

Segundo período de sesiones ordinario de la Junta Ejecutiva

Roma, 8-11 de noviembre de 2010

## INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

#### Para examen



Distribución: GENERAL WFP/EB.2/2010/6-B
9 septiembre 2010
ORIGINAL: INGLÉS

# INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS EN NEPAL

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

## NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

#### El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a las funcionarias del PMA encargadas de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Directora, OE\*: Sra. C. Heider Tel.: 066513-2030

Oficial Superior de Evaluación, OE: Sra. M. Read Tel.: 066513-2539

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



<sup>\*</sup> Oficina de Evaluación

### **RESUMEN**



Durante el período de evaluación de la cartera de proyectos ejecutados entre 2002 y 2009, Nepal se caracterizó por niveles elevados de inseguridad alimentaria, altas tasas de pobreza y malnutrición, inflación de los precios de los alimentos, y sequías e inundaciones periódicas, y dio acogida a alrededor de 100.000 refugiados bhutaneses. La firma del Acuerdo General de Paz en 2006 puso fin a un decenio de conflicto civil, pero las tensiones políticas han continuado. El PMA presta asistencia a Nepal desde 1963; de 2002 a 2009, ejecutó 15 operaciones por un valor de 282 millones de dólares EE.UU., con la finalidad de salvar vidas, invertir en la preparación para casos de catástrofes, proteger y restablecer los medios de subsistencia, reducir la malnutrición, mejorar los resultados de la enseñanza y fomentar las capacidades gubernamentales.

En el presente informe se evalúa la cartera de proyectos de 2002 a 2009 en relación con tres preguntas: i) ¿en qué medida el PMA se posicionó estratégicamente y cómo se ajustó a las estrategias del Gobierno y los asociados?; ii) ¿cómo adoptó sus decisiones y cuán estratégica fueron éstas?, y iii) ¿cómo funcionó la cartera de proyectos y cuáles fueron sus resultados?

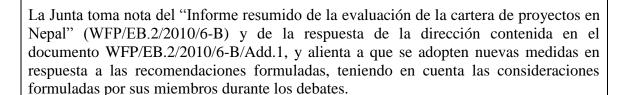
La realización de la evaluación estuvo a cargo de un equipo formado por cuatro consultores independientes, y el trabajo sobre el terreno se llevó a cabo en marzo y abril de 2010. La evaluación constató que, de 2002 a 2008, la cartera de proyectos del PMA en Nepal respondía plenamente a las preocupaciones del Gobierno y a las necesidades de la población. El PMA prestó asistencia a las poblaciones aquejadas de inseguridad alimentaria en las zonas remotas y fue uno de los pocos organismos que siguieron ayudando a las comunidades a lo largo de todo el conflicto. Este hecho fue muy apreciado por los interesados sobre el terreno y le ganó la reputación de intermediario imparcial. Desde 2009, sin embargo, aunque seguía atendiendo las necesidades a corto plazo de las poblaciones aquejadas de inseguridad alimentaria, el PMA se ha visto obligado a hacer frente a las causas profundas de la inseguridad alimentaria crónica, que ahora ha pasado a ser claramente una prioridad del Gobierno.

Durante el período examinado, el PMA adoptó varias decisiones estratégicas que dieron resultados positivos. Su estrategia de trabajar en un número muy amplio de distritos para llegar a un elevado porcentaje de la población aquejada de inseguridad alimentaria dio buenos resultados tras la firma del Acuerdo General de Paz. Sin embargo, ahora se necesita una concentración mayor de programas para hacer frente a la inseguridad alimentaria crónica y lograr el objetivo de recuperación de los medios de subsistencia. Las amplias inversiones realizadas por el PMA para establecer un sistema de información sobre seguridad alimentaria han sido aprovechadas eficazmente por el Gobierno, la sociedad civil, la comunidad de donantes y el PMA para la orientación de la ayuda. Para garantizar la sostenibilidad de este sistema, el PMA debe seguir institucionalizando el sistema en el Ministerio de Agricultura y Cooperativas.



El PMA demostró sus ventajas comparativas en situaciones de emergencia, socorro prolongado y recuperación temprana. La asistencia alimentaria se prestó de manera eficiente y eficaz y el Programa obtuvo efectos positivos con sus intervenciones de alimentos por trabajo, alimentos para la creación de activos, alimentos para la capacitación, nutrición y educación y con sus distribuciones generales de alimentos. Las recomendaciones para el futuro se centran en el establecimiento de redes de protección social basadas en actividades productivas a largo plazo, la promoción de un enfoque integrado de la nutrición que tenga en cuenta el ciclo vital, el mantenimiento de la capacidad de intervención en emergencias, el fortalecimiento de la participación del PMA en el diálogo sobre políticas y el perfeccionamiento de las operaciones en curso.

## PROYECTO DE DECISIÓN\*



<sup>\*</sup> Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento titulado "Decisiones y recomendaciones del segundo período de sesiones ordinario de 2010 de la Junta Ejecutiva" que se publica al finalizar el período de sesiones.



\_

#### **ANTECEDENTES**

#### Características de la evaluación

1. La evaluación de la cartera de proyectos del PMA en Nepal comprende las 15 operaciones ejecutadas por el PMA entre 2002 y 2009, a saber: el programa en el país (PP), siete operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR), cinco operaciones de emergencia (OEM) y dos operaciones especiales (OE).

- 2. La evaluación responde al doble objetivo de la rendición de cuentas y el aprendizaje, y permitirá a la Oficina del PMA en Nepal adoptar decisiones bien fundamentadas que resulten estratégicas para su siguiente estrategia para el país y mejorar las operaciones en curso.
- 3. En el presente informe se evalúa la cartera de proyectos en relación con tres preguntas: i) ¿en qué medida el PMA se posicionó estratégicamente y cómo se ajustó a las estrategias del Gobierno y los asociados?; ii) ¿cómo adoptó sus decisiones y cuán estratégica fueron éstas?, y iii) ¿cómo funcionó la cartera de proyectos y cuáles fueron los resultados?
- 4. La realización de la evaluación estuvo a cargo de un equipo formado por cuatro consultores independientes, y el trabajo sobre el terreno se llevó a cabo en marzo y abril de 2010.

#### Contexto

- 5. En Nepal existen más de 3,5 millones de personas gravemente aquejadas por la inseguridad alimentaria; se estima que más de la mitad de la población vive con menos de 1,25 dólares por día<sup>1</sup>. Nepal ocupa el lugar 144 de 182 países clasificados con arreglo al índice de desarrollo humano de 2009 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En 2009, la tasa de crecimiento efectiva del producto interno bruto se estimó en 4,7%, frente al 5,3% de 2008<sup>2</sup>. La agricultura de secano es el sistema de subsistencia predominante y emplea a tres cuartos de la mano de obra<sup>2</sup>. La reducción de las inversiones en la agricultura, los problemas relacionados con el suministro de insumos, la limitada extensión del riego, los daños a la infraestructura y los trastornos a las comunicaciones ocasionados por el conflicto han contribuido a disminuir el ritmo de crecimiento de la productividad. Entre los obstáculos concretos a la seguridad alimentaria figuran:
  - i) las condiciones geográficas extremadamente difíciles y la lejanía de los distritos aquejados de inseguridad alimentaria, que plantean problemas para la entrega de la asistencia humanitaria y para el desarrollo;
  - ii) la limitada superficie de tierras cultivables, que da lugar a uno de los coeficientes población/tierra cultivable más altos del mundo;
  - el conflicto civil y la prolongada inestabilidad política: aunque la firma del Acuerdo General de Paz en 2006 puso fin a un decenio de conflicto entre el Gobierno y el Partido Comunista de Nepal, persisten las tensiones políticas;
  - iv) los elevados niveles de malnutrición debidos a la insuficiente cantidad de alimentos consumidos y a la mala calidad del régimen alimentario, la elevada incidencia de enfermedades y la recurrencia de los períodos de escasez de alimentos: Nepal figura

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/np.html.



<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> PMA. 2010. Informe resumido de las operaciones del PMA en Nepal en 2010. Roma.

- entre los primeros 10 países del mundo en lo que se refiere a prevalencia del retraso del crecimiento<sup>3</sup>, y las tasas de emaciación y de insuficiencia ponderal entre los niños menores de 5 años indican un malnutrición grave<sup>4</sup>;
- v) la inflación de los precios de los alimentos y la continua escasez de suministros en los mercados rurales debido a las huelgas generales (*bandhs*) frecuentes, que han afectado gravemente a los hogares pobres<sup>5</sup>;
- vi) las catástrofes naturales, las sequías y las inundaciones, así como las precipitaciones irregulares. Nepal, localizado en una zona sísmica activa, es particularmente vulnerable a los terremotos, y todos los años se producen inundaciones debido a las escorrentías del Himalaya y la temporada de los monzones en Asia. Los desprendimientos de tierras se suceden cada vez con mayor frecuencia y la sequía representa una grave amenaza para las poblaciones vulnerables, cuya producción alimentaria familiar depende de la actividad agrícola<sup>6</sup>, y
- vii) las desigualdades, tales como las disparidades de género, las diferencias de castas, la discriminación étnica y lingüística y la exclusión espacial debida a la lejanía de las aldeas rurales<sup>7</sup>.
- 6. Además, Nepal acoge a alrededor de 100.000 refugiados bhutaneses. Desde 2002, el PMA y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) proporcionan alimentos, viviendas y otro tipo de asistencia a los refugiados. Como consecuencia de la presión internacional, recientemente 29.000 refugiados bhutaneses han sido reasentados en terceros países, pero los que permanecen en Nepal siguen necesitando asistencia humanitaria.

#### Cartera de proyectos del PMA

7. El PMA ha ejecutado 51 operaciones en Nepal desde 1963, por un costo total de casi 400 millones de dólares. Para el período comprendido entre 2002 y 2009 se han recibido 282 millones de dólares en contribuciones, y la cartera de proyectos aumentó considerablemente, pasando de 25 millones de dólares a 98 millones de dólares. La evaluación se centra en 15 operaciones, que se presentan de manera resumida por categorías de programas, en el Cuadro 1.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> PNUD. 2009. Nepal Human Development Report: State Transformation and Human Development. Nueva York.



.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> PMA. 2010. Proyecto de estrategia de nutrición para el PMA en Nepal. Katmandú

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Centros para el control y la prevención de enfermedades de los Estados Unidos/PMA. 2005. *A Manual: Measuring and Interpreting Malnutrition and Mortality* (Manual para la evaluación e interpretación de la malnutrición y la mortalidad). Roma

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Una *bandh* (término nepalés que significa "cerrado") es una huelga general. Esta forma de protesta se volvió frecuente durante el conflicto civil en Nepal. Supone cerrar los mercados, las empresas, las carreteras y las escuelas para paralizar regiones enteras y/o el sector económico. Según se informó, en el primer semestre de 2009, no hubo más que 12 días sin una *bandh* importante. *Himalayan Times*, domingo, 28 de junio de 2009.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> PNUD. 2008. *National Strategy for Disaster Risk Management in Nepal*. Documento disponible en la dirección siguiente: www.undp.org.np/pdf/NSDRMFinalDraft.pdf.

CUADRO 1: CARTERA DE PROYECTOS DEL PMA EN 2002-2009, POR CATEGORÍAS DE PROGRAMAS				
Categorías de programas	Objetivos Estratégicos correspondientes	Número de operaciones	Importe total de las contribuciones confirmadas ( <i>millones de</i> <i>dólares</i> )	Proporción del total de las operaciones (porcentaje)
Desarrollo	3, 4 y 5	1	81 902 490	29
OEM	1 y 3	5	17 057 882	6
Socorro y recuperación (alimentos para la creación de activos [ACA], alimentos para la capacitación [APC], efectivo para la creación de activos)	3	1	106 991 164	38
Socorro y recuperación (refugiados)	1	6	74 995 547	27
OE (incluida una operación especial de carácter general)	1 y 2	2	868 980	-
Total		15	281 816 063	100

Fuentes: Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS) I y II.

8. El PP relativo a Nepal y la OPSR para las poblaciones afectadas por el conflicto constituyen los dos gastos mayores, pues representan el 29% y el 38% del presupuesto total, respectivamente. La asistencia alimentaria a los refugiados bhutaneses representaba el 27% del presupuesto de la cartera de proyectos. El PMA llevó a cabo cinco OEM, con el 6% del presupuesto; cuatro se ejecutaron en respuesta a las inundaciones, y una a la sequía. Aunque algunos programas de la cartera se centraron en el fomento de la capacidad de los ministerios del Gobierno, muchas actividades se ejecutaron por conducto de organizaciones no gubernamentales (ONG).

#### ASPECTOS DESTACADOS DE LAS REALIZACIONES

#### Armonización y posicionamiento estratégico

9. Los objetivos de la cartera están en armonía con los Objetivos Estratégicos (OBE) globales del PMA incluidos en el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013, tal como se muestra en la Figura 1.



## Figura 1: Modelo de evaluación de la cartera de proyectos en Nepal e indicación de su concordancia con los cinco OBE del PMA

OBE 1: Salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en las emergencias OBE 2: Prevenir el hambre aguda e invertir en medidas de preparación para casos de catástrofe y de mitigación de sus efectos OBE 3:
Reconstruir las
comunidades y
restablecer los
medios de
subsistencia
después de un
conflicto o una
catástrofe o en
situaciones de
transición

OBE 4: Reducir el hambre crónica y la desnutrición OBE 5: Fortalecer las capacidades de los países para reducir el hambre, en especial mediante estrategias de traspaso de responsabilidades y compras locales

#### Realizaciones y resultados

Pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad de las operaciones del PMA en Nepal Logro de los objetivos declarados

Contribución a los objetivos sectoriales y la reducción de la pobreza Sinergias y efectos multiplicadores de las operaciones del PMA y de sus asociados en Nepal

#### Decisiones estratégicas

Análisis de la información sobre seguridad alimentaria y nutrición para entender las principales cuestiones y desafíos Uso de la información sobre seguridad alimentaria y nutrición para atribuir prioridad a las cuestiones relacionadas con el hambre a escala nacional

Identificación de las ventajas comparativas del PMA en Nepal

Grado de coordinación con el Gobierno, los donantes, el equipo de las Naciones Unidas en el país y las ONG
Papel y eficacia de la Oficina del PMA en Nepal en lo referente al fomento de las capacidades de los asociados a nivel del
Gobierno y las ONG

#### Alineación estratégica

Alineación de la estrategia del PMA en Nepal con las necesidades nacionales de asistencia humanitaria y desarrollo Grado de influencia en las políticas nacionales y las estrategias de los asociados Alineación de la estrategia del PMA para Nepal con sus políticas institucionales

- Distribución general de alimentos
- Alimentación suplementaria
- Actividades complementarias
- Distribuciones gratuitas de alimentos
- Nutrición de emergencia
- Alimentos por trabajo (APT)

- Sistema de alerta temprana
- Medidas de preparación
- APT
- ACA
- Dinero para la creación de activos
- APC
- Actividades para promover la permanencia en la escuela
- Atención maternoinfantil
- Alimentos para la educación (APE)
- Fomento de la capacidad



10. Gracias a su capacidad para llegar a poblaciones remotas, el PMA demostró ser un asociado estratégico competente y perseverante para el Gobierno de Nepal, y fue uno de los pocos organismos que pudo seguir prestando apoyo a las comunidades durante todo el conflicto. De 2002 a 2008, la programación de la cartera de proyectos del PMA en Nepal estuvo estrechamente vinculada a las preocupaciones del Gobierno y las necesidades de la población. Sin embargo, en fechas más recientes, si bien sus actividades han seguido respondiendo a las necesidades a corto plazo de las poblaciones aquejadas por la inseguridad alimentaria, el PMA se ha visto obligado a hacer frente a las causas profundas de la inseguridad alimentaria crónica, que ahora ha pasado claramente a ser una prioridad del Gobierno.

- 11. De 2002 a 2006, la Oficina del PMA en Nepal se ajustó plenamente a las políticas nacionales y subnacionales, y aplicó sus programas principalmente a través de asociados gubernamentales. El PMA siguió distribuyendo alimentos durante el período del conflicto, lo que fue muy apreciado por los interesados sobre el terreno. El PMA ha adquirido la reputación de ser un intermediario imparcial.
- 12. En 2006, la firma del Acuerdo General de Paz marcó el comienzo de una nueva etapa en la programación del PMA. De 2006 a 2008, las actividades del PMA se armonizaron con el Plan trienal interino del Gobierno, centrándose en la consolidación de la paz, la reconstrucción, la rehabilitación y la reintegración. En este período, el PMA comenzó a reorientarse estratégicamente hacia el empleo de las ONG asociadas para facilitar una intervención rápida. En el marco de sus OEM y OPSR, realizó programas de APT de muy breve duración (20 días de trabajo) para el restablecimiento de la infraestructura dañada —actividades de APT "ligeras"— como dividendos de la paz destinados a respaldar a los repatriados, y programas de APC para sostener la educación cívica con miras a las próximas elecciones. Los buenos resultados obtenidos por el Programa en la etapa anterior impulsaron a los donantes y al Gobierno de Nepal a aportar nuevas contribuciones financieras, lo que llevó a hacer mayor hincapié en las intervenciones de fomento de la seguridad alimentaria a corto plazo.
- 13. Durante todo el período de la cartera de proyectos, el PMA se ajustó relativamente bien a las estrategias del Gobierno en materia de salud y nutrición, y podría decirse que mantuvo una posición estratégica. Sin embargo, desaprovechó la oportunidad de utilizar su posición para influir en el Gobierno y prestarle asistencia, así como para promover la mejora de las intervenciones nutricionales y de la coordinación.
- 14. En las actividades de APE del PMA, ejecutadas en asociación con el Ministerio de Educación, se ha tenido en la debida cuenta la prioridad atribuida a la educación de las niñas y el aumento de las tasas de matrícula y asistencia escolares en las zonas remotas y empobrecidas. A partir de 2008, el déficit de financiación de las actividades de APE y de atención de salud maternoinfantil (SMI) ocasionó una considerable reducción y agrupación de las mismas en las regiones del centro-oeste y el extremo oeste.
- 15. A partir de 2009 se registró una menor armonización entre las actividades de las OPSR y las prioridades del Gobierno. La importancia atribuida a las intervenciones de seguridad alimentaria a corto plazo no coincidía con la preocupación del Gobierno de hacer frente a las causas profundas de la inseguridad alimentaria crónica. Aunque el PMA intentó atender las necesidades de recuperación de los medios de subsistencia a medio plazo, las limitaciones relacionadas con la financiación multianual para más intervenciones orientadas al desarrollo impidieron mejorar la armonización. El fomento de la capacidad gubernamental ha pasado a ser una prioridad para los donantes y el Gobierno, pero no es compatible con el enfoque del PMA de colaborar fundamentalmente con las ONG para la ejecución de las intervenciones de APT y ACA. El desafío que se plantea en la actualidad a



la Oficina del PMA en Nepal en sus programas es el de lograr el impacto sostenible y los efectos de protección social, sobre la base de actividades productivas, que necesitan las comunidades, y de coordinar al mismo tiempo con los donantes y prestar apoyo al Gobierno de Nepal para hacer frente a la inseguridad alimentaria crónica.

16. En la cartera de proyectos del PMA se tienen debidamente en cuenta los grupos vulnerables y los sectores prioritarios identificados gracias a las herramientas de planificación de las Naciones Unidas<sup>8</sup>. Sus asociados principales en las operaciones de asistencia alimentaria y mitigación de los efectos de las catástrofes son la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH), la ACNUR y la Misión de las Naciones Unidas en Nepal (UNMIN).

#### Adopción de decisiones estratégicas

- 17. El PMA adoptó varias decisiones estratégicas eficaces con respecto a la cobertura geográfica, las categorías el contenido de los programas, las asociaciones y los canales de suministro. A comienzos del decenio de 2000, tenía en marcha un importante PP cuya estructura básica le permitió ampliar la cobertura de un programa de desarrollo entre 2002 y 2003 mediante actividades de APT y ACA, y mantener una presencia operativa en un entorno del que otros organismos se retiraban. El conflicto civil en Nepal impidió que el Gobierno trabajara en determinadas zonas del país, lo cual hizo imprescindible que el PMA colaborara con las ONG para llevar a cabo sus programas en dichas zonas. Se reconoció que el establecimiento por adelantado de recursos y equipos de respuesta de emergencia en el marco de la OE de 2005 había facilitado la rapidez de la intervención realizada para hacer frente a la seguía que había afectado a la región occidental del país en 2006. El PMA logró ampliar sus actividades cuando se firmó el Acuerdo General de Paz, e hizo que las actividades de ACA/APC del PP se traspasaran a la OPSR, una modalidad de programa específicamente adecuada para los programas realizados durante las fases de transición. Tras el Acuerdo General de Paz, muchos donantes consideraron que era importante que los dividendos de la paz beneficiaran al mayor número posible de familias afectadas por el conflicto, y que los programas del PMA representaban un medio excelente para hacerlo dado la amplia presencia del PMA sobre el terreno. Por consiguiente, muchos donantes canalizaron considerables recursos a través del PMA, para que pudieran llevarse a cabo actividades de APT de breve duración. Sin embargo, más recientemente, la estabilidad en las zonas afectadas por el conflicto ha hecho que los intereses de los donantes y el Gobierno se desplacen hacia el fomento de la capacidad y el desarrollo a largo plazo.
- 18. El PMA ha sido un asociado estratégico para las ONG, las Naciones Unidas y los organismos donantes debido a su capacidad operacional, su alcance geográfico y su voluntad y capacidad para respaldar las sinergias programáticas. Ha trabajado en un gran número de distritos y con muchos comités de desarrollo de aldeas para llegar a asistir a una proporción elevada de la población aquejada por la inseguridad alimentaria. Esta estrategia permitió que el mayor número de personas posible se beneficiaran de los dividendos de la paz, tras la firma del Acuerdo General de Paz. Sin embargo, la dispersión de recursos a través de una vasta zona dificultó el logro de los objetivos de recuperación de los medios de subsistencia. Ahora es necesario lograr una mayor concentración de los programas ahí donde haga falta para hacer frente a la inseguridad alimentaria crónica.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), el Procedimiento de llamamientos unificados y la evaluación común del país (CCA).



19. Aunque el PMA ha realizado considerables inversiones en nutrición y ha asumido en medida creciente la dirección en la ejecución de los programas nutricionales, no le se considera un protagonista clave en la esfera de la nutrición en Nepal y ha tardado en participar en el diálogo sobre políticas. Aún tiene que adoptar una posición más estratégica con los organismos bilaterales, al ser un asociado con capacidad para hacer frente a los retos nutricionales. El programa de atención de SMI ha recibido poca publicidad y muchos donantes no saben de su existencia, lo que reduce tanto las oportunidades de promover y aumentar la financiación de las actividades de atención de SMI y nutrición, como las de aprovechar el interés de los donantes por un conjunto de intervenciones nutricionales más amplias e integradas.

- 20. El programa siguió las recomendaciones del Comité de Examen de Programas para garantizar que no se produjeran superposiciones entre los beneficiarios de las diferentes operaciones; sin embargo, esta medida limitó las oportunidades de sinergias en la cartera general de programas. Se han producido pocas superposiciones en las actividades de APT, APE y atención de SMI en las comunidades. En los distritos en los que las actividades se han superpuesto, los participantes reconocieron que la seguridad alimentaria había aumentado, el estado de salud de los niños había mejorado y la migración de los hogares había disminuido. Se puede lograr un mayor impacto y una mejor sincronización de los sistemas de seguimientos si se garantiza que las actividades programáticas no se ejecuten por separado.
- 21. Los estudios sobre seguridad alimentaria realizados por la Oficina del PMA en Nepal para mejorar la orientación de sus recursos hacia las poblaciones más aquejadas de inseguridad alimentaria son encomiables. Actualmente, el sistema de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) administra el sistema más completo de seguimiento de la seguridad alimentaria del país (*Nepal Khadhya Surakshya Anugaman Pranali* [NeKSAP]), Establecido en colaboración con el Gobierno, la sociedad civil y personal local especializado en análisis de la seguridad alimentaria, entre ellos el Ministerio de Agricultura y Cooperativas y la Corporación de Alimentos de Nepal. El NeKSAP recopila y analiza información y datos sobre el terreno para seguir de cerca la seguridad alimentaria, así como información sobre alertas tempranas para orientar las políticas alimentarias. Se basa en redes de seguridad alimentaria a nivel de distrito, que siguen de cerca y examinan la situación local de la seguridad alimentaria utilizando la metodología de clasificación de la seguridad alimentaria por fases. Estas instituciones y la comunidad de donantes utilizan la información para orientar la ayuda de los programas. El PMA está institucionalizando el sistema en el Ministerio de Agricultura y Cooperativas.
- 22. El PMA ha realizado un análisis limitado de los factores determinantes de la malnutrición. La mayor parte de su trabajo analítico está dirigido a la seguridad alimentaria, por lo que generalmente ha intervenido con productos alimentarios, descuidando muchos aspectos de la educación nutricional relacionados con la alimentación de las madres, los lactantes y los niños, así como la sostenibilidad de los impactos logrados. El PMA está tratando de mejorar el análisis, pero puede hacer aún más. La mejora del análisis contribuiría a las decisiones en materia de programación en la medida en que el Programa integre sus intervenciones de nutrición y seguridad alimentaria. Quizá se necesitan sistemas de recopilación de datos actualizados para percibir los impactos sinérgicos de los programas.



#### EJECUCIÓN Y RESULTADOS DE LA CARTERA DE PROYECTOS

#### Pertinencia

23. Desde comienzos del decenio de 2000, el PMA puso en marcha un importante programa en las regiones del centro-oeste y el extremo oeste, que le permitió prestar apoyo a las poblaciones aquejadas de inseguridad alimentaria que vivían en zonas afectadas por el conflicto, de las que se había retirado el Gobierno de Nepal. Además de no haber interrumpido sus actividades durante el conflicto, el PMA también logró ampliar sus programas de transición en régimen de APT, ACA y APC para poder ofrecer dividendos de la paz tras la firma del Acuerdo General de Paz. Estas intervenciones de seguridad alimentaria a corto plazo fueron muy apreciadas por el Gobierno y los donantes, y contribuyeron a reducir la recurrencia del conflicto. Una importante cuestión que el Gobierno de Nepal debe abordar en este momento es determinar tanto la manera de hacer frente a la inseguridad alimentaria crónica como el papel que el PMA ha de desempeñar en este marco.

- 24. En Nepal el PMA es reconocido como uno de los más importantes organismos de intervención en emergencias debido a su alcance geográfico, sus medios logísticos y su capacidad para movilizar recursos rápidamente. El Gobierno de Nepal, las comunidades beneficiarias y los asociados están muy complacidos por el papel que desempeña el PMA en la atención de las necesidades alimentarias urgentes; de hecho en la actualidad el Gobierno no está en condiciones de responder a las emergencias en la misma medida. El Gobierno y los donantes desean que el Programa mantenga esta capacidad por un cierto tiempo más, mientras el Gobierno no haya desarrollado su propia capacidad para asumir este papel.
- 25. Dada la elevada incidencia de la malnutrición y la anemia por carencia de hierro en Nepal, los programas de atención de SMI del PMA y la distribución de micronutrientes en polvo fueron respondieron eficazmente a las necesidades de la población. Durante el conflicto, el PMA fue uno de los pocos organismos con acceso a las poblaciones remotas, y contribuyó en gran medida a la supervivencia de los niños y las madres vulnerables.
- 26. El sistema educativo se enfrenta con muchos problemas, entre ellos su limitado alcance, debido al aislamiento geográfico, y las desigualdades de género y socioeconómicas. Los programas de alimentación escolar del PMA se ejecutan en zonas con elevados niveles de inseguridad alimentaria, indicadores de SMI inadecuados, y una gran disparidad entre niños y niñas en la matrícula de las escuelas primarias.
- 27. El apoyo prestado por el PMA, junto con la ACNUR, a los refugiados bhutaneses impidió que la ya grave humanitaria empeorara, lo que según el Gobierno fue una contribución muy importante. El apoyo del PMA seguirá siendo necesario hasta que se encuentre una solución duradera para toda la población de refugiados.

#### Eficiencia

Varios factores influyeron considerablemente en la eficiencia general de los programas. Los efectos combinados del conflicto, la inseguridad, las continuas huelgas y disturbios sociales, y las catástrofes naturales afectaron a las posibilidades de acceso a los emplazamientos de los proyectos y a la puntualidad en la ejecución de todas las actividades de la cartera de proyectos. Los repetidos cierres de las escuelas en las zonas de conflicto y las recurrentes huelgas del transporte afectaron a la distribución de los alimentos, por lo que en algunos años se distribuyeron menos alimentos de lo previsto. La lejanía de los



distritos situados en las montañas y colinas del centro-oeste y el extremo oeste también ocasionó un aumento de los costos de transporte, dado que los alimentos tuvieron que transportarse por vía aérea. Además, las directrices que el Gobierno dio al PMA en 2009 de comprar alimentos fuera del país ocasionaron períodos de escasez y retrasos en la entrega de alimentos.

- 29. Entre 2002 y 2006, el PMA consiguió a duras penas asistir al número previsto de beneficiarios y distribuir cantidades adecuadas de alimentos en el marco de las actividades de atención de SMI. Ello se debió a los factores ya mencionados y al lento inicio de las operaciones y de la planificación por parte del PMA y sus asociados, así como a la reducida capacidad de estos últimos. Desde entonces, la eficiencia ha mejorado notablemente gracias a la adopción de medidas adecuadas por parte del PMA.
- 30. La eficiencia de las operaciones en los campamentos de refugiados ha sido admirable, pues, según se informó, no se produjo más que una sola interrupción importante del suministro de alimentos durante todo el período examinado en la evaluación de la cartera de proyectos.

#### Eficacia

- 31. El PMA ha sido muy eficaz en cuanto a la creación de activos comunitarios mediante actividades de APT, ACA y efectivo para la creación de activos. En general, la cartera de proyectos cumplió o superó las metas que se había propuesto alcanzar en esta esfera durante el período de la evaluación. El programa logró claramente beneficiar a un gran número de personas, reducir los problemas inmediatos de escasez alimentaria y, por consiguiente, proteger los activos y medios de subsistencia a corto plazo. El componente de APE y el programa de incentivos para las niñas han permitido aumentar las tasas de asistencia y matrícula escolares. El programa de incentivos para las niñas también ha demostrado ser eficiente en cuanto a promover la permanencia de las niñas en las escuelas después del primer grado, es decir, cuando muchas de ellas suelen abandonarla<sup>9</sup>. El excesivo número de alumnos por clase constituye un motivo de preocupación, al igual que la elevada relación entre alumnos y profesores, y el consiguiente deterioro de la calidad de la educación.
- 32. Debido a la falta de seguimiento y evaluación de los programas de atención de SMI, resulta difícil extraer conclusiones firmes sobre su eficacia. Sin embargo, los informes anecdóticos basados en relatos de las partes interesadas, los asociados en la ejecución y los beneficiarios, junto con algunas observaciones y datos de los programas, indican que éstos fueron eficaces en cuanto a la prevención y el tratamiento de la malnutrición.
- 33. El apoyo del PMA a los refugiados ha sido muy eficaz, y se ha adaptado adecuadamente a los cambios de situación, al tiempo que ha mantenido el estado nutricional de la población de los campamentos<sup>10</sup>.

#### **Impacto**

34. La asistencia alimentaria proporcionada por el PMA en el marco de los proyectos de APT, de ACA y de efectivo para la creación de activos ha ayudado a las personas aquejadas de inseguridad alimentaria a satisfacer sus necesidades alimentarias inmediatas y

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> CDC. 2009. La encuesta sobre nutrición y micronutrientes entre los niños bhutaneses refugiados (Damak, Nepal) indica una tasa de malnutrición aguda global del 7,2%, una tasa de retraso del crecimiento del 28,3% y una tasa de insuficiencia ponderal del 22,7%, basándose en la puntuación de la Organización Mundial de la Salud (OMS).



-

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> PMA. 2005. Informe normalizado sobre el proyecto. Roma.

ha mitigado los efectos de las estrategias de supervivencia negativas. A partir de 2007, esta asistencia se destinó a ayudar a las comunidades afectadas por el conflicto, y el año siguiente se amplió para incorporar a las personas afectadas por la considerable subida de los precios mundiales de los alimentos. En 2008 y 2009, se observaron impactos significativos en cuanto al aumento de los ingresos, la reducción de la emigración y la disminución del uso del crédito para la compra de alimentos<sup>11</sup>. Menos claro es determinar si se están creando activos a largo plazo para los hogares o mejorando las medios de subsistencia. Uno de los principales problemas consiste en que la mayoría de los hogares con los que trabaja el PMA padece inseguridad alimentaria crónica. Se logró un mayor impacto cuando las actividades de APT, de ACA y de efectivo para la creación de activos se combinaron con programas complementarios ejecutados por el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ) o la organización Mercy Corps.

- 35. El PMA ha contribuido a influir en la política nacional en materia de alimentación escolar; sus orientaciones se están aplicando para ampliar el programa de alimentación escolar en la región de Karnali.
- 36. La ejecución de la actividad de atención de SMI en el ámbito de los servicios de cuidados de determinados comités de desarrollo de las aldeas, en nueve distritos, ha dispersado demasiado la intervención, cuyo impacto no es tangible a nivel de distrito. Deben desplegarse mayores esfuerzos para garantizar pruebas mensurables del impacto de las actividades del PMA.
- 37. Desde 2007, tras el acuerdo del Gobierno para el reasentamiento de los refugiados en terceros países —la primera y, hasta ahora, la única solución duradera para los refugiados— el número de refugiados que reciben apoyo ha disminuido. A finales de marzo de 2010, habían sido reasentados más de 29.000 refugiados.

#### Sostenibilidad

- 38. La Oficina del PMA en Nepal consideró que era importante ocuparse de la recuperación de los medios de subsistencia en la programación de las actividades de transición. Sin embargo, el plazo asignado para la ejecución de las actividades era demasiado breve para restablecer de manera sostenible los activos productivos básicos, y la falta de una financiación multianual dificultó el mantenimiento de las actividades centradas en la recuperación. Además, los objetivos de recuperación de los medios de subsistencia eran difíciles de lograr en una situación de crisis prolongada con perturbaciones recurrentes, en la que muchos hogares padecían inseguridad alimentaria crónica. Los objetivos de recuperación de los medios de subsistencia tienen que ser más modestos y a largo plazo; es difícil hacer frente a las causas profundas de la inseguridad alimentaria crónica mediante intervenciones a corto plazo destinadas al logro de la seguridad alimentaria.
- 39. Es probable que las actividades de APE sean sostenibles porque ya están integradas en el Ministerio de Educación. El programa también ha permitido mejorar la capacidad de gestión y transporte de los alimentos del Gobierno, y ha producido mejoras en la infraestructura y las instalaciones escolares.
- 40. La sostenibilidad de los efectos del programa de atención de SMI guarda relación con el fomento de las capacidades del personal del Ministerio de Salud y Población y el cambio de comportamiento en las comunidades; las actividades no se ejecutaron plenamente sino a partir de 2008-2009 y sus impactos aún no se conocen. Sin embargo, en los lugares

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Evaluaciones de mitad de período de la OPSR 106760, mayo de 2009 y febrero de 2010.



visitados por el equipo de evaluación resultó evidente que las madres habían asimilado los mensajes de salud, nutrición e higiene.

41. La sostenibilidad del sistema NeKSAP, que fue establecido por el PMA y que se está institucionalizando en el Ministerio de Agricultura y Cooperativas, es otra esfera de preocupación. El NeKSAP ha sido financiado en gran parte por agentes externos, y se tienen dudas de que el Gobierno de Nepal pueda facilitar fondos suficientes para que dicho sistema siga funcionando. Habida cuenta de que este sistema es utilizado por algunos organismos externos, es razonable sugerir que estos organismos se hagan cargo de una parte de la financiación necesaria a largo plazo.

#### RECOMENDACIONES

#### Estrategia para el país

- 42. Recomendación 1: En la próxima estrategia para el país debe considerarse la posibilidad de establecer redes de protección social basadas en actividades productivas a largo plazo<sup>12</sup>. Las principales consideraciones relativas al diseño que han de tenerse en cuenta son las siguientes:
  - a) asegurar que los programas sean exhaustivos y cuenten con una financiación multianual para poder responder a las necesidades inmediatas y hacer frente a los factores determinantes de la inseguridad alimentaria crónica, que son dos cuestiones prioritarias para el Gobierno de Nepal;
  - b) concentrar los programas en un número más reducido de distritos;
  - c) promover la participación de las comunidades en la determinación de las proporciones preferidas de alimentos/efectivo para las actividades de APT y ACA, y
  - d) alinear las actividades con los procesos de planificación a nivel nacional y local, e incluir actividades conjunta de seguimiento.
- 43. Recomendación 2: En la próxima estrategia para el país debe adoptarse un enfoque amplio e integrado de la nutrición que tenga en cuenta el ciclo de vida. Esto supone una atención continua, una agrupación geográfica y la integración de los distintos tipos de recursos básicos.
- 44. Recomendación 3: En la próxima estrategia para el país ha de mantenerse una capacidad de respuesta en casos de emergencia. Ello supone:
  - a) el establecimiento de acuerdos permanentes para la pronta intervención en casos de emergencia;
  - b) el establecimiento de existencias reguladoras de alimentos, y
  - c) el fortalecimiento de la capacidad de intervención del Gobierno en caso de emergencia.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Los programas de creación de redes de seguridad son uno de los innumerables componentes de un sistema de protección social, que generalmente prevé transferencias de efectivo o de alimentos (tales como las transferencias de efectivo condicionales, la alimentación escolar y los proyectos de APT y de dinero por trabajo), servicios sociales(como los centros de salud), aspectos de las políticas relacionados con el mercado laboral y opciones de seguro, así como otros aspectos de políticas sectoriales para la educación, la salud, la nutrición, el VIH/sida y la agricultura. PMA. 2009. *Unveiling Social Safety Nets*. Estudio monográfico núm. 20. Noviembre. Roma.



\_

#### Cartera de los proyectos en curso en el país

45. **Recomendación 4:** *Reintroducir las compras locales de alimentos básicos tradicionales.* Esta recomendación puede combinarse con:

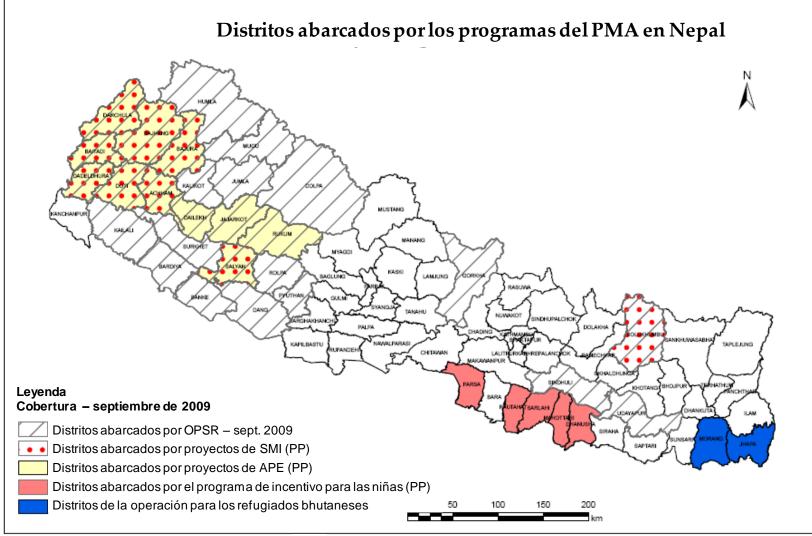
- a) la adopción de criterios de "compra en aras del progreso" y la compra local de alimentos básicos tradicionales, y
- la ejecución experimental de actividades de alimentación escolar con productos locales.
- 46. Recomendación 5: Perfeccionar aún más la programación del PMA en las esferas de la nutrición y la atención de SMI y demostrar su impacto. Esto supone:
  - a) la concentración en un número más reducido de distritos para abarcar en cada distrito a un mayor número de comités de desarrollo de las aldeas, en espera de que se aseguren más fondos;
  - b) el mantenimiento y fortalecimiento de la importancia atribuida actualmente por el PMA a las prácticas de alimentación de lactantes y niños, y a la salud, la nutrición y la educación en materia de higiene, y la aplicación de las orientaciones facilitadas por la organización Helen Keller International, el UNICEF y otros interesados en la nutrición;
  - c) la adaptación de la estrategia de suministro de micronutrientes en polvo para mejorar la cobertura y la sostenibilidad de los efectos, e impedir superposiciones con la distribución de raciones de alimentos enriquecidos en el marco de los programas de atención de SMI;
  - d) la prestación de mayor atención al fomento de la capacidad del personal del Ministerio de Salud y Población y a las voluntarias sanitarias de las comunidades, así como a la difusión de mensajes en materia de educación sanitaria y nutricional, y
  - e) el seguimiento y evaluación periódicos de las actividades, mediante el uso de indicadores adecuados de los efectos.
- 47. **Recomendación 6:** *Combinar las actividades de APE y el programa de incentivos para las niñas con otras actividades de mejora de la educación* ejecutadas por el Ministerio de Educación, el UNICEF y las ONG, para garantizar que la calidad de la educación no se deteriore con el aumento de las tasas de matrícula escolar y permanencia en la escuela .
- 48. Recomendación 7: Seleccionar a las ONG asociadas de manera más transparente y aplicando criterios de selección claros, debido al elevado nivel de politización. Entre los criterios de selección de los asociados debe figurar la capacidad de aportar recursos para la ejecución.
- 49. **Recomendación 8:** *Promover la participación de las mujeres en la oficina en el país y entre los asociados cooperantes.* Las suboficinas deben seguir tratando de encontrar una solución al problema de la escasa representación de las mujeres en su personal, para ofrecer dar ejemplos positivos. De esta manera, también les será más fácil relacionarse directamente con las mujeres de las comunidades beneficiarias e identificar los problemas y factores que afectan a la participación de las mujeres.

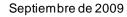


50. **Recomendación 9:** *Fortalecer la participación del PMA en el diálogo sobre las políticas*. La Oficina del PMA en Nepal debe aplicar un enfoque intersectorial en su labor, aprovechando su posición y su influencia en los sectores de la seguridad alimentaria, la agricultura, el desarrollo local y la nutrición para promover una mayor sinergia en el marco de la lucha contra la inseguridad alimentaria crónica y el retraso del crecimiento.

- 51. **Recomendación 10:** Fortalecer el seguimiento y la evaluación de las actividades de programa. La realización de estudios realizados al principio y al final de los programas es fundamental para medir el impacto. El PMA debe someter a seguimiento los sectores en los que se ejecutan actividades múltiples a fin de percibir los impactos sinérgicos de los programas.
- 52. Recomendación 11: Identificar las regiones en las que la producción local es suficiente para posibilitar la compra local sin dar lugar a períodos de escasez o distorsiones del mercado. Las compras locales son importantes para estimular la producción local y ofrecer mercados para los agricultores. En las zonas en las que los agricultores venden parte de su producción, existe la oportunidad de establecer programas de alimentación escolar basados en la producción local para que los niños tengan acceso a fuentes de alimentos tradicionales y los agricultores se beneficien de un nuevo mercado local.









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



#### LISTA DE 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

APC alimentos para la capacitación
APE alimentos para la educación

APT alimentos por trabajo

CCA evaluación común del país

FAO Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la

Alimentación

GTZ Organismo Alemán para la Cooperación Técnica

NeKSAP Nepal Khadhya Surakshya Anugaman Pranali (sistema de seguimiento

de la seguridad alimentaria de Nepal)

OBE Objetivo Estratégico

OCAH Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios

OE operación especial

OEM operación de emergencia

OMS Organización Mundial de la Salud
ONG organización no gubernamental

OPSR operación prolongada de socorro y recuperación

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PP programa en el país
SMI salud maternoinfantil

UNDAF Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UNMIN Misión de las Naciones Unidas en Nepal VAM análisis y cartografía de la vulnerabilidad

WINGS Sistema Mundial y Red de Información del PMA

