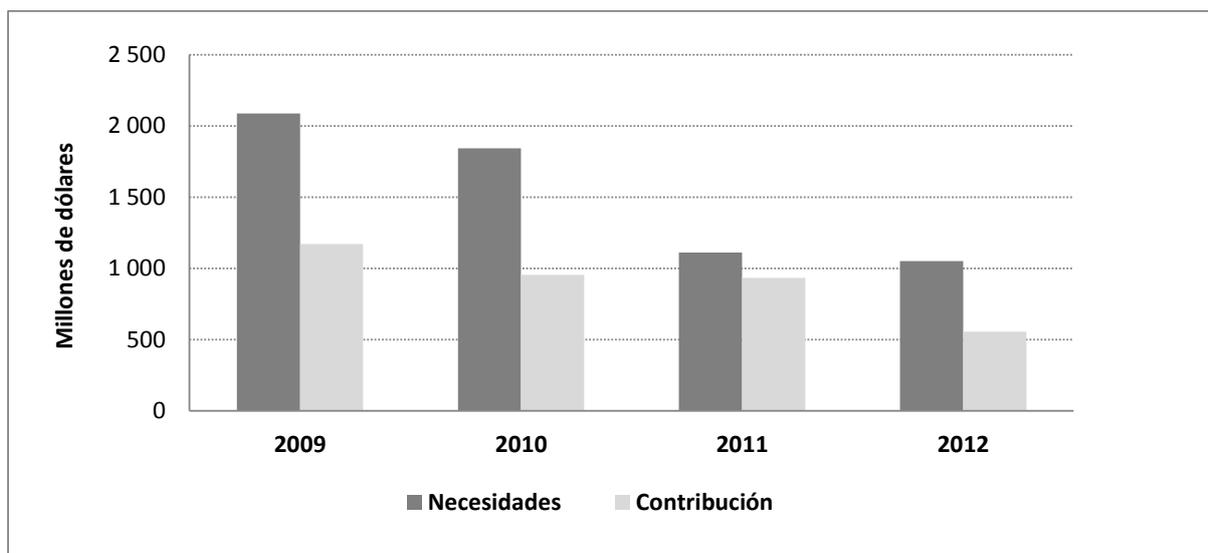
⁷ En enero de 2012, la región del Gran Darfur se dividió en cinco estados. A los tres estados que ya existían, se sumaron los estados de Darfur oriental y Darfur central.

tendrían acceso al agua y otros recursos. La mayor parte de los grandes campamentos de PDI están ubicados en zonas periurbanas donde, a pesar de que haya puestos de control ocasionales en las carreteras, es posible desplazarse libremente.

10. En Darfur occidental, la mejora de las relaciones entre el Sudán y el Chad y la creación de patrullas fronterizas comunes han hecho que aumentara la seguridad. Esto permitió que aproximadamente 46.000 PDI y 15.000 refugiados⁸ pudieran regresar a sus zonas originarias.
11. El este del Sudán se ha visto menos afectado por el conflicto. Sin embargo, hace ya varios decenios que los indicadores de la seguridad alimentaria y la nutrición son deficientes en esa zona, que —además— ha recibido menos apoyo internacional que Darfur. Todos los meses unos 2.000 refugiados provenientes de Eritrea llegan al este del Sudán, donde en 2012 había 93.500 refugiados registrados en 12 campamentos.
12. Las Tres zonas —Nilo Azul, Kordofán del Sur y Abyei— resultan inaccesibles al personal de ayuda humanitaria a causa del conflicto. A mediados de 2012, 275.000 personas habían sido desplazadas o afectadas de alguna manera por el conflicto en las zonas controladas por el Gobierno y 420.000 en las zonas controladas por el Movimiento de Liberación del Pueblo del Sudán-Norte (SPLM-N). En 2011, resultaron desplazados a causa del conflicto más de 110.000 habitantes del estado de Abyei, de los cuales solo algunos pudieron regresar a su lugar de origen⁸. En 2011, solamente las organizaciones gubernamentales y otras organizaciones nacionales tenían acceso a las zonas controladas por el Gobierno, y la circulación del personal internacional de las Naciones Unidas estaba restringida. Resultó relativamente infructuosa la acción conjunta de la Unión Africana, la Liga Árabe y el sistema de las Naciones Unidas para que el Gobierno y el SPLM-N les concedieran acceso. Los organismos internacionales y el personal pudieron acceder a las zonas controladas por el Gobierno en el estado de Kordofán del Sur a partir de 2012, y en el estado de Nilo Azul a partir de 2013.
13. La situación en materia de ayuda internacional cambió considerablemente durante el período objeto de evaluación. Desde 2009, la financiación para la ayuda humanitaria obtenida a través del procedimiento de llamamientos unificados disminuyó aproximadamente un 50 % (Figura 1), debido en gran parte a que los fondos recogidos en virtud de estos llamamientos se destinaron a Sudán del Sur. En la Figura 2, se puede observar que la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) se redujo significativamente desde 2010 y que tanto esta como los niveles de financiación de la ayuda humanitaria comenzaron a mermar en 2009, mucho antes de que Sudán del Sur se separara del Sudán, a mediados de 2011.

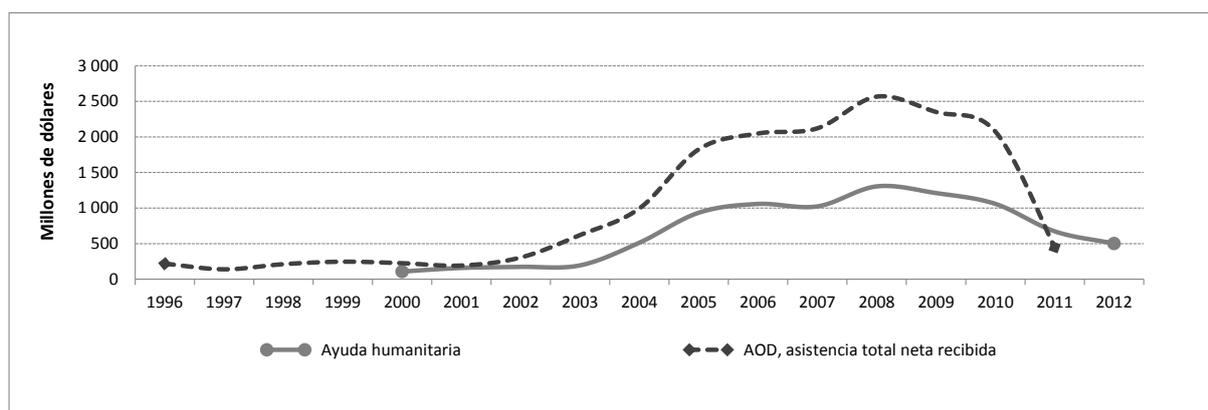
⁸ OCAH. 2012. United Nations and Partners Work Plan Sudan 2012.

Figura 1: Financiación obtenida mediante el procedimiento de llamamientos unificados entre 2009 y 2012⁹



Fuente: OCAH, 2012. Sudán: UN and Partners Work Plan 2012 Mid Year Review

Figura 2: Flujos de ayuda recibida por el Sudán entre 1996 y 2012⁹

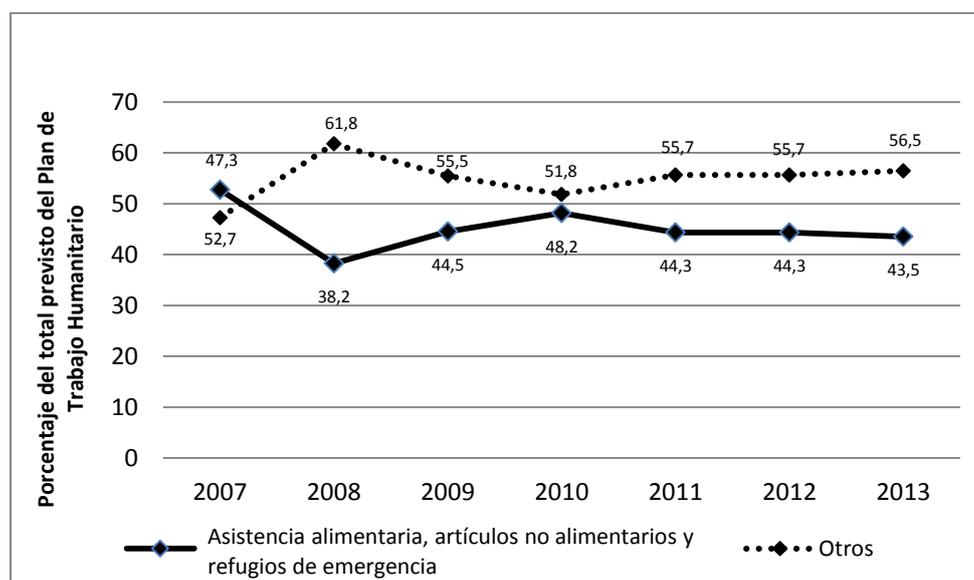


Fuentes: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), UNDAF, Servicio de Supervisión Financiera de la OCAH

14. Los flujos de ayuda disminuyeron por numerosos motivos: el cansancio de los donantes causado por la duración prolongada de la crisis en Darfur; las numerosas restricciones impuestas a los organismos internacionales que trabajan en esa región y la presión ejercida para cerrar los campamentos de PDI; la imposibilidad para los organismos de ayuda humanitaria de acceder a los tres Estados situados en la frontera meridional; la política del Gobierno de canalizar la asistencia por conducto de instituciones nacionales, y, por último, las restricciones fiscales impuestas a la mayoría de los países donantes. Por otra parte, se ha registrado un aumento de la financiación a largo plazo y una reducción gradual de las solicitudes de financiación para intervenciones de emergencia, como la asistencia alimentaria (Figura 3).

⁹ Las cifras correspondientes a años anteriores a 2011 se refieren al Sudán y a Sudán del Sur; en cambio, las de 2011 y 2012 corresponden solamente al Sudán.

Figura 3: Evolución de la financiación en el marco del plan de trabajo humanitario



Fuente: procedimiento de llamamientos unificados revisado 2007-2013; Servicio de Supervisión Financiera de la OCAH en el Sudán

15. La Comisión de ayuda humanitaria del Gobierno del Sudán fue el contacto principal por conducto del cual el PMA y otros interlocutores humanitarios colaboraron con las autoridades para planificar y llevar a cabo operaciones. El PMA también trabajó con distintos ministerios — agricultura, bienestar social, salud y educación—, a nivel nacional y de los estados, así como con la organización Zakat Chamber, la Autoridad de reserva estratégica, el Banco Agrícola, el Banco central de la Unidad de microfinanzas del Sudán y la Institución nacional forestal. Por su parte, la Autoridad para el desarrollo de Darfur —que se renovó recientemente— funcionó como un enlace clave con el Gobierno.
16. Los principales donantes que financiaron la cartera de proyectos del PMA fueron la Oficina de Alimentos por la Paz de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), los gobiernos del Canadá, Suiza, Alemania, Italia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Japón, y la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil. El PMA es uno de los 22 organismos que conforman el equipo de las Naciones Unidas en el Sudán. Sus principales asociados de las Naciones Unidas en las intervenciones alimentarias y nutricionales y en las operaciones de mitigación de los efectos de los desastres eran el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la OCAH y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
17. El PMA desempeña su labor a través de numerosos asociados en el Sudán, entre los que cuentan ONG internacionales y sudanesas y organizaciones comunitarias. El número de ONG internacionales asociadas disminuyó después de que el Gobierno comenzara a canalizar fondos a través de instituciones nacionales. Sin embargo, varias ONG internacionales de envergadura sobre el terreno desempeñaron una función importante en

el marco de esta evaluación¹⁰. Además, el PMA trabajó con la Sociedad de la Media Luna Roja Sudanesa, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y muchas organizaciones comunitarias. El sector privado también fue un valioso colaborador en las operaciones ejecutadas por el PMA durante el período objeto de evaluación, en particular en materia de logística, suministros y transporte.

LA CARTERA DE PROYECTOS DEL PMA EN EL SUDÁN

18. El alto nivel de riesgo en materia de inseguridad, las limitaciones de acceso a las poblaciones afectadas, el entorno operacional restringido y las enormes dificultades logísticas que suponen las largas distancias y las deficiencias de infraestructura hacen que la cartera de proyectos del Sudán sea una de las más extensas y complejas del PMA. Los objetivos de la estrategia para el país elaborada por el PMA para el período 2009-2012 eran pasar de la ayuda a la asistencia alimentaria mediante la introducción gradual de actividades de recuperación. En el marco de las OEM anuales subsiguientes se realizaron actividades de emergencia, recuperación temprana y creación de redes de seguridad. En el documento interno del PMA titulado *Sudan Vision 2011-2015*, se actualizaron los objetivos de la estrategia para el país y se redefinieron con mayor claridad las relaciones entre OE y OEM, habida cuenta de la persistente demanda de asistencia alimentaria de emergencia.
19. El PMA, que es el organismo humanitario con mayor presencia en el Sudán, recibió más del 40 % del total de los fondos solicitados cada año en virtud del procedimiento de llamamientos unificados entre 2010 y 2012 (Cuadro 1). Gracias al apoyo del Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas (UNHAS), el PMA pudo cubrir 467 de los 500 puntos de distribución previstos en 2012, pero no pudo prácticamente operar en las zonas no controladas por el Gobierno. La expulsión de las ONG en 2009 y 2012 complicó la ejecución de las operaciones.

CUADRO 1: FONDOS CORRESPONDIENTES AL PMA EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE LLAMAMIENTOS UNIFICADOS DURANTE EL PERÍODO 2010-2012			
Año	Total de fondos solicitados para el Sudán mediante el procedimiento de llamamientos unificados (monto actualizado en dólares)	Fondos asignados al PMA para el Sudán (monto actualizado en dólares)	Parte correspondiente al PMA (porcentaje)
2010	1 843 386 608	894 651 879	48,5
2011	1 132 952 016	456 871 616	40,3
2012	1 051 018 271	447 664 857	42,6

Fuente: Servicio de Supervisión Financiera de la OCAH en el Sudán (<http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=home>).

¹⁰ Cooperativa de Asistencia y Auxilio a Cualquier Parte del Mundo (CARE), Servicios Católicos de Socorro, Visión Mundial Internacional (WVI) y German Agro Action, entre otras.

20. En el Cuadro 2 se presentan las OE, las OEM, y una parte de las actividades del programa en el país (PP) que conformaron la cartera de proyectos durante el período 2010-2012¹¹. Las cifras confirman la prevalencia de las OEM. En el Cuadro 3 se presentan el presupuesto y los gastos correspondientes.
21. La asistencia alimentaria proporcionada para fines humanitarios en el marco de la cartera de proyectos comprendió las siguientes actividades: i) distribuciones generales de alimentos; ii) programas nutricionales basados en la asistencia alimentaria para niños y mujeres embarazadas y lactantes; iii) actividades de ACA, con inclusión de actividades de APT, alimentos para la recuperación (APR) y APC, y iv) alimentación escolar. La actividad principal fue la distribución general de alimentos, sobre todo en Darfur. Las tres OEM absorbieron aproximadamente el 89 % de los fondos. En el marco de las OE, se respaldó al UNHAS y se brindó apoyo logístico a los organismos humanitarios asociados.

CUADRO 2: CALENDARIO DE LA CARTERA DE PROYECTOS EN EL SUDÁN PARA 2010-2012		
2010	2011	2012
OEM 200027		
	OEM 200151	
		OEM 200312
		OE 200470
		OE 200354 (UNHAS)
OE 200073 (UNHAS)		
OE 108450		
OE 10342.2 (apoyo al Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas)		
OE 103680 (reparación de carreteras de emergencia)		
PP (proyecto de desarrollo 10105.0)		

¹¹ Las OEM 200027 y 200151 incluían actividades realizadas en el territorio que hoy forma parte de Sudán del Sur. La evaluación se basó en datos desglosados con el fin de identificar las actividades ejecutadas solamente en el Sudán.

CUADRO 3: CARTERA DE PROYECTOS DEL PMA — PRESUPUESTO Y GASTOS POR CATEGORÍA DE PROGRAMAS (2010-2012)

	Número de operaciones	Necesidades (millones de dólares)	Desglose de la cartera por categoría de programas (porcentaje)	Importe efectivamente recibido (millones de dólares)	Importe recibido como proporción de las necesidades (porcentaje)	Gastos directos (millones de dólares)
OEM	3	1 833,9	89,35	1 528,2	83	1 189,9
OE*	5	171,8	8,37	129,4	75	132,4
PP/proyectos de desarrollo**	1	46,7	2,28	40,5	87	1,1
TOTAL		2 052,4	100 %	1 698,1	83	1 323,4

Fuente: Informes normalizados de los proyectos (2010-2012). Situación de los recursos.

* No se incluye la OE 103680, destinada a la reparación de carreteras y la remoción de minas en Sudán del Sur.

** Necesidades de PP/proyectos de desarrollo y montos efectivamente recibidos entre abril de 2003 y agosto de 2010; la columna de gastos corresponde solamente a 2010.

CONSTATAIONES DE LA EVALUACIÓN

Alineación y posicionamiento estratégico

22. En el marco de la evaluación se constató que la cartera de proyectos del PMA en el Sudán era plenamente coherente con los principios humanitarios fundamentales de humanidad, imparcialidad y neutralidad. El respeto por estos tres principios se mantuvo a pesar de las complicaciones ocasionadas por el doble papel desempeñado por el Gobierno, que actuaba como anfitrión de los organismos de las Naciones Unidas a la vez que era parte del conflicto en las zonas de intervención del PMA. Además, la asistencia alimentaria brindada por el PMA se basaba en valoraciones previas de la seguridad alimentaria y estaba destinada a las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria de todas las zonas accesibles, teniendo en cuenta las diversas necesidades de las poblaciones interesadas y evitando tomar partido en el conflicto. Se observó asimismo que el PMA no había dejado nunca de negociar el acceso a las zonas inseguras con el fin de poder efectuar allí sus evaluaciones de la seguridad alimentaria y de proporcionar asistencia alimentaria a las poblaciones asentadas en estas zonas.
23. Sin embargo, en el marco de la evaluación se constató que algunas poblaciones en situación de inseguridad alimentaria habían quedado excluidas a causa de las limitaciones de acceso impuestas al PMA, que eran muy estrictas en el caso de las zonas no controladas por el Gobierno. Esta constatación pone de manifiesto una profunda contradicción inherente a los propios principios humanitarios: la soberanía de los Estados debe ser respetada, la coordinación supone el consentimiento del país anfitrión y la participación requiere la colaboración con las autoridades nacionales y locales, incluso en caso de que esto lleve a algunas de las partes interesadas a poner en tela de juicio la imparcialidad del PMA.
24. Los resultados relativos a la rendición de cuentas a los donantes y las poblaciones afectadas fueron heterogéneos. Según los donantes, la rendición de cuentas por parte del PMA había sido relativamente buena: les había presentado informes detallados y les había permitido efectuar visitas de seguimiento. Sin embargo, la evaluación acusó mermas en los niveles de financiación a medida que los donantes fueron dejando de otorgar prioridad a las

intervenciones de emergencia. Los grupos de beneficiarios, por su parte, manifestaron que no siempre se les había consultado lo suficiente sobre sus prioridades y necesidades, lo que se había debido, en parte, a que la comunicación estaba controlada en buena medida por el Gobierno y los jeques responsables de los campamentos, por lo cual efectuar consultas directas a los beneficiarios suponía meses de preparación y negociaciones.

25. En el marco de la evaluación, se constató que las actividades del PMA estaban en consonancia con varios de los principios por los que se regía la labor realizada en Estados frágiles y afectados por conflictos, en particular la adaptabilidad a contextos cambiantes y el desarrollo de las capacidades de los asociados gubernamentales. El objetivo de las oficinas zonales del PMA, al adoptar diferentes enfoques, era tener en cuenta todos los contextos y conservar la flexibilidad frente a la evolución de la situación y las necesidades. El PMA desarrolló capacidades en algunos ministerios a nivel de los Estados y participó en actividades de cooperación, a pesar del escaso compromiso asumido a nivel federal.
26. En la evaluación se llegó a la conclusión de que, para mejorar la alineación, era necesario consolidar el compromiso de promover el desarrollo, tal como se exponía en el Documento de Doha para la Paz en Darfur, y fortalecer la colaboración para tener en cuenta los vínculos entre seguridad política y desarrollo. Es necesario incrementar la coordinación interinstitucional y, al lograr una mejor comprensión de la dinámica comunitaria y de los hogares, se contribuiría a orientar la programación.
27. La cartera de proyectos en el país estaba en consonancia con la versión provisional del documento de estrategia de lucha contra la pobreza publicado por el Gobierno, el Plan estratégico quinquenal para 2008-2011 y el Programa para el desarrollo de la agricultura 2008-2012. Sin embargo, el ciclo de planificación de las OEM anuales del PMA no se ajustaba a los ciclos de planificación de los instrumentos gubernamentales, de entre 2 y 5 años. Según algunas de las partes interesadas, esto podía limitar la capacidad del PMA para contribuir a mejorar la situación a más largo plazo.
28. En el marco de la evaluación se constató que el PMA había contribuido a las estrategias nacionales relacionadas con el VIH y la nutrición y su acción se ajustaba a las orientaciones en ellas establecidas. Sin embargo, si bien quedó demostrado que el Programa había brindado apoyo técnico y promovido políticas y programas en materia de nutrición, estas actividades tenían carácter informal y a menudo se trataba de iniciativas emprendidas individualmente por algún miembro del personal del PMA. A diferencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y del UNICEF, el PMA no había firmado ningún acuerdo para oficializar su relación con el Ministerio de Salud a nivel federal, debido probablemente a las limitaciones inherentes a la duración de sus OEM (un año). Habían sido más sistemáticas las actividades de desarrollo de las capacidades del Ministerio de Agricultura en lo relativo al sistema de seguimiento de la seguridad alimentaria y las evaluaciones exhaustivas de la seguridad alimentaria.
29. Las principales partes interesadas señalaron que las actividades del programa del PMA no estaban lo suficientemente coordinadas con las de otros miembros del equipo humanitario en el país. Todos estuvieron de acuerdo en que había habido poca coordinación a nivel nacional en las esferas de la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia y en que la coordinación había sido solo un poco más eficaz sobre el terreno. La situación en este sentido había empezado a mejorar a partir de mediados de 2012.
30. La fecunda relación mantenida por el PMA con la Comisión de ayuda humanitaria, el principal organismo de enlace con el Gobierno, fue cuestionada por otros actores de las Naciones Unidas que mostraron su preocupación acerca de la alineación del PMA con la

postura adoptada por el Gobierno respecto del acceso humanitario. Las otras entidades de las Naciones Unidas querían que el PMA negociara el acceso también por cuenta de ellos, pero el PMA estimaba que la participación de todas las partes interesadas en las consultas con el Gobierno podía comprometer su propio acceso a las zonas y poblaciones afectadas. En el marco de la evaluación se concluyó que la negociación del acceso a las poblaciones afectadas constituía una parte fundamental del mandato del PMA en el Sudán y que la postura adoptada por la oficina del PMA en el país era coherente con las políticas y los principios institucionales del Programa. En este sentido, el debate con los asociados de las Naciones Unidas debería continuar en un espíritu de cooperación.

31. La presencia de las ONG internacionales disminuyó significativamente luego de que estas fueran expulsadas de Darfur en 2009 y de que otras siete organizaciones tuvieran que abandonar el este del Sudán en mayo de 2012. En un principio, por lo tanto, el PMA se vio obligado a encargarse directamente de la ejecución y luego tuvo que identificar un espectro más amplio de organizaciones nacionales y comunitarias, muchas de las cuales eran pequeñas y contaban con poca experiencia en el ámbito de la asistencia alimentaria. En el marco de la evaluación se constató que el PMA había respondido bien identificando y capacitando a nuevos asociados en la ejecución, y prestándoles apoyo.
32. Las actividades de la cartera de proyectos correspondían en su conjunto a las necesidades detectadas en Darfur, las regiones central y oriental del Sudán y las Tres zonas, pero su repartición geográfica dependía más de las intervenciones anteriores que de la valoración previa de la inseguridad alimentaria. Por ejemplo, durante el período objeto de evaluación, los elevados niveles de malnutrición recibieron más atención en las regiones central y oriental del Sudán y en las Tres zonas que en Darfur.
33. Las necesidades de las poblaciones más vulnerables dentro y fuera de los campamentos de Darfur son en su mayor parte crónicas, por lo que requieren asistencia alimentaria selectiva y programas de recuperación. Las actividades de ACA y APT, por ejemplo las realizadas en el marco de la iniciativa para conectar a los agricultores con los mercados (F2M) y del Programa sobre acceso seguro a la leña y las fuentes alternativas de energía (SAFE), le permitieron al PMA asociar la asistencia alimentaria a las actividades de recuperación. Sin embargo, estas actividades representaron una pequeña parte del total de la cartera de proyectos, correspondiente aproximadamente a un 2 % de los beneficiarios efectivos¹². La transición de las intervenciones de emergencia a los programas de recuperación se vio obstaculizada por la falta de financiación y la aparición de nuevas emergencias. Existe un amplio margen de acción para fortalecer las conexiones entre la asistencia alimentaria general a corto plazo y las actividades de recuperación a largo plazo.

FACTORES DETERMINANTES EN LA ADOPCIÓN DE DECISIONES ESTRATÉGICAS

34. En el marco de la evaluación, se constató que la financiación había sido un factor determinante en la orientación y la flexibilidad de la cartera de proyectos del PMA. La marcada proporción de contribuciones en especie limitaba la posibilidad de plasmar la asistencia alimentaria de otra forma que no fuera la distribución general de alimentos¹³.

¹² Véase la ficha informativa en la página 5.

¹³ Los Estados Unidos de América proporcionaron al menos un 50 % de los fondos necesarios por año. Más del 60 % de estas contribuciones se aportaron en especie.

Además, el hecho de que algunos donantes tuvieran la impresión de que el PMA era menos competente desde el punto de vista técnico en las actividades de recuperación y resiliencia, y que la ventaja comparativa del Programa residía en la asistencia alimentaria de emergencia dificultó aún más el proceso de transición hacia las actividades a largo plazo.

35. En la Figura 4 se indica que las OEM anuales contaron con una financiación relativamente buena entre 2010 y 2012. Los déficits de financiación registrados durante este período fueron de entre el 6 % y el 32 %. Los presupuestos previstos se redujeron año tras año: entre 2010 y 2012, la reducción total registrada fue del 49 %, lo que se tradujo en una reducción del 61 % en el número de beneficiarios previstos. Esta disminución es consecuencia de varios factores: la secesión de Sudán del Sur, que llevó a reducir el número de beneficiarios del Sudán a finales de 2011 y en 2012; la mejora de la seguridad alimentaria en 2010, que trajo aparejada una reducción de la asistencia alimentaria prevista para 2011, y la racionalización, redefinición de los criterios de selección y verificación de las listas de PDI beneficiarias.

CUADRO 4: FINANCIACIÓN Y BENEFICIARIOS (2010-2012)						
	Necesidades de los beneficiarios (dólares)*	Importe total disponible (dólares)	Déficit de financiación (porcentaje)	Número de beneficiarios previstos	Número efectivo de beneficiarios **	
					Sudán del Sur y el Sudán	El Sudán
2010	951 480 882	772 984 555	19	11 032 000	9 234 074	6 069 938
2011	640 997 532	600 278 937	6	7 296 609	7 549 226	5 497 820
2012	489 583 679	333 987 656	32	4 213 185	3 560 883	

Los datos de 2010 y 2011 corresponden al Sudán y a Sudán del Sur, puesto que no se disponía de datos desglosados. Los de 2012 hacen referencia al Sudán solamente.

* Según los objetivos de los proyectos aprobados.

** Los datos correspondientes a Sudán del Sur y el Sudán proceden de los informes normalizados de los proyectos. Los datos desglosados para el Sudán se obtuvieron de la Dirección de Programas de la oficina del PMA en el país.

Fuente: "WFP Factory", Informes normalizados de los proyectos 2010-2011, Dirección de Programas de la oficina del PMA en el país, Jartum.

36. Aunque no fue posible atribuir con precisión las tendencias de financiación y cobertura de beneficiarios a los diversos factores mencionados anteriormente, se pudo constatar que el número de donantes individuales había disminuido de 22 a 14 durante el período, y que ya a partir de 2007/2008 la financiación había comenzado a reorientarse cada vez más hacia las actividades de recuperación (Figura 3), lo que desde 2009 trajo aparejado un descenso en los importes netos recibidos en concepto de AOD y ayuda humanitaria (Figura 2).
37. La mejora inicial de la seguridad en 2010, antes de que se desataran los conflictos fronterizos en 2011/2012, contribuyó a mejorar la situación de la seguridad alimentaria durante la fase inicial del período objeto de evaluación. No obstante, debido a las necesidades de los repatriados —principalmente en Darfur occidental—, los nuevos desplazamientos de familias en Darfur septentrional y la escasez de lluvias en 2011, las

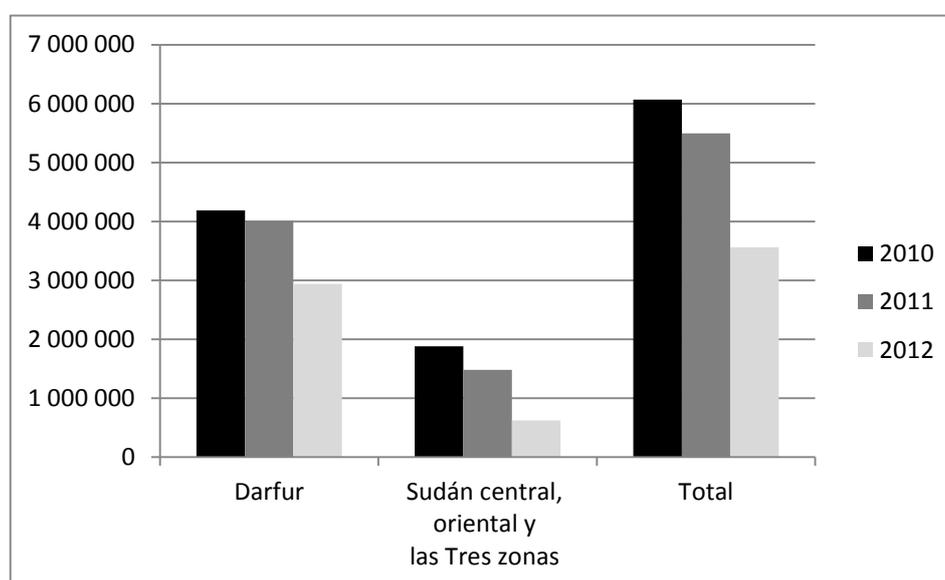
necesidades de asistencia humanitaria en Darfur no disminuyeron durante la segunda parte del período⁸.

38. El PMA se sirvió de distintos medios para evaluar las necesidades existentes, como el análisis y cartografía de la vulnerabilidad, el sistema de seguimiento de la seguridad alimentaria, las evaluaciones exhaustivas de la seguridad alimentaria y las evaluaciones de la seguridad alimentaria en emergencias. Los datos del sistema de seguimiento de la seguridad alimentaria fueron usados en la adopción de decisiones por parte del PMA y otros organismos, pero la recolección de datos se limitó a las zonas de intervención del PMA. Por ejemplo, conforme a la OEM 200151, las evaluaciones del sistema de seguimiento de la seguridad alimentaria en las que se constató una mejora de la seguridad alimentaria dieron paso a reducciones presupuestarias que en 2011 llevaron a reducir el tamaño de las raciones y la duración de las distribuciones generales de alimentos. Dado que la oficina en el país no ha medido de forma sistemática el impacto de estos cambios, se ha desaprovechado la oportunidad de realizar una evaluación comparativa y de extraer enseñanzas al respecto.
39. La evaluación permitió constatar que el PMA contaba con conocimientos técnicos comprobados en lo relativo al seguimiento y la evaluación de la seguridad alimentaria, que contrastaba con unos conocimientos técnicos más restringidos en otros sectores. El PMA adoptó medidas para adquirir conocimientos técnicos a través de asociaciones pero, aparte de su colaboración con el Ministerio de Agricultura y el UNICEF, estos intercambios a menudo eran de menor importancia y de corta duración. Las partes interesadas señalaron que la falta de conocimientos técnicos en otras áreas podía limitar la eficacia del PMA, en particular, en el debate sobre las políticas relativas a la transición de la emergencia al desarrollo.
40. Debido a la falta de un sólido marco institucional de seguimiento, la oficina del PMA en el Sudán tuvo que desarrollar sus propios sistemas, que resultaron insuficientes frente a la magnitud de la cartera de proyectos. El seguimiento de los productos se llevó a cabo con regularidad, pero careció de objetivos claros. Se consiguió solucionar los problemas locales, pero en la práctica casi no se proporcionó asistencia ni hubo un seguimiento de más alto nivel.
41. Los datos de seguimiento y evaluación (SyE) se utilizaron principalmente para la confección de informes institucionales y externos, y no para orientar la adopción de decisiones programáticas. Asimismo, los sistemas de SyE se vieron afectados por limitaciones de recursos, en detrimento de la innovación. Hay un margen considerable para que utilizar mejor los datos de SyE en las fases de la planificación de los programas y la toma de decisiones, así como para realizar evaluaciones únicas en zonas específicas y colaborar más estrechamente con los diversos asociados en la recolección de datos sobre los efectos.

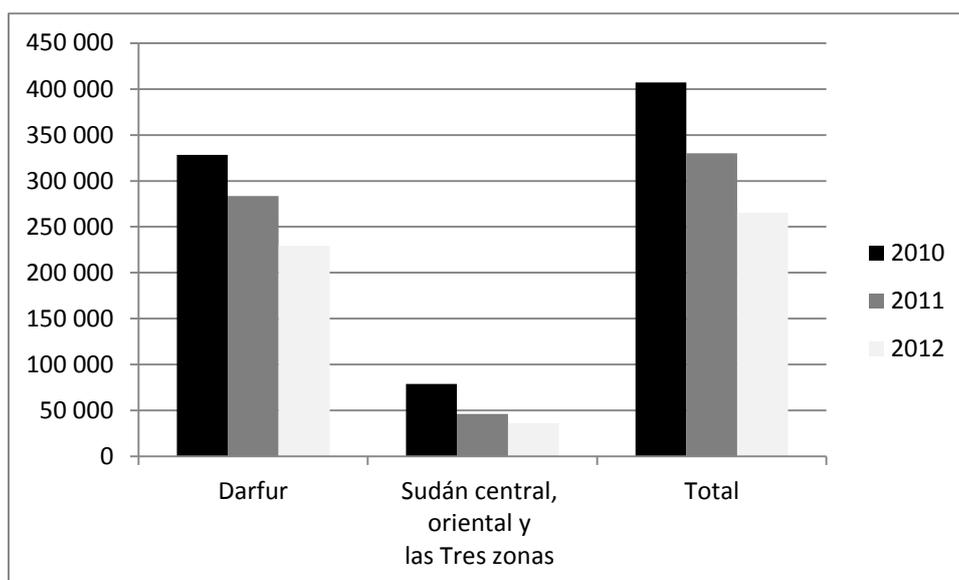
REALIZACIONES DE LA CARTERA DE PROYECTOS Y RESULTADOS OBTENIDOS

42. El número de beneficiarios efectivos se redujo en un 41 % durante el período de la cartera de proyectos: pasó de más de 6 millones en 2010 a 3,5 millones en 2012 (Figura 4). El volumen de alimentos distribuidos se redujo en una proporción similar, del 42 % (Figura 5).
43. En 2010, el 69 % de los beneficiarios residía en Darfur. Este porcentaje aumentó al 82 % en 2012, aunque los indicadores de la seguridad alimentaria y la nutrición no se han deteriorado en esta región tanto como en el este del Sudán.

Figura 4: Número de beneficiarios efectivos por zona geográfica

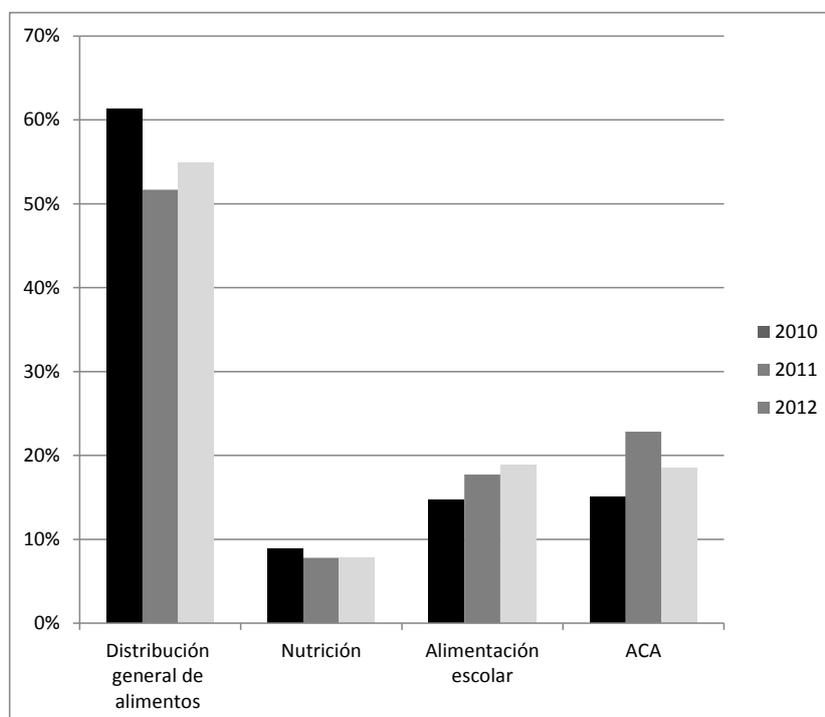


Fuentes: informes normalizados de los proyectos (2010-2012); datos del programa obtenidos de la oficina en el país.

Figura 5: Alimentos y cupones distribuidos por zona geográfica

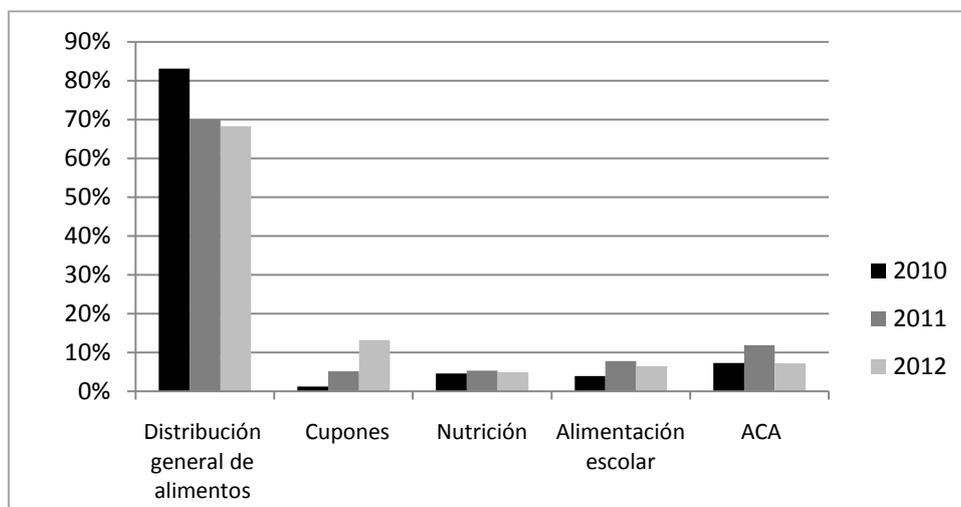
Fuentes: informes normalizados de los proyectos (2010-2012); datos del programa obtenidos de la oficina en el país.

44. Los porcentajes de beneficiarios en relación con cada actividad se mantuvieron bastante estables a lo largo del período objeto de evaluación, si bien en la última parte de este período se registró una inversión de la tendencia a reemplazar las distribuciones generales de alimentos por actividades de ACA (Figura 6).

Figura 6: Número de beneficiarios efectivos por actividad (porcentajes del total)

Fuentes: informes normalizados de los proyectos (2010-2012); datos del programa obtenidos de la oficina en el país.

**Figura 7: Alimentos distribuidos efectivamente por actividad
(porcentaje del total)**



Fuentes: informes normalizados de los proyectos (2010-2012); datos del programa obtenidos de la oficina en el país.

45. En la Figura 7 se indica la disminución progresiva de la proporción de las distribuciones generales de alimentos con respecto al total de los alimentos distribuidos durante este período, y el correspondiente aumento en especial de las transferencias de cupones, que pasaron de representar el 1% del total de alimentos distribuidos en 2010, al 5% en 2011, y al 13% en 2012. Las evaluaciones internas (2011 y 2012) y externas (2012) de la eficacia de las transferencias de cupones arrojaron resultados contradictorios. Algunos de los efectos positivos fueron el aumento del contacto con los mercados de servicios móviles y un mayor control por parte de los beneficiarios. Por otro lado, los beneficiarios no sabían bien qué prestaciones podían recibir y se registraron efectos negativos en la diversidad de su régimen alimentario a causa de la preferencia dada a la cantidad y a los productos más baratos. Si bien los cupones parecieron ser la opción preferida, sería necesario realizar comparaciones más rigurosas con las distribuciones en especie y otras modalidades.
46. La capacidad logística del PMA en el Sudán, incluido el establecimiento por adelantado de reservas, la gestión de flotas y el apoyo al aumento de cupones fue esencial para asegurar la eficacia de las distribuciones generales de alimentos. En el marco de la evaluación, también se constató que la flexibilidad de las distribuciones generales de alimentos era esencial para que el PMA pudiese brindar una respuesta rápida a las necesidades de las zonas solo recientemente accesibles o afectadas por nuevas crisis humanitarias.
47. Las intervenciones de APT y APR ocuparon un segmento menor de la cartera de proyectos y a menudo fueron consideradas proyectos pilotos. Los asociados en la ejecución y las comunidades beneficiarias reconocieron que los activos creados habían ayudado a las comunidades a reconstruir su base de activos y comenzar a generar nuevos medios de subsistencia. No obstante, varias organizaciones comunitarias cuestionaron la eficacia a largo plazo de estas actividades. En este sentido, la evaluación puso de manifiesto la necesidad de aplicar una estrategia general para la selección de actividades y activos en cada zona, la evaluación de los riesgos, la asistencia técnica, las asociaciones, y los planes de mantenimiento y reparación.

48. En consonancia con las conclusiones de evaluaciones anteriores, se constató que las actividades de APC realizadas en el marco de los proyectos SAFE¹⁴ eran eficaces, al brindar una serie de beneficios directos a las mujeres participantes: el incremento de la capacidad de ahorro, la reducción del desperdicio de leña y una mayor protección. Los centros de desarrollo agroindustrial y los viveros habían registrado resultados muy limitados. Por su parte, el programa F2M llegó a asistir a casi todos los beneficiarios previstos, pero, al estar enmarcado en un contexto de microfinanzas más amplio gestionado por el Gobierno, la mayor parte de las actividades de este programa no estaban controladas por el PMA. No quedó clara la forma en que el PMA evaluaría la eficacia de sus aportaciones, ni se pudo determinar si los pequeños agricultores beneficiarios del F2M, en última instancia, llegarían a estar en condiciones de asegurar su propia seguridad alimentaria.
49. Las actividades de nutrición del PMA incluían programas de alimentación suplementaria y alimentación suplementaria general, un programa integrado de alimentación suplementaria general. Los niños con malnutrición moderada se remitían a programas de alimentación suplementaria selectiva y los niños con malnutrición grave recibían alimentación suplementaria en el marco del programa terapéutico para pacientes ambulatorios del UNICEF. En Darfur, los niños, las mujeres embarazadas y lactantes e recibieron alimentación suplementaria general con carácter preventivo durante las temporadas de escasez de alimentos. El programa integrado de alimentación suplementaria general tenía como objetivo abordar las diferentes causas de la malnutrición mediante la promoción de prácticas de alimentación, higiene alimentaria y medidas de seguridad para niños de corta edad. Entre 2010 y 2013, el número previsto de niños beneficiarios de la alimentación suplementaria general se redujo un 33 % y, en el caso de los beneficiarios de la alimentación suplementaria, un 67 %. Estas reducciones se deben principalmente a la escasez de financiación.
50. Un análisis externo¹⁵ de los resultados del programa de alimentación suplementaria general ejecutado por el PMA en Darfur septentrional y meridional, que se realizó en 2011, demostró que el estado nutricional de los niños participantes había registrado una mejora muy limitada, tal como señalaban otras evaluaciones que indicaban que la alimentación suplementaria general había tenido poca incidencia en las tasas de malnutrición aguda global y malnutrición aguda moderada. En el marco del programa integrado de alimentación suplementaria general, ejecutado experimentalmente en Kassala en 2009/2010, se constató un descenso considerable en la prevalencia de la malnutrición aguda global. Este programa parecía ser eficaz pero costoso¹⁶: 34 dólares por niño, frente a los 12-15 dólares por niño de los programas de alimentación suplementaria¹⁷. Por lo que se refiere a las actividades de alimentación suplementaria para tratar la malnutrición aguda moderada mediante intervenciones comunitarias o institucionales, las tasas de recuperación

¹⁴ Los centros SAFE apoyan la producción de cocinas y briquetas de bajo consumo energético, el establecimiento de viveros comunitarios, la capacitación y el desarrollo de capacidades comunitarias de medios de subsistencia y actividades enfocadas en prácticas de atención médica, salud y nutrición, en particular dirigidas a mujeres.

¹⁵ Woodruff, B.A. 2011. *Analysis of Anthropometric Data for May–September 2009 on the Cohort of Children in North and South Darfur*. Enero de 2011. Oficina del PMA en el Sudán.

¹⁶ PMA. 2012. *Impact of the Integrated Blanket Supplementary Feeding Programme (IBSFP) on Infant and Young Child Feeding (IYCF) Mukram Village, Kassala State*. Oficina del PMA en el Sudán.

¹⁷ Acharya, P. y Kenefick, E. 2012. *Improving Blanket Supplementary Feeding Programme (BSFP) Efficiency in Sudan*. Enero de 2012. Oficina del PMA en el Sudán.

habían sido de entre el 71 % y el 95 %. Sin embargo, en la evaluación se pudo constatar que determinadas series de datos procedían de encuestas nutricionales oficiosas y no publicadas, lo que redujo aún más la disponibilidad de datos de nutrición comparables. Para poder medir mejor la eficacia de estas intervenciones, sería esencial recopilar y analizar más datos de nutrición.

51. Los programas de alimentación escolar, concebidos principalmente como intervenciones de emergencia destinadas a las zonas con inseguridad alimentaria, abarcaron aproximadamente 1 millón de niños de escuela primaria por año. Sin embargo, después de 2011, esta cifra se redujo a raíz de una estrategia de traspaso acordada con el Gobierno. En realidad, el Ministerio de Educación no pudo asumir la responsabilidad y el programa se interrumpió para el primer 10 % de las escuelas que se le iban a traspasar. La eficacia de este componente se vio mermada por la incoherencia entre el carácter de emergencia inherente al diseño de las actividades de alimentación escolar y la perspectiva a más largo plazo que caracterizaba las expectativas y aportaciones de los asociados. Según los datos disponibles, las tasas de retención escolar eran relativamente estables en las escuelas asistidas por el PMA durante el período objeto de evaluación, al igual que la ratio entre niñas y niños matriculados en las escuelas del Sudán central, oriental y las Tres zonas, y en la matrículas de las niñas en Darfur se registraba un ligero aumento. Estos datos tienen una utilidad limitada a la hora de determinar la eficacia del programa, en la medida en que no fue posible compararlos con los datos de las escuelas que no recibían asistencia del PMA ni con los indicadores utilizados por el Ministerio de Educación.
52. La posibilidad de realizar un análisis profundo de la eficacia de las operaciones escapó al alcance de la evaluación de la cartera de proyectos en el país. No obstante, en el marco de la evaluación se observó que todas las actividades realizadas en Darfur conllevaban costos de transporte y plazos relativamente importantes debido a las distancias entre Puerto Sudán y las principales plataformas de Jartum y El Obeid. Dado que la temporada de lluvias limitaba la circulación de los camiones, fue necesario establecer por adelantado ingentes reservas de alimentos en Darfur. Por otro lado, la continua necesidad de contar con los servicios de seguridad del Gobierno o de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur para escoltar los convoyes incrementó los costos logísticos y los plazos de desplazamiento. El UNHAS prestó un servicio crucial que permitió asegurar el transporte a pesar de las deficiencias de la infraestructura y del elevado nivel de inseguridad.
53. La colaboración actual entre el PMA y más de 200 asociados locales e internacionales se materializa en gran medida mediante acuerdos sobre el terreno de seis meses de duración. Los elevados costos de transacción que suponía la permanente negociación de nuevos contratos fueron en detrimento de la eficacia operacional y provocaron un descontento generalizado. Es posible alcanzar una mayor eficacia con acuerdos de asociación de mayor duración y más amplios. Se constató que la disponibilidad de personal con aptitudes técnicas idóneas se había reducido desde la revisión de la clasificación de seguridad de las Naciones Unidas, especialmente para los puestos fuera de Jartum.

CONCLUSIONES

54. Los riesgos de seguridad y los desafíos logísticos hacen de la cartera de proyectos del Sudán una de las más extensas y complejas del PMA. Durante el período objeto de evaluación, la situación humanitaria en el Sudán experimentó cambios significativos: los primeros progresos en materia de seguridad registrados en 2010 —antes de la secesión de Sudán del Sur en 2011 y los conflictos fronterizos de 2011/2012— contribuyeron a mejorar la situación de la seguridad alimentaria durante la fase inicial de este período. Sin embargo, no hubo una verdadera disminución de las necesidades de asistencia humanitaria en la región de Darfur durante la fase final del período.
55. El PMA es el principal actor humanitario en el Sudán, tanto por el alcance de las operaciones y la cobertura geográfica, como por la capacidad de brindar asistencia alimentaria y realizar evaluaciones de la seguridad alimentaria. Además, satisface más del 25 % de las necesidades detectadas en el plan de trabajo humanitario. Se estimó que la transición de la ayuda a la asistencia alimentaria a más largo plazo se ajustaba al marco estratégico del Gobierno y al UNDAF. Si bien el PMA ha hecho lo posible para no recurrir más a las distribuciones generales de alimentos, las nuevas emergencias y la elevada proporción de contribuciones recibidas en especie (60 %-70 %) limitan el alcance y el ritmo de avance de este proceso.
56. En la evaluación se constató que la cartera de proyectos del PMA estaba en general en consonancia con los principios humanitarios internacionales. Aunque las restricciones de acceso a las zonas no controladas por el Gobierno habían provocado la exclusión de poblaciones que necesitaban socorro de emergencia, la evaluación concluyó que el enfoque adoptado en el Sudán respecto de la negociación del acceso humanitario era coherente con el mandato y la política institucional del PMA y había permitido llegar a asistir al mayor número posible de personas en zonas remotas, a pesar de las concesiones que habían tenido que hacerse. Las actividades del PMA estaban en consonancia con varios de los principios aplicables a las regiones afectadas por un conflicto y a los Estados frágiles, lo que resultaba importante para la transición hacia las actividades de recuperación a más largo plazo.
57. El alcance operacional correspondía en su conjunto a las necesidades humanitarias. En Darfur, el PMA brindó asistencia alimentaria para salvar vidas humanas, principalmente en el marco de distribuciones generales de alimentos, y puso en marcha con carácter experimental actividades de APT, ACA y APC centradas en la recuperación y el fomento de los medios de subsistencia. En la evaluación se pudo constatar que estos proyectos, a pesar de su limitada magnitud, habían sido bien recibidos por los beneficiarios y respondían a las necesidades a largo plazo. En operaciones futuras sería necesario centrar más la atención en las regiones central y oriental del Sudán y en las Tres zonas, donde se registran tasas de malnutrición muy elevadas.
58. Debido a la reducción de las raciones, la mejora de la selección de beneficiarios y una mayor precisión en la confección de las listas de beneficiarios, la cartera de proyectos logró mantener un nivel de cobertura de los beneficiarios previstos de entre el 80 % y el 100 % en la mayoría de las actividades, lo que refleja la flexibilidad y la adaptabilidad de las distribuciones generales de alimentos. Se debería continuar la labor de elaboración de perfiles de los campamentos y las comunidades para garantizar que la asistencia alimentaria llegue a los sectores más vulnerables de la población.
59. Los informes sobre los resultados se basaban principalmente sobre los productos y eran bastante limitados y poco fiables, habida cuenta, en especial, de la magnitud de las

operaciones del PMA en el Sudán. A causa de la cobertura limitada de los datos de seguimiento, la discontinuidad de las OEM y la falta de cohesión entre ellas, fue difícil evaluar la eficacia de la cartera de proyectos, especialmente respecto de los efectos.

60. En varios estudios realizados por separado se señalaron efectos iniciales positivos derivados de intervenciones integradas como el programa SAFE y el programa integrado de alimentación suplementaria general, pero se obtuvieron muy pocas pruebas sobre la capacidad de la alimentación suplementaria general y la alimentación suplementaria para reducir las tasas de malnutrición. Habida cuenta de la gran cantidad de recursos transferidos durante los tres años, es indudable que las distribuciones generales de alimentos hayan repercutido de alguna forma en el consumo de alimentos de los hogares, especialmente para entre las PDI. No obstante, la naturaleza estacional de la inseguridad alimentaria y la persistencia de los conflictos dificultaron la cuantificación de estos efectos. No se documentaron suficientemente los resultados de las actividades de desarrollo de las capacidades gubernamentales realizadas por el Gobierno.
61. No se pudo evaluar directamente la eficiencia en función de los costos de las actividades de la cartera de proyectos. La capacidad logística sin precedentes del PMA en el Sudán permitió distribuir los alimentos en un vasto territorio y llegar a lugares remotos, aunque a un costo elevado en Darfur. Era crucial adaptar la capacidad logística a medida que aumentaban las transferencias de cupones para mantener la cobertura de la cartera de proyectos. El UNHAS permitió el acceso a todas las zonas y contribuyó así a la eficiencia de todos los actores humanitarios en el Sudán. Por su parte, la oficina en el país logró progresos considerables en cuanto a la reducción de los costos. En este sentido, la evaluación puso de relieve que se podría aumentar aún más la eficiencia si se redujeran los costos de contratación gracias a la conclusión de acuerdos de asociación de larga duración, a una selección de beneficiarios más precisa y a un mejor seguimiento de los resultados para orientar la adopción de decisiones.
62. La sostenibilidad de las actividades de recuperación se vio mermada por la falta de una estrategia a largo plazo. El Gobierno dispone de capacidad suficiente en algunos sectores técnicos, pero según la evaluación es poco probable que, en el futuro cercano, este adquiera los recursos necesarios para hacerse cargo de actividades como las de alimentación escolar o las del sistema de seguimiento de la seguridad alimentaria. Para aumentar la sostenibilidad de las actividades de ACA, será necesario prever un apoyo técnico a largo plazo en el marco de los proyectos SAFE y F2M. Si bien algunas actividades experimentales tuvieron resultados positivos, no se hizo una medición rigurosa y exhaustiva de su impacto. De hecho, restaba un margen considerable para mejorar el análisis en ciertas esferas de actividad de la cartera de proyectos.
63. El PMA deberá decidir si, a partir de enero de 2014, será mejor optar por una OEM o una operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR). Según la evaluación, aunque el PMA tiene que mantenerse preparado para hacer frente a una posible emergencia repentina, el ciclo anual de las OEM representa una carga de trabajo considerable, que a menudo resta eficacia a las operaciones y dificulta la planificación a largo plazo.

RECOMENDACIONES

Asociaciones y coordinación

64. **Recomendación 1:** La oficina en el país debe mejorar la eficacia de sus asociaciones y la coordinación de sus actividades con las de los otros organismos de las Naciones Unidas y los otros agentes de desarrollo presentes en el Sudán. La coordinación y el intercambio de información en lo relativo a la planificación y la adopción de decisiones deberían ser más regulares. En su calidad de principal actor humanitario en el país, el PMA debería aprovechar su presencia para respaldar el establecimiento de asociaciones estratégicas.
65. **Recomendación 1a:** La oficina en el país debería reforzar el papel que desempeña en los mecanismos interinstitucionales, tales como el equipo humanitario en el país y el mecanismo de seguridad alimentaria y fomento de los medios de subsistencia, tanto a nivel federal como estatal.
66. **Recomendación 1b:** El PMA debería establecer asociaciones oficiales a largo plazo con organismos de las Naciones Unidas para asegurar que se elijan las actividades de recuperación más adecuadas y que su ejecución sea sostenible.
67. **Recomendación 1c:** El PMA debería establecer más acuerdos de asociación sobre el terreno de un año de duración, en lugar de acuerdos semestrales, con el fin de incrementar la eficiencia y la eficacia de su acción mediante una planificación y un apoyo a más largo plazo.

Transición estratégica hacia una planificación a largo plazo

68. **Recomendación 2:** En la próxima estrategia para el país, los beneficiarios y los agentes de desarrollo deberían desempeñar un papel más importante en la determinación de las actividades de emergencia, socorro y recuperación que han de llevarse a cabo, y estas actividades deberían estar dirigidas a incrementar el nivel de autosuficiencia. Aunque el PMA debe mantener su flexibilidad y capacidad de intervención frente a crisis recurrentes o emergentes, su cartera de proyectos debería enmarcarse en una perspectiva a más largo plazo centrada en salvar vidas y restablecer y proteger los medios de subsistencia.
69. **Recomendación 2a:** En el diseño de las operaciones de la cartera de proyectos deberían establecerse, siempre que sea posible, objetivos a largo plazo. Los ciclos de planificación deberían estar más en consonancia con los de los asociados de las Naciones Unidas y del Gobierno.
70. **Recomendación 2b:** Se tendría que revisar la estrategia de alimentación escolar, que debería estar en consonancia con las estrategias de los asociados, y deberían explorarse nuevas formas de aumentar la posibilidad de que el Gobierno se haga cargo de las actividades.
71. **Recomendación 2c:** La cartera debería incluir más actividades encaminadas a fomentar la autosuficiencia de las comunidades y a desarrollar la capacidad de preparación para la pronta intervención ante emergencias de las autoridades.

Seguimiento, evaluación y presentación de informes

72. **Recomendación 3:** Con el apoyo y la orientación de la Sede y el despacho regional, el sistema de seguimiento y evaluación de la oficina en el país debería revisarse

exhaustivamente y mejorarse de manera que, en lugar de hacer hincapié en el recuento de los beneficiarios y las cantidades de alimentos, se centre en la medición de los resultados, los efectos y el impacto obtenidos.

73. **Recomendación 3a: Se debería ampliar la recopilación de datos haciendo hincapié en los productos, la cobertura, los efectos y el impacto.** En el marco de SyE deberían incluirse más indicadores de los efectos que sean específicos para la cartera de proyectos del PMA en el Sudán, lo que permitiría comparar los efectos y los resultados de un año a otro. En colaboración con los asociados, se deberían recopilar los datos disponibles en materia de nutrición y subsanar los déficits de información. La recolección de datos para todas las actividades debería ser más regular y adaptarse mejor al contexto. Por último, los resultados deberían utilizarse de manera sistemática para la adopción de decisiones.
74. **Recomendación 3b: La información derivada de las actividades de seguimiento y evaluación debería comunicarse a todos los asociados de una manera estructurada y periódica, garantizando la aplicación de métodos de recopilación de datos estandarizados y la coherencia de los datos comunicados.**
75. **Recomendación 3c: Se deberían llevar a cabo evaluaciones de carácter extraordinario para subsanar los principales déficits de información,** entre las cuales: i) estudios comparativos sobre la eficacia de las distintas modalidades de intervención; ii) una evaluación de la alimentación suplementaria y la alimentación suplementaria general desde la perspectiva de su contribución a la reducción de las tasas de malnutrición, en colaboración con los asociados; iii) un examen de la información disponible sobre los mecanismos de supervivencia adoptados por las personas desplazadas en Darfur, completado por la recopilación de datos adicionales, de ser necesario, y iv) una evaluación de las consecuencias de las decisiones tomadas, como la reducción de las raciones y los déficits de asistencia, adoptando una metodología comparativa que arroje datos significativos y permita extraer enseñanzas sobre los resultados y el impacto de las actividades.

Valoración previa y selección de beneficiarios

76. **Recomendación 4a: Para garantizar la utilización óptima de los limitados recursos, se debería mejorar aún más la selección de beneficiarios, proseguir la labor de verificación y elaborar con más regularidad un perfil de las comunidades, de manera que se llegue a asistir a las personas más vulnerables de las poblaciones seleccionadas con carácter prioritario.**
77. **Recomendación 4b: Se deberían establecer contactos más regulares con las comunidades y aprovechar la retroinformación recibida para mejorar la selección de los beneficiarios de la asistencia alimentaria.**

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
AOD	asistencia oficial para el desarrollo
APC	alimentos para la capacitación
APR	alimentos para la recuperación
APT	alimentos por trabajo
CARE	Cooperativa de Asistencia y Auxilio a Cualquier Parte del Mundo
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CRS	Servicios Católicos de Socorro
F2M	Iniciativa para conectar a los agricultores con los mercados
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEWS NET	Red de sistemas de alerta temprana en caso de hambruna
IFPRI	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OE	operación especial
OEM	operación de emergencia
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PDI	personas desplazadas internamente
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	programa en el país
SAFE	acceso seguro a la leña y las fuentes alternativas de energía
SPLM-N	Movimiento de Liberación del Pueblo del Sudán-Norte
SyE	seguimiento y evaluación
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNHAS	Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WVI	Visión Mundial Internacional