



Distribución: general

Fecha: 2 de octubre de 2017

Original: inglés

Tema 6 del programa

WFP/EB.2/2017/6-A

Informes de evaluación

Para examen

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

Informe resumido de la evaluación de la cartera de proyectos en Sudán del Sur (2011-2016)

Resumen

La presente evaluación de la cartera de proyectos abarcó la estrategia para el país 2014-2017 y todas las operaciones del PMA y las zonas geográficas seleccionadas en Sudán del Sur durante 2011-2016. En ella se evaluaron la alineación y el posicionamiento estratégico del PMA; los factores que influyeron en la adopción de decisiones estratégicas y la calidad de esas decisiones, y las realizaciones y resultados del conjunto de la cartera de proyectos. La Oficina de Evaluación independiente del PMA, junto con un equipo de evaluación externo, llevó a cabo la evaluación entre noviembre de 2016 y abril de 2017.

Sudán del Sur, que obtuvo la independencia en 2011, es un país de bajos ingresos¹ que depende en gran medida de la ayuda exterior; el 51 % de su población vive por debajo del umbral de pobreza². Los conflictos, la incertidumbre política, las restricciones de acceso y la fragilidad de las bases institucionales han limitado considerablemente la recuperación económica iniciada después de 2011. En febrero de 2014 se declaró en el país una emergencia de nivel 3³. Aproximadamente 4,8 millones de personas (el 40 % de la población) siguen sufriendo de una inseguridad alimentaria que roza los niveles de emergencia o crisis. A principios de 2017, Sudán del Sur presentaba un déficit estructural de alimentos importante y creciente (estimado en 500.000 toneladas⁴), y la caída de la producción se atribuía al aumento de la inseguridad.

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2015. South Sudan National Human Development Report.

² http://www.ss.undp.org/content/south_sudan/en/home/countryinfo.html.

³ Aunque la situación de emergencia de categoría 3 del sistema de las Naciones Unidas se ha revocado, prosigue la intervención de emergencia de gran envergadura del PMA coordinada a nivel central (nivel 3).

⁴ PMA/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2016. Misión de evaluación de los cultivos y la seguridad alimentaria en Sudán del Sur.

En consonancia con la política en materia de evaluación para 2016-2021 (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1), para respetar la integridad e independencia de las constataciones formuladas en la evaluación, es posible que algunos de los términos o expresiones utilizados en el presente informe no correspondan a la terminología estándar del PMA. Si necesita alguna aclaración a este respecto, sírvase dirigirse a la Directora de la Oficina de Evaluación del PMA.

Coordinadores del documento:

Sra. A. Cook
Directora de Evaluación
Tel.: 066513-2030

Sr. D. Habtemariam
Responsable de la evaluación
Tel.: 066513 -3968

En la evaluación se llegó a la conclusión de que los productos de la cartera eran sumamente pertinentes, se ajustaban a las necesidades y políticas nacionales y eran eficaces. Cada año, el PMA prestó asistencia en promedio a 2,9 millones de personas en un entorno difícil y complejo. La evaluación puso de manifiesto la capacidad del PMA para trabajar en distintas situaciones de emergencia y ámbitos de desarrollo, ya que el Programa pasó oportunamente de atender las necesidades de emergencia a armonizar su labor con el programa de consolidación del Estado, para luego volver a afrontar una situación de emergencia grave en gran escala. Sin embargo, la estrategia y la cartera no se adaptaron adecuadamente a los retos y las oportunidades que plantea una crisis aguda multianual. A nivel de los efectos, la asistencia alimentaria general, que incluyó transferencias de base monetaria y actividades de nutrición, había ayudado a impedir el rápido deterioro de la seguridad alimentaria. Las actividades de alimentación escolar, que beneficiaron a 300.000 estudiantes al año, permitieron mejorar las tasas de matrícula y retención escolar. El PMA aprovechó las esferas en las que posee una ventaja comparativa y utilizó su inigualable capacidad para ampliar la escala de las actividades en colaboración con sus asociados. Asimismo, prestó la debida atención a los costos e introdujo una serie de innovaciones para reducirlos al mínimo.

Sin embargo, las distribuciones de alimentos no pudieron programarse con gran precisión debido a problemas de gestión en las fases finales de la cadena de suministro. El Gobierno y la oposición impusieron frecuentemente restricciones de acceso, violando los principios humanitarios y de protección. Aun así, el PMA prestó asistencia a los beneficiarios, en función de las necesidades, en las zonas controladas tanto por el Gobierno como por la oposición. Las actividades de la iniciativa “Compras para el progreso” y la experiencia de la oficina en el país en el fomento de la resiliencia fueron limitadas, y el seguimiento de los efectos fue deficiente. Salvo en el caso de las distribuciones generales de alimentos y las actividades de nutrición, se detectaron oportunidades para fomentar la coherencia y la interconexión sacando provecho de las sinergias internas, pero en gran parte esas posibilidades no se aprovecharon. La sostenibilidad de los caminos secundarios y la calidad de las actividades de asistencia alimentaria para la creación de activos fueron limitadas. Aunque el PMA contribuyó a fomentar las capacidades nacionales en materia de seguimiento y análisis en varios ministerios de la contraparte, estas actividades se han reducido drásticamente desde 2014.

La evaluación recomendó al PMA: i) establecer una visión estratégica y diseñar una estrategia a medio plazo para hacer frente a una crisis aguda multianual (la elaboración del plan estratégico para el país provisional con arreglo a la hoja de ruta integrada ofrece una buena oportunidad para hacerlo en 2017); ii) potenciar al máximo las sinergias entre las actividades humanitarias y de desarrollo mediante la elaboración de una estrategia que aborde las cuestiones subyacentes que limitan las transferencias de base monetaria, el apoyo a la aplicación de las directrices sobre nutrición y la Iniciativa de salud de Boma de 2015, en asociación con otros agentes, el perfeccionamiento de un enfoque interinstitucional en relación con la resiliencia y la promoción estratégica de la alimentación escolar; iii) seguir aumentando la eficiencia mediante la adopción de un enfoque multianual para la intervención en casos de emergencia a través de inversiones iniciales para mejorar las infraestructuras de transporte, la elaboración de una estrategia para la identificación de los beneficiarios por medio digitales, la introducción del principio de la recuperación de los costos en el módulo de acción agrupada de logística y el fortalecimiento de la gestión de la cadena de suministro de alimentos; iv) introducir innovaciones para mejorar la calidad de los programas invirtiendo en evaluaciones de la situación alimentaria y nutricional (incluso en las zonas urbanas), fortaleciendo el enfoque del Movimiento para el fomento de la nutrición, actualizando los indicadores de los efectos y el impacto relativos a las actividades de asistencia alimentaria para la creación de activos y las operaciones especiales, y suscribiendo acuerdos multianuales de asociación sobre el terreno, y v) garantizar a la oficina en el país una dotación de personal adecuada y oportuna encargando la realización de un examen de la plantilla en consonancia con el nuevo plan estratégico para el país provisional, aumentando las capacidades de la oficina en el país en lo relativo a los recursos humanos y ajustando el proceso institucional de reasignación para que todo el personal acabe prestando servicio en zonas difíciles.

Proyecto de decisión

La Junta toma nota del documento titulado “Informe resumido de la evaluación de la cartera de proyectos en Sudán del Sur (2011-2016)” (WFP/EB.2/2017/6-A) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.2/2017/6-A/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por la Junta durante sus debates.

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

Introducción

Características de la evaluación

1. La presente evaluación de la cartera de proyectos en el país abarcó la estrategia para Sudán del Sur 2014-2017 y la cartera de proyectos del PMA durante 2011-2016. En ella se evaluaron la alineación y el posicionamiento estratégico del PMA; los factores que influyeron en la adopción de decisiones estratégicas y la calidad de esas decisiones, y las realizaciones y resultados de la cartera de proyectos. La evaluación estuvo a cargo de la Oficina de Evaluación independiente del PMA junto con un equipo de evaluación externo, y la labor sobre el terreno se llevó a cabo en enero y febrero de 2017. Además de incorporar nuevos datos y examinar los documentos disponibles, el equipo de evaluación realizó entrevistas semiestructuradas con partes interesadas, entre las cuales había representantes de los donantes y beneficiarios.
2. Nunca antes se había llevado a cabo una evaluación de la cartera de proyectos del PMA en Sudán del Sur. La evaluación se programó de manera que aportara datos empíricos que fundamentaran la orientación estratégica de la oficina en el país y contribuyeran al diseño de su plan estratégico para el país (PEP) provisional para 2018-2020.

Contexto

3. Sudán del Sur consiguió su independencia en 2011, después de más de 50 años de conflictos. El Plan de Desarrollo de Sudán del Sur⁵ es el principal marco normativo para orientar el desarrollo del país. La inestabilidad política, los conflictos tribales, la dependencia excesiva de la producción de petróleo, las deficiencias en la infraestructura y la red de carreteras, los elevados costos de logística, la dependencia de las importaciones y los escasos niveles de educación han constituido limitaciones estructurales para el desarrollo económico. El personal de la administración pública ha recibido su salario solo de manera intermitente y los recursos para los gastos de funcionamiento básicos han sido escasos. Todo ello ha reducido el sentido de apropiación nacional, las asociaciones y la capacidad del Gobierno para planificar, ejecutar y sostener iniciativas humanitarias y de desarrollo.

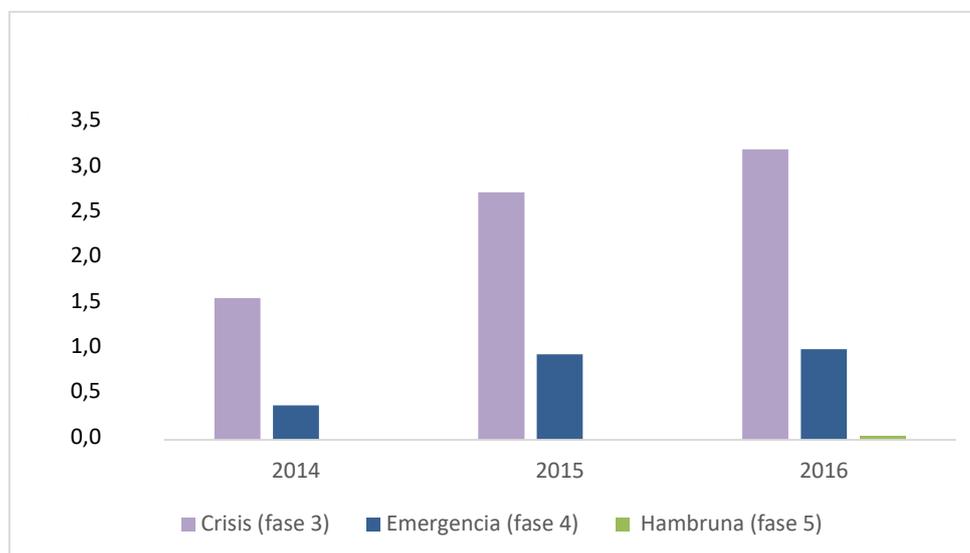
CUADRO 1: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS DE SUDÁN DEL SUR		
Año	Indicador	Valor
2015	Población que vive por debajo del umbral de pobreza.	50,60 %
2016	Inflación global	836 %
2016	Porcentaje del producto interno bruto que corresponde a la agricultura	15 %
2016	Porcentaje de la población activa empleada en la agricultura	78 %
2016	Tierras cultivables	4 %
2017	Déficit de alimentos	500 000 toneladas
2016	Población con acceso a saneamiento básico	41 %
2016	Tasa neta de matrícula en la escuela primaria	44 %
2017	Personas desplazadas internamente (PDI)	1 880 000
2017	Refugiados	1 770 000
2010	Tasa nacional de retraso del crecimiento	31 %
2016	Tasa de malnutrición aguda global	15,2 %
2015	Tasa de mortalidad materna (respecto del número de nacidos vivos) ⁶	789/100 000

⁵ Gobierno de Sudán del Sur. 2011. South Sudan Development Plan (2011–2013): Realizing freedom, equality, justice, peace and prosperity for all.

⁶ http://www.who.int/gho/maternal_health/countries/ssd.pdf.

4. Se estima que el número de personas en situación de inseguridad alimentaria grave, con arreglo a las fases 3, 4 y 5⁷ de la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF), aumentó de 3,5 millones a 4 millones entre 2014 y 2016.

Figura 1: Evolución de la inseguridad alimentaria en Sudán del Sur (2014-2016)
Fases 3, 4 y 5 de la CIF (en millones de personas)



5. Las disparidades de género, medidas según una serie de indicadores relativos a la situación económica, la salud, la alfabetización y la propiedad de activos⁸, son muy marcadas en Sudán del Sur; la violencia de género está muy extendida y afecta a más del 50 % de las mujeres de entre 15 y 24 años.

CUADRO 2: DESIGUALDADES DE GÉNERO EN SUDÁN DEL SUR		
Indicador	Valor	
	Hogares que viven por debajo del umbral de pobreza	Hogares encabezados por mujeres
57 %		48 %
Tasa de alfabetización entre la población adulta	Población femenina	Población masculina
	16 %	40 %

6. En el período inmediatamente posterior a la independencia, Sudán del Sur recibió un volumen considerable de asistencia para el desarrollo. Sin embargo, con el deterioro de la seguridad y la gobernanza, en 2014 la asistencia oficial para el desarrollo casi se suspendió. A pesar de ello, las grandes corrientes de asistencia humanitaria continuaron y llegaron a un máximo de más de 2.000 millones de dólares EE.UU. en 2014⁹, con los Estados Unidos de América (34 %), el Reino Unido (12 %) y la Comunidad Europea (11 %) como donantes principales.

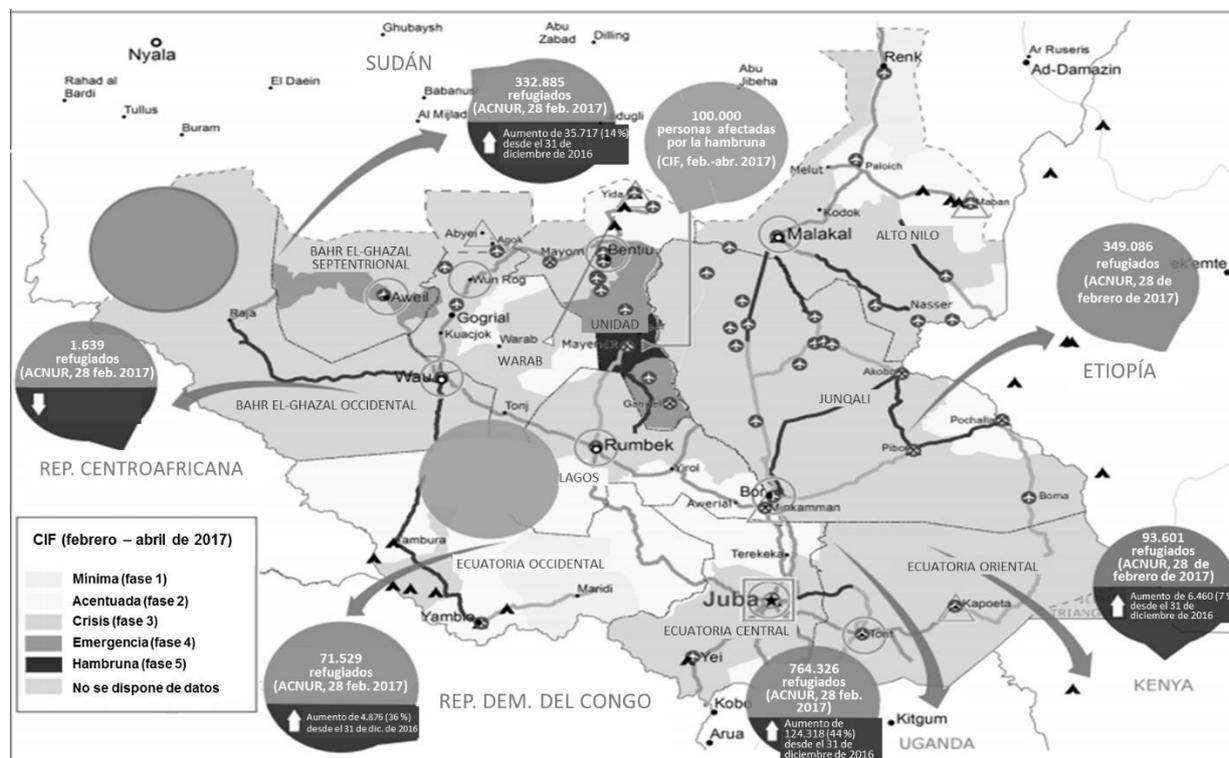
⁷ Fase 3: crisis; fase 4: emergencia; fase 5: hambruna.

⁸ Evaluación exhaustiva de las cuestiones de género en Sudán del Sur, abril de 2012.

⁹ Aún no se dispone de datos completos para 2016.

Cartera de proyectos del PMA

Figura 2: Mapa de las operaciones del PMA en Sudán del Sur (de febrero a abril de 2017)



- Después de la independencia, el PMA elaboró una estrategia para el país que comprendía cuatro pilares: i) atender las necesidades alimentarias de emergencia de los grupos vulnerables; ii) mejorar la resiliencia y los medios de subsistencia de las comunidades; iii) ampliar el acceso a los mercados y las cadenas de valor de los alimentos, y iv) mejorar el acceso a los servicios sociales en apoyo de una nutrición adecuada y del aprendizaje. La estrategia para el país también incluía un enfoque intersectorial para el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Gobierno.
- El período objeto de la evaluación (2011-2016) abarcó tres operaciones de emergencia (OEM), una operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR), 14 operaciones especiales (OE) y dos OEM de respuesta inmediata (véase la Figura 2). Si bien los fondos totales necesarios ascendían a más de 3.800 millones de dólares¹⁰, se recibieron solo 2.600 millones de dólares (es decir, el 65 % de los recursos necesarios). La financiación varió en función de las operaciones y osciló entre el 20 % y el 112 % de los fondos necesarios.
- Entre los principales componentes temáticos de las OEM y la OPSR en la cartera de proyectos del PMA cabe destacar los siguientes:
 - La *preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia*, que incluyó la asistencia a los repatriados, las PDI¹¹ y los refugiados por medio de actividades de asistencia alimentaria general (AAG) y transferencias de base monetaria. La AAG fue el componente más importante y abarcó al 64 % de todos los beneficiarios.
 - La *salud y nutrición*, que abarcó programas de alimentación suplementaria selectiva y programas de alimentación suplementaria general destinados a las poblaciones de acogida, PDI y refugiados, que representaron el 22 % de los beneficiarios.
 - La *seguridad alimentaria, medios de subsistencia y resiliencia*, que comprendió la alimentación escolar (9 %) y la asistencia alimentaria para la creación de activos (ACA)

¹⁰ De esta financiación, el 19 % se destinó a las OE.

¹¹ Esta cifra incluye a las PDI en los campamentos para la protección de civiles.

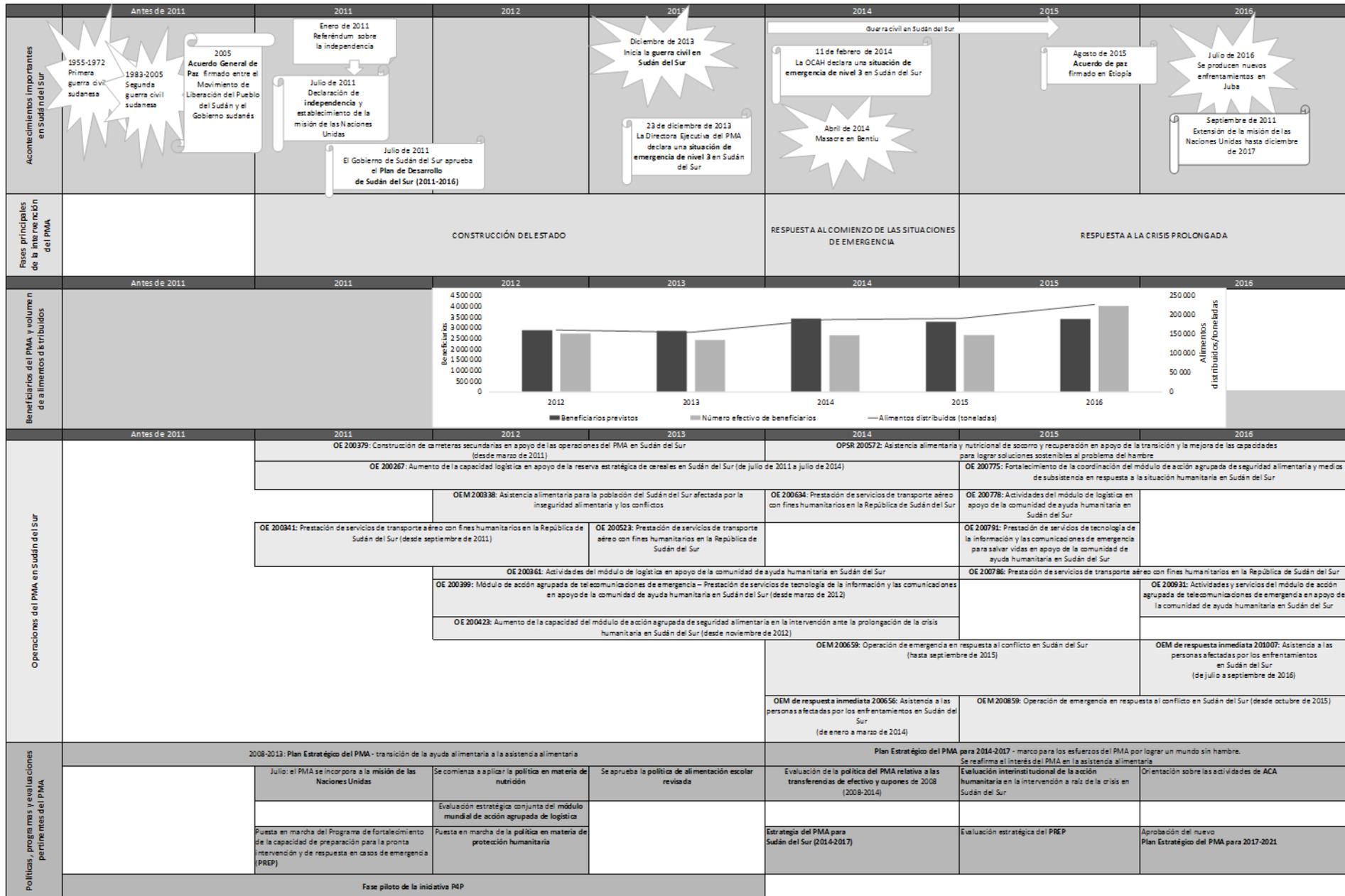
(2 %); las actividades de asistencia alimentaria para la capacitación (APC) y la Iniciativa “Compras para el progreso” (conocida también como “P4P”) representaron menos del 0,5 %.

- El *desarrollo de las capacidades* de las instituciones gubernamentales en materia de alerta temprana, evaluación de seguridad alimentaria y formulación de políticas de salud y nutrición.
10. En el marco de las OE, que representaron el 19 % de la financiación total necesaria de 3.800 millones de dólares, se financiaron servicios comunes para respaldar las operaciones humanitarias, en particular las actividades de los módulos de acción agrupada, los servicios de transporte aéreo por medio del Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas (UNHAS) y el apoyo al desarrollo agrícola (como caminos secundarios y el establecimiento de una reserva estratégica de cereales).

Figura 3: Proporción de recursos destinados a los programas con respecto a las OE (2014-2017)



Figura 4: Panorama de la cartera de proyectos del PMA en Sudán del Sur (2011-2016)



Constataciones de la evaluación

Alineación y posicionamiento estratégico de la estrategia para el país y la cartera de proyectos del PMA

11. En la Figura 4 se muestran las tres fases principales de la evolución de la cartera de proyectos del PMA. Inicialmente, la cartera se realineó en la fase posterior a la independencia para apoyar los objetivos de consolidación del Estado. Con la OPSR puesta en marcha en 2014 se incluyeron soluciones sostenibles junto con la AAG, en consonancia con los pilares ii, iii y iv de la estrategia para el país¹².
12. Con la reanudación de las hostilidades en gran escala en diciembre de 2013, aumentó considerablemente el número de beneficiarios de las actividades de emergencia y el PMA reorientó rápida y adecuadamente su cartera de proyectos. Los beneficiarios de la AAG pasaron de 883.000 en 2012 a más de 2,1 millones en 2014.

CUADRO 3: NÚMERO DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA GRAVE Y AAG, POR AÑO			
Año	Fases 3, 4 y 5 de la CIF	Fases 4 y 5 de la CIF	AAG
2014	3 525 283	1 123 446	2 155 700
2015	3 808 000	911 000	1 822 067
2016	4 093 000	1 013 000	2 266 445

13. La adaptación de los componentes de nutrición a las actividades de la cartera y la adopción del mecanismo móvil de intervención rápida contribuyeron a extender el alcance a las zonas afectadas por los conflictos. El PMA amplió su apoyo a los servicios comunes, en particular la prestación de servicios de transporte aéreo por medio del UNHAS y la ayuda a los módulos de acción agrupada de logística, telecomunicaciones de emergencia, seguridad alimentaria y medios de subsistencia. Asimismo, prosiguió su labor de recuperación y rehabilitación en las zonas no afectadas por los conflictos.

CUADRO 4: OPERACIONES DE TRANSPORTE AÉREO DEL PMA/UNHAS		
Año	Pasajeros transportados	Carga (toneladas) transportada por vía aérea/lanzada desde el aire
2011	11 698	456
2012	88 224	396
2013	83 841	255
2014	68 286	58 774
2015	84 841	61 651
2016	78 064	68 771

Fuente: Servicio de Transporte Aéreo del PMA.

14. La crisis aguda se prolongó, por lo que la inseguridad y el conflicto se generalizaron. El número de personas afectadas por la inseguridad alimentaria continuó aumentando todos los años y desde 2014 más de la mitad de la población necesita asistencia humanitaria. La gobernanza, ya muy quebrantada por el conflicto, se debilitó aún más con el colapso de la financiación y la suspensión de la ayuda de los donantes para el desarrollo. Sin embargo, la estrategia y la cartera

¹² PMA. 2013. Documento del proyecto OPSR 200572.

del PMA no se adaptaron plenamente a los retos y las oportunidades que planteaba una crisis aguda multianual.

15. Se constató que la estrategia del PMA, en general, estaba en consonancia con el conjunto de políticas técnicas nacionales, que pese a su pertinencia eran de alcance limitado, a satisfacción de las contrapartes principales del PMA: el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres y la Comisión de Socorro y Rehabilitación de Sudán del Sur. El personal correspondiente de otros ministerios asociados responsables de la nutrición, la salud, la agricultura, la educación y el transporte también reconoció esta gran armonización. La oficina en el país respetó sus compromisos con los principios humanitarios y en materia de protección y, al mismo tiempo, prosiguió su colaboración con el Gobierno.
16. El Plan de Desarrollo de Sudán del Sur proporcionó un punto de referencia común para la estrategia del PMA para el país y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), lo que garantizó un alto grado de coherencia entre los organismos de las Naciones Unidas. El PMA colaboró activamente en la elaboración del MANUD, que se utilizó con fines de comunicación, pero que no estimuló la programación conjunta ni la movilización de recursos¹³. El PMA participó con ahínco en la formulación de planes de intervención humanitaria; sin embargo, estos proporcionaban planes de financiación más que marcos estratégicos. Al examinar la acción humanitaria colectiva en Sudán del Sur, en la evaluación interinstitucional de la acción humanitaria¹⁴ se determinó que: i) la planificación estratégica era insuficiente y apenas incluía las opiniones de las poblaciones afectadas, y ii) su utilización en la gestión del ciclo de los programas había sido mínima ya que no se habían determinado ni medido los efectos. Los módulos de acción agrupada de nutrición y de telecomunicaciones de emergencia desempeñaron una función importante en la elaboración de la estrategia interinstitucional. El PMA trabajó bilateralmente con otros organismos de las Naciones Unidas para establecer enfoques estratégicos comunes, en particular en relación con la nutrición y el fomento de la resiliencia. Otros agentes, como el módulo de logística, se centraron en la coordinación táctica y operacional a corto plazo.
17. En la estrategia para el país se detectaron esferas de ventaja comparativa que se aprovecharon, por ejemplo, la capacidad inigualable del PMA para aumentar la escala de sus actividades en colaboración con sus asociados. Esta estrategia estuvo caracterizada por la prestación de AAG, complementada con el tratamiento de la malnutrición moderada. La capacidad de intervención en casos de emergencia se vio respaldada por la capacidad logística multimodal del PMA, unos procesos eficaces para la negociación del acceso en condiciones de seguridad y una red nacional de suboficinas dotadas de personal y equipos operacionales sobre el terreno. Los servicios comunes de logística acogidos por la oficina en el país fueron fundamentales para el éxito general de las operaciones humanitarias, ya que permitieron prestar servicios flexibles y neutrales respaldados por enérgicas negociaciones para el acceso seguro. La oficina en el país procuró aprovechar la considerable experiencia institucional del PMA en materia de diseño y ejecución de actividades de ACA.
18. Sin embargo, en algunas esferas fue más difícil demostrar una clara ventaja comparativa. A nivel institucional, el PMA no contaba con competencias suficientes y sus capacidades en materia de construcción de carreteras y procedimientos administrativos no estaban orientadas a la gestión de grandes proyectos de infraestructura. La oficina en el país tenía poca experiencia en el fomento de la resiliencia multisectorial a largo plazo.
19. A pesar de lo difícil de la situación, el PMA logró respetar su mandato y sus principios humanitarios. Algunas partes interesadas, bien informadas, no consideraban que las restricciones del Gobierno fueran sistemáticas, y el PMA pudo prestar asistencia a los beneficiarios en función de las necesidades tanto en las zonas controladas tanto por el Gobierno como por la oposición.

¹³ R. Chiwara y P. Ajang. 2015. Evaluation of the UNDAF for South Sudan (2012-2016).

¹⁴ Evaluación de la acción humanitaria interinstitucional en Sudán del Sur, 2015.

La abstención sistemática del uso de la fuerza con fines de protección contribuyó a mantener la neutralidad del PMA.

20. No obstante, el Gobierno y la oposición impusieron frecuentemente restricciones de acceso y, en repetidas ocasiones, el Gobierno denegó al PMA la autorización para prestar asistencia a los beneficiarios en las afueras de la ciudad de Wau.
21. El riesgo de que la intervención humanitaria avivara el conflicto era grande debido al gran volumen de asistencia alimentaria introducido por el PMA en la economía del Sudán del Sur. Ese riesgo fue especialmente elevado cuando los recursos humanitarios no estaban bajo el control directo del PMA (por ejemplo, mediante la imposición de tasas a los transportistas contratados). Sin embargo, no se encontró ninguna prueba de que el PMA hubiera permitido a las autoridades o las milicias decidir cómo utilizar sus recursos.

Factores que influyeron en la toma de decisiones estratégicas y calidad de las decisiones adoptadas

22. Para facilitar la elaboración de estrategias y la toma de decisiones, la oficina en el país dirigió o respaldó una serie de estudios sobre alimentación y nutrición, en particular el sistema interinstitucional de seguimiento de la seguridad alimentaria y la nutrición, la CIF, evaluaciones de mercado, análisis de los medios de subsistencia de los refugiados y estudios específicos sobre las causas de la inseguridad alimentaria y la malnutrición (como el análisis integrado de las causas de la seguridad alimentaria y nutricional)¹⁵. Sin embargo, la comprensión de las causas subyacentes de la desnutrición en Sudán del Sur siguió siendo escasa.
23. Los datos de seguimiento tuvieron poca influencia en la toma de decisiones estratégicas, en parte porque la inseguridad limitó la capacidad del PMA para recopilar datos de seguimiento fiables y coherentes. En 2015, la presentación de informes se regularizó y normalizó, y el seguimiento y la evaluación se incorporaron de forma sistemática. Sin embargo, las orientaciones sobre el seguimiento de las actividades de fomento de la resiliencia y las OE siguieron siendo insuficientes.
24. La oficina en el país, con la orientación de las políticas nacionales y del PMA, elaboró una estrategia de género (2015-2020) en la que se definen metas para la contratación, la capacitación, la programación y la presentación de informes en materia de género. En la toma de decisiones estratégicas se integró un análisis riguroso de las cuestiones de protección para reducir al mínimo el riesgo de exponer a las beneficiarias a la violencia de género, y se estableció una estrategia de protección.
25. El PMA contribuyó a fomentar las capacidades nacionales de seguimiento y análisis en varios ministerios de la contraparte, aunque esta labor se redujo de manera drástica después de 2014. Entre las iniciativas pertinentes cabe destacar la asociación con el Gobierno para el desarrollo de sistemas de seguimiento (en particular, el sistema de seguimiento de la seguridad alimentaria y la nutrición y la CIF), el análisis contextual de la resiliencia y la evaluación de la seguridad alimentaria y la nutrición urbanas en Juba. La información, los análisis y los informes de seguimiento del PMA se difundieron ampliamente entre los interesados nacionales para llegar a un consenso sobre las necesidades y las medidas a adoptar.
26. La evaluación permitió detectar un complejo conjunto de factores que determinaron las decisiones estratégicas. El propio mandato del PMA, su estrategia y sus políticas constituyeron un punto de partida, junto con un análisis de las necesidades humanitarias y de desarrollo, las capacidades y prioridades nacionales, así como las consideraciones sobre las ventajas comparativas del Programa. La disponibilidad de recursos no constituyó un problema grave: la declaración de una situación de emergencia de nivel 3 dio más visibilidad a la intervención y tuvo un impacto positivo en la recaudación de fondos¹⁶. Sin embargo, algunas actividades, como las del módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria y medios de subsistencia y el proyecto

¹⁵ Análisis integrado de las causas de la inseguridad alimentaria y nutricional, junio de 2016.

¹⁶ En la evaluación de la acción humanitaria interinstitucional en Sudán del Sur realizada en 2015 también se señaló este efecto.

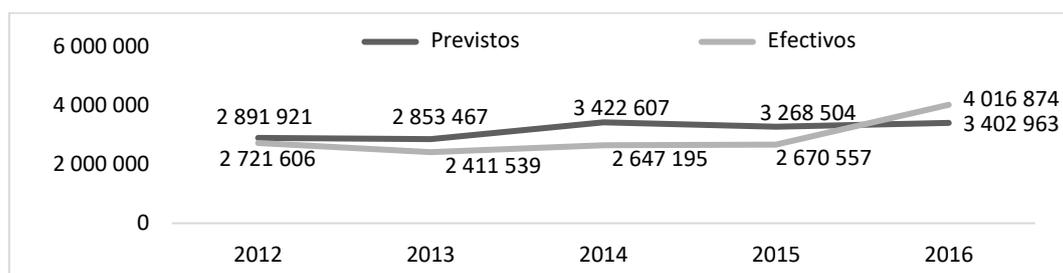
de construcción de caminos secundarios, se vieron limitadas por la falta de recursos en determinados momentos. Los problemas en las fases finales de la cadena de suministro y las dificultades logísticas que afectaron a los lanzamientos desde el aire y los corredores de transporte terrestre limitaron la escala de las distribuciones en especie.

27. Los déficits de personal redujeron considerablemente la capacidad del PMA para tomar decisiones estratégicas. No fue fácil cubrir los puestos importantes mediante el proceso de reasignación, en particular los puestos directivos en los programas, las operaciones de logística y el análisis y la cartografía de la vulnerabilidad, y el PMA dependió de manera desproporcionada de personal contratado a corto plazo. La lista de personal de reserva para emergencias de nivel 3 ayudó a ocupar temporalmente varios puestos de personal, pero no funcionó tan bien para algunas funciones específicas de logística y nutrición.
28. La oficina en el país detectó riesgos de importancia crítica para las realizaciones y propuso un conjunto exhaustivo de medidas de mitigación en consonancia con los procedimientos del PMA. Sin embargo, no se efectuó ninguna labor de seguimiento en relación con ese plan de mitigación. Se llevaron a cabo otras evaluaciones de los riesgos basadas en el país y se establecieron medidas de mitigación adicionales para facilitar la adopción cotidiana de decisiones operacionales. Para favorecer la flexibilidad de las operaciones se mantuvo un equilibrio entre la gestión de riesgos y los ajustes necesarios, por un lado, y el nivel de riesgo aceptado, por el otro.

Realizaciones y resultados de la cartera de proyectos del PMA

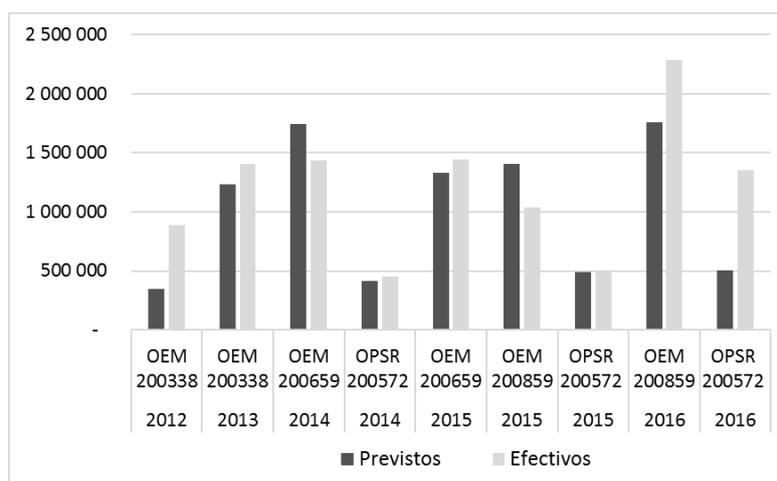
29. La selección de los beneficiarios y el establecimiento de prioridades en relación con la asistencia alimentaria se basaron en los análisis de la CIF y del sistema de seguimiento de la seguridad alimentaria y la nutrición, así como en la gravedad de la inseguridad alimentaria. El objetivo era garantizar un consenso interinstitucional sobre las necesidades, el liderazgo del Gobierno y la planificación coordinada con otros organismos de las Naciones Unidas. Sin embargo, las grandes dificultades encontradas en la recopilación de datos fiables crearon un amplio margen de error en los cálculos de la CIF¹⁷. El PMA se propuso realizar distribuciones mensuales para los beneficiarios en los campamentos de protección de civiles y en los campamentos de PDI, y dar prioridad a las distribuciones destinadas a las poblaciones rurales, en ciclos de 60 o 90 días en función del nivel de inseguridad alimentaria. Sin embargo, los datos del PMA a los que tuvo acceso el equipo de evaluación no permitieron verificar de forma independiente si este plan se había cumplido.
30. El número de beneficiarios de las actividades de nutrición se estableció conjuntamente con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) sobre la base de los datos procedentes de las encuestas de la Iniciativa estandarizada de seguimiento y evaluación de las fases de socorro y transición, y los resultados de la CIF. Para orientar las actividades de ACA desde el punto de vista geográfico se utilizaron los datos del sistema de seguimiento de la seguridad alimentaria y la nutrición y de la CIF, mientras que la selección de los hogares beneficiarios se basó en las encuestas comunitarias realizadas por un asociado cooperante y en las consultas celebradas con los dirigentes comunitarios.
31. En general se consiguieron buenos resultados en lo tocante a las metas establecidas para los productos. El PMA prestó asistencia a un promedio de 2,9 millones de personas al año (véase la Figura 5), es decir, el 91 % de los beneficiarios seleccionados. Las actividades de AAG y las transferencias de base monetaria abarcaron a más del 64 % de los beneficiarios: el 22 % recibió alimentación suplementaria, el 9 %, alimentación escolar y el resto recibió asistencia a través de actividades de ACA, de APC y la iniciativa P4P.

¹⁷ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH). 2016. Humanitarian Needs Overview. En el informe de la evaluación interinstitucional de la acción humanitaria relativo a Sudán del Sur también se llegó a la misma conclusión.

Figura 5: Beneficiarios asistidos por año (2012-2016)

Fuente: Informes normalizados de los proyectos, 2011-2016.

32. Las actividades de AAG, en el marco de las tres OEM y de la OPSR, alcanzaron una tasa media de logro del 117 % respecto del número de beneficiarios vulnerables previstos (véase la Figura 6), pero el porcentaje de las cantidades previstas de alimentos que se distribuyeron se redujo de casi el 80 % en 2012 a menos del 45 % en 2016¹⁸. La introducción del mecanismo móvil de intervención rápida fue importante para ampliar la escala de las OE en las zonas en que las organizaciones no gubernamentales se habían retirado debido a la inseguridad. Sin embargo, las quejas de los beneficiarios y los asociados pusieron de manifiesto que las distribuciones de alimentos eran impredecibles debido a los problemas para mantener una cadena de suministro de alimentos fiable y que la entrega de canastas completas de alimentos no se realizaba de manera sistemática.

Figura 6: Número de beneficiarios de la AAG (efectivos y previstos), por operación

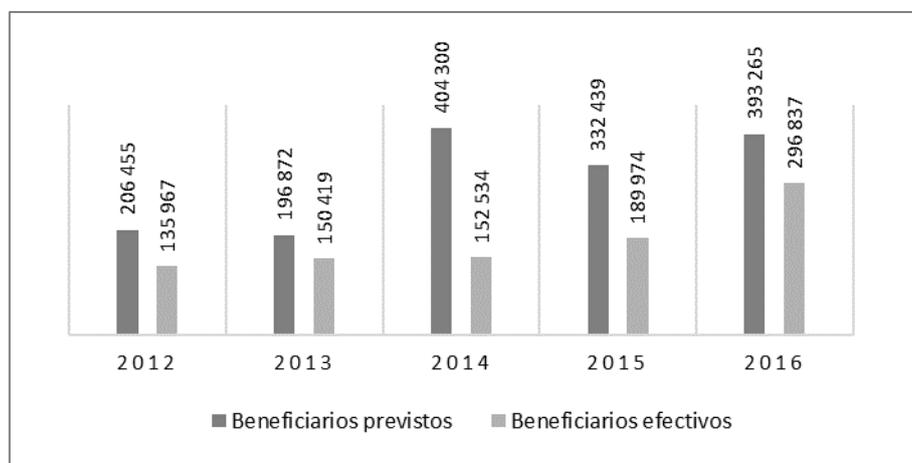
Fuente: Informes normalizados de los proyectos.

33. En el marco de las actividades de AAG, la utilización de las transferencias de base monetaria resultó problemática a causa de la inseguridad generalizada, la debilidad de los mercados, la escasez de proveedores de servicios financieros y la hiperinflación. En consecuencia, en las OEM y la OPSR estas transferencias alcanzaron un promedio del 70 % y del 20 % de sus metas, respectivamente. Los beneficiarios de las transferencias de base monetaria representaron una pequeña parte del total de los beneficiarios: solo 152.671 personas recibieron estas transferencias en 2016.
34. El número total de niños abarcados por el programa de alimentación suplementaria selectiva y el programa de alimentación suplementaria general del PMA aumentó de modo sostenido (véanse las Figuras 7 y 8). La ampliación del programa de alimentación suplementaria selectiva en 2014

¹⁸ Informes normalizados de los proyectos, 2012-2016.

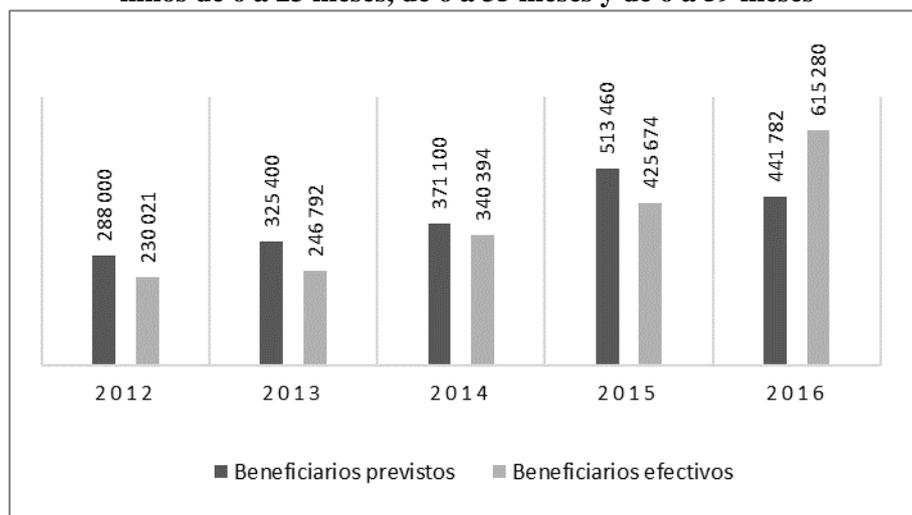
fue lenta debido a la necesidad de colaborar con otros asociados; el aumento de la cobertura del programa de alimentación suplementaria general fue más sencillo.

Figura 7: Programa de alimentación suplementaria selectiva del PMA en Sudán del Sur: niños de 6 a 59 meses (beneficiarios previstos y efectivos)



Fuente: Informes normalizados de los proyectos, 2011-2016

Figura 8: Programa de alimentación suplementaria general del PMA en Sudán del Sur: niños de 6 a 23 meses, de 6 a 35 meses y de 6 a 59 meses



Fuente: Informes normalizados de los proyectos, 2011-2016

35. En promedio, con las actividades de ACA se prestó asistencia a más de 80.000 beneficiarios al año, lo que representa una tasa de logro de las metas anuales de entre el 49 % y el 129 %. Los problemas de financiación, las interrupciones en la cadena de suministro y la inseguridad fueron las causas principales de los escasos logros registrados en esta esfera. En caso de competencia por los limitados recursos disponibles, se dio prioridad a las intervenciones destinadas a salvar vidas.
36. Se construyó tan solo una cuarta parte de los 800 kilómetros de caminos secundarios previstos. Los largos procesos de selección, las restricciones por motivos de seguridad, la falta de personal de ingeniería del PMA y la deficiente adaptación de los procedimientos de adquisición contribuyeron a los retrasos. Sin embargo, la calidad de los caminos terminados, según la información disponible, fue elevada.
37. Con las actividades de la iniciativa P4P se prestó apoyo a 136 grupos de agricultores y se compraron 462 toneladas de alimentos a 13 de estos grupos. Esta cifra correspondió a menos del

- 10 % de todos los alimentos adquiridos localmente por el PMA y a menos del 1 % de las necesidades de alimentos del Programa en Sudán del Sur. Pese a que se construyeron 12 almacenes, los grupos de agricultores utilizaron menos del 10 % de esta capacidad de almacenamiento.
38. Mediante el programa de alimentación escolar se prestó asistencia a un promedio de 300.000 niños al año lo que, según las estimaciones, representa el 20 % de todos los alumnos de primaria. De ese total, el 44 % eran niñas (la tasa de matrícula de las niñas en la escuela primaria a nivel nacional ascendió al 39 %) ¹⁹. Según los informes, se rehabilitaron casi 900 aulas, pero no se hallaron indicios de que se hubiesen introducido mejoras en lo relativo al saneamiento de las escuelas, los huertos escolares o la instalación de cocinas de bajo consumo energético.
 39. Las realizaciones se evaluaron en función de los cuatro objetivos de la estrategia para el país.
 40. A las actividades de AAG de emergencia, acompañadas de un programa ampliado de alimentación suplementaria general, se les puede atribuir en parte el mérito de haber evitado que la grave situación de inseguridad alimentaria siguiera deteriorándose hasta convertirse en hambruna generalizada. Los servicios comunes desempeñaron un papel esencial en la eficacia de la intervención de emergencia del PMA. Los efectos en materia de nutrición, medidos en función de la tasa de recuperación, fueron satisfactorios. Las circunstancias limitaron la implantación generalizada de las transferencias de base monetaria en Sudán del Sur. Sin embargo, cuando esta modalidad se introdujo como parte integrante de la intervención de emergencia, fue mucho más eficaz en función de los costos, predecible y oportuna que las transferencias en especie ²⁰, y tuvo posibles beneficios secundarios para la economía local.
 41. Las actividades de fomento de la resiliencia y las relacionadas con los medios de subsistencia arrojaron resultados heterogéneos. Aunque los beneficiarios valoraron los activos creados en el marco de las actividades de ACA, como los diques, los caminos secundarios y la capacitación impartida, la calidad de los caminos terciarios fue limitada. La mayor parte de las actividades de ACA fueron de duración limitada, pero había pocos indicios de que se hubieran adoptado las medidas multisectoriales complementarias necesarias por un período de tiempo prolongado para fomentar la resiliencia ante las crisis que afectaban a la seguridad alimentaria. Los retrasos en las actividades de ACA se debieron a que los acuerdos de asociación sobre el terreno con más de 80 asociados cooperantes se firmaron tarde.
 42. Los progresos realizados en la ampliación del acceso a los mercados y las cadenas de valor fueron limitados. Faltaban datos cuantitativos y las pruebas incidentales indican que los caminos secundarios apenas tuvieron efectos positivos en la producción agrícola. Los efectos de la iniciativa P4P han sido modestos y su sostenibilidad es incierta.
 43. El PMA ha contribuido considerablemente a promover el acceso a los servicios básicos en apoyo del aprendizaje. A pesar de las fluctuaciones en las tasas de matrícula y retención escolar asociadas a la evolución de la inseguridad, el programa de alimentación escolar arrojó repetidamente resultados positivos, en particular con respecto a las tasas de retención escolar (99 % en 2013, 92 % en 2014, 89 % en 2015 y 78 % en 2016). Este programa también contribuyó a la paridad de género, en parte gracias a una iniciativa de incentivos para las niñas. Sin embargo, la eficacia global de la alimentación escolar dependía de un conjunto de intervenciones complementarias y de un sólido marco estratégico interinstitucional, que no existía.
 44. Se crearon sinergias en la cartera de proyectos del PMA gracias a la integración de las actividades de AAG y de nutrición. Sin embargo, se desaprovecharon las oportunidades para integrar la

¹⁹ Evaluación del módulo de acción agrupada de educación, Sudán del Sur 2016.

²⁰ Además, por lo que se refiere a los nutrientes, la relación entre la eficacia en función de los costos de las transferencias de efectivo y la de las distribuciones en especie (valor Omega) mejoró en el breve período (de septiembre de 2015 a marzo de 2016) para el que se disponía de datos (análisis y cartografía de la vulnerabilidad del PMA, marzo de 2016).

- nutrición en las actividades de ACA y la asistencia alimentaria para la educación, y apenas se dieron sinergias operacionales entre las actividades de ACA, la construcción de caminos secundarios y las actividades de la iniciativa P4P.
45. Se crearon sinergias operacionales con varios organismos de las Naciones Unidas, en particular la colaboración con el UNICEF (gracias a las misiones integradas del mecanismo de intervención rápida), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (en relación con las operaciones en favor de los refugiados), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (como asociado operacional para los sistemas de logística y de registro biométrico) y la FAO (en relación con el módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria, las evaluaciones de la seguridad alimentaria y el fomento de la resiliencia). Sin embargo, la oficina en el país podría haber colaborado con la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) para aprovechar su ventaja comparativa como organismo especializado en la ejecución de proyectos de infraestructura.
 46. Las constataciones sobre la sostenibilidad de los activos creados gracias a los caminos secundarios no fueron concluyentes. En los planes de mantenimiento se dio por sentado que el Gobierno se encargaría del mantenimiento a largo plazo; sin embargo, en el actual contexto presupuestario la credibilidad del Gobierno es limitada. En las circunstancias actuales, la capacidad de las comunidades para mantener los activos construidos con las actividades de ACA también se ve comprometida.
 47. Puesto que el Gobierno dispone de muy pocos medios, hay pocas perspectivas inmediatas de que la responsabilidad de los servicios dirigidos por el PMA se traspase a las instituciones nacionales. Se lograron avances limitados, pero importantes, en lo tocante a la utilización del sector privado para mantener esos servicios (por ejemplo, gracias al módulo de acción agrupada de telecomunicaciones de emergencia se pasó de un servicio de datos gratuito para los usuarios a un modelo de participación en los costos para los servicios de Internet).
 48. En cuanto a la eficiencia, la logística fue el factor que más influyó en los costos. Los componentes de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación de las OEM y la OPSR representaron el 55 % del total de los costos operacionales durante 2013-2016²¹. Los costos de logística estuvieron determinados por el amplio uso del transporte aéreo y las deficiencias de la red de carreteras principales. Para la ruta de Juba a Bentiu, los costos ascendían aproximadamente a 350 dólares por tonelada para una carga de 40 toneladas²², más del doble de lo que se cobra²³ en los países vecinos por una distancia similar. El PMA estudió opciones para reducir los costos de transporte como, por ejemplo, incrementar el uso de aeronaves de ala fija más económicas; establecer reservas preventivas de productos por vía terrestre durante la estación seca; abrir nuevos corredores de transporte terrestre desde el Sudán, y aprovechar al máximo el uso de las transferencias de base monetaria.
 49. La introducción de sistemas de registro biométrico (incluido el Sistema de gestión de las operaciones de efectivo del PMA [SCOPE], es decir, la plataforma digital del PMA de gestión de los beneficiarios y las modalidades de transferencia) ofreció la posibilidad de mejorar considerablemente la eficiencia en función de los costos gracias al aumento de la precisión con que se registraba a los beneficiarios. Se estima que el costo de registro con el sistema SCOPE es de 5 dólares por hogar²⁴, mientras que el costo de un posible error de inclusión de un hogar en una OEM durante un año ascendería a 1.000 dólares²⁵.
 50. Sin embargo, la escasa planificación y coordinación entre los usuarios contribuyó a que, en algunos casos, los servicios comunes de logística gratuitos para los usuarios no se utilizaran

²¹ Si se incluyen los costos de transporte externo, esta cifra se eleva al 58 %.

²² Evaluaciones del mercado del transporte y de la capacidad logística en Sudán del Sur (2015).

²³ Los costos son similares en la República Democrática del Congo.

²⁴ Estimación facilitada por la Oficina del PMA en el País.

²⁵ En el marco de la OEM se prestó asistencia a 253.903 beneficiarios, por un costo total de 250.490.565 dólares.

eficientemente. Puesto que no había incentivos financieros para que las organizaciones llevaran a cabo una planificación eficaz, los aviones y otros activos no se utilizaron con eficiencia y no pudieron desplegarse con escaso preaviso²⁶.

51. Gracias al Mecanismo de gestión global de los productos (MGGP) se redujo de 120 a 53 días el plazo medio de entrega de los alimentos; sin embargo, debido a las frecuentes interrupciones en la cadena de suministro, esas entregas no fueron demasiado fiables ni puntuales. Los planes de dotación de recursos de los donantes y otras limitaciones contribuyeron a la irregularidad de las corrientes de alimentos. La responsabilidad de la cadena de suministro estaba dividida entre varias funciones de gestión, que no contaban con personal suficiente.
52. La oficina en el país tuvo problemas para cumplir los requisitos mínimos institucionales en materia de seguimiento y presentación de informes, y los indicadores de los efectos para el seguimiento de la resiliencia y las OE carecieron de solidez. Las deficiencias en el sistema de seguimiento y evaluación de la oficina en el país se han rectificado en parte desde 2015. Sin embargo, las actuales restricciones de acceso han reducido parcialmente la capacidad de la oficina para recopilar datos suficientes sobre los efectos.

Conclusiones

53. Para evaluar las realizaciones del PMA hubo que reconocer claramente que las circunstancias en que se llevaron a cabo las operaciones en Sudán del Sur eran sumamente difíciles, complejas y estaban en constante evolución. Este incluía importantes necesidades humanitarias, precarias capacidades en materia de gobernanza, una infraestructura rudimentaria y altos niveles de inseguridad, que afectaban tanto al acceso humanitario como al bienestar de las comunidades y del personal del PMA.
54. La cartera de proyectos del PMA era muy pertinente: puso en evidencia la capacidad de trabajar tanto en situaciones de emergencia como en ámbitos de desarrollo, ya que se pasó oportunamente de atender las necesidades de emergencia a armonizar las actividades con el programa de consolidación del Estado para luego volver a responder a una crisis aguda a gran escala. Uno de los desafíos principales consistió en poner al PMA en condiciones de garantizar la interconexión: la necesidad de velar por que las actividades de emergencia a corto plazo se realizaran teniendo en cuenta el desarrollo a más largo plazo y los problemas interrelacionados.
55. La elaboración de la estrategia para el país contribuyó a impulsar una reorientación estratégica con la que se prestó apoyo al nuevo país y a sus instituciones, pero esta labor se vio rápidamente superada por los acontecimientos. La oficina en el país no diseñó un enfoque estratégico amplio y revisado para intervenir en la nueva situación de crisis aguda multianual. A esto se sumaron varios factores, como los continuos retrasos en la contratación de personal esencial, lo que minó la capacidad de la oficina en el país para la programación y planificación estratégicas.
56. El PMA veló por la coherencia estratégica con el Gobierno y otros asociados para el desarrollo. Los procesos del MANUD y del Marco de cooperación provisional procuraron favorecer la coherencia entre los organismos de las Naciones Unidas, pero en realidad se utilizaron más para presentar informes unificados que para coordinar medidas interinstitucionales. Dada la complejidad y la magnitud de la crisis aguda multianual, se requería un liderazgo más firme de las Naciones Unidas para estimular una intervención interinstitucional coordinada. Se detectaron oportunidades para sacar provecho de las sinergias internas, que en gran parte se desaprovecharon. Hubo fuertes sinergias externas con otros organismos de las Naciones Unidas que utilizaron los recursos complementarios para satisfacer las distintas necesidades de los beneficiarios. Este es un camino importante que hay que explorar ya que los programas del PMA tienen que encontrar un equilibrio entre la necesidad de crear sinergias internas entre las operaciones a nivel de los hogares, por un lado, y el riesgo de concentrar los recursos en un número limitado de beneficiarios, por el otro.

²⁶ Según la información recopilada por el personal del módulo de logística.

57. Las competencias del PMA en materia de evaluación y análisis resultaron particularmente útiles en la definición de las prioridades para seleccionar a los beneficiarios de los programas y en la toma de decisiones, incluida la integración de los análisis relativos a las cuestiones de género y la protección. Sin embargo, unos análisis más profundos de las causas de la inseguridad alimentaria y nutricional habrían permitido mejorar el diseño de los programas.
58. La asistencia alimentaria de emergencia del PMA resultó eficaz. El PMA proporcionó casi toda la asistencia alimentaria de la que se benefició el país y logró ampliar la escala de sus actividades con rapidez para hacer frente a las necesidades. El mecanismo de intervención rápida permitió al PMA ayudar a los beneficiarios en lugares muy inseguros, en los que no había asociados cooperantes. Sin embargo, en estas circunstancias fue difícil ampliar la escala de las transferencias de base monetaria y las actividades de construcción de carreteras secundarias no alcanzaron las metas establecidas. La participación de las mujeres en las actividades del PMA fue satisfactoria y se prestó gran atención a tomar las medidas necesarias para reducir los riesgos en materia de protección.
59. A nivel de los efectos, la AAG, que incluyó transferencias de base monetaria y actividades de nutrición, ayudó a impedir el rápido deterioro de la seguridad alimentaria. La alimentación escolar permitió mejorar las tasas de matrícula y retención escolar. Sin embargo, las intervenciones relacionadas con los medios de subsistencia se habrían beneficiado si se hubiera adoptado un enfoque más predecible y sostenido en lugar de concertar acuerdos anuales con los asociados cooperantes.
60. Se lograron avances encomiables en lo relativo al apoyo prestado a la elaboración de las políticas nacionales y a las capacidades técnicas gracias a las asociaciones establecidas con varios ministerios. Sin embargo, los buenos resultados obtenidos se vieron mitigados por el deterioro de la situación. Se tardó en establecer enfoques alternativos para garantizar la sostenibilidad, como el desarrollo de las capacidades del sector privado.
61. Los costos de logística referentes a las entregas en especie fueron un elemento determinante de la eficacia global en función de los costos. El PMA dio muestras de ser profundamente consciente de la necesidad de contener los costos e introdujo una serie de innovaciones para reducirlos al mínimo. Ante una perspectiva de disminución de los recursos y aumento de las necesidades, aún han de adoptarse otras medidas de ahorro.

Recomendaciones

Núm.	Asunto	Justificación	Recomendación	Dependencia responsable y calendario
1	Orientación estratégica	La estrategia para Sudán del Sur debe actualizarse y ajustarse a las nuevas circunstancias del país. La nueva estrategia debería ofrecer al PMA las orientaciones necesarias para hacer frente a una crisis aguda multianual, concediéndole flexibilidad para adaptarse a la rápida evolución de las necesidades.	<p>1. El PMA debería:</p> <p>a) establecer un marco estratégico para atender las necesidades de Sudán del Sur, país que es víctima de una crisis aguda multianual, en el que se reconozca la capacidad limitada del Gobierno para dirigir el proceso, y</p> <p>b) promover, en el ámbito de las Naciones Unidas, el establecimiento de un marco estratégico interinstitucional y un enfoque multianual común para hacer frente a esta crisis aguda multianual.</p> <p>La hoja de ruta integrada ofrece la oportunidad de abordar esta cuestión en 2017.</p>	Oficina en el país, con el apoyo del despacho regional y de la Sede: 2017-2018.

Núm.	Asunto	Justificación	Recomendación	Dependencia responsable y calendario
2	Sinergias entre las actividades humanitarias y de desarrollo	Aun reconociendo que la asistencia destinada a salvar vidas es prioritaria, el PMA debería prepararse para asegurar que las actividades de emergencia a corto plazo se realicen teniendo en cuenta el desarrollo a más largo plazo y los problemas interrelacionados.	<p>2. El PMA debería mejorar las sinergias entre las actividades humanitarias y de desarrollo mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) la elaboración de una estrategia para abordar las cuestiones subyacentes que dificultan la ampliación del uso de las transferencias de base monetaria (entre otras formas, fortaleciendo las cadenas de suministro, propugnando el comercio transfronterizo y mejorando la infraestructura financiera y de transporte), lo que permitiría prestar un mayor volumen de asistencia de emergencia de forma más oportuna y eficaz en función de los costos, al tiempo que se influiría a más largo plazo en el reforzamiento del acceso a los mercados y en los mercados destinados a la producción nacional; b) el mantenimiento del objetivo, a más largo plazo, de contribuir al Plan gubernamental de desarrollo del sector de la salud, incluido el desarrollo de las capacidades y otras formas de apoyo para la aplicación de las directrices sobre gestión comunitaria de la malnutrición aguda a nivel nacional, estatal y de los condados; la promoción y el apoyo a la puesta en marcha de la Iniciativa de salud de Boma, lanzada en 2015 en estrecha colaboración con el UNICEF, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y otros asociados en Sudán del Sur interesados en el papel de la nutrición en la salud; c) la asociación con otros organismos a fin de reforzar y perfeccionar un enfoque interinstitucional para el fomento de la resiliencia que sea distinto de las actividades de ACA e introduzca intervenciones multianuales de distintos organismos con vistas a su reproducción e implantación progresivas a medida que la situación lo permita, y d) la promoción estratégica de actividades de alimentación escolar (en el marco de un enfoque interinstitucional coordinado) que contribuyan a romper el ciclo de la guerra y la violencia en Sudán del Sur mediante el establecimiento de zonas seguras con fines de protección y proporcionen una plataforma para 	Oficina en el país, con el apoyo del despacho regional y de la Sede: 2017-2018.

Núm.	Asunto	Justificación	Recomendación	Dependencia responsable y calendario
			realizar intervenciones multisectoriales que comprendan objetivos relacionados con la salud, la nutrición y los medios de subsistencia.	
3	Eficiencia	La situación en Sudán del Sur hace que sea costoso prestar socorro y difícil garantizar la puntualidad de las entregas. Las principales dificultades subyacentes son los obstáculos para transportar los alimentos a los beneficiarios y gestionar la cadena de suministro de forma económica.	<p>3. El PMA debería seguir aumentando la eficiencia en función de los costos mediante la adopción de un enfoque multianual para la intervención en casos de emergencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El PMA debería colaborar con otros organismos, en particular la UNOPS, para determinar las posibilidades de utilizar las inversiones selectivas de los donantes en infraestructura de transporte para generar ahorros multianuales en relación con los costos de logística, en particular: los análisis de la relación costo-beneficio de las reparaciones estratégicas de las carreteras principales para permitir el acceso durante la temporada de lluvias; la inversión en la mejora del transporte fluvial, y el mantenimiento de pistas de aterrizaje estratégicas para incrementar el uso de aeronaves de ala fija. b) En función de los resultados del análisis de la relación costo-beneficio, elaborar una estrategia de promoción conjunta para los donantes sobre inversiones estratégicas limitadas en infraestructura. c) En colaboración con los asociados (en particular, la OIM y el ACNUR), elaborar una estrategia para proporcionar a todos los sursudaneses una identidad digital en la que se prevea un acuerdo sobre la interoperabilidad y el intercambio de datos entre los distintos sistemas. d) Considerar la posibilidad de introducir en el módulo de logística un elemento de recuperación de los costos corrientes para mejorar la planificación prospectiva y utilizar los recursos con mayor eficiencia. e) Fortalecer la gestión de la cadena de suministro mediante: <ul style="list-style-type: none"> i) la creación de un grupo de trabajo integrado sobre la cadena de suministro para determinar las necesidades y los recursos y priorizar los planes operacionales; ii) el fortalecimiento de la dotación de personal del Equipo de presupuesto y programación, en parte para 	Oficina en el país, con el apoyo del despacho regional y de la Sede: 2017-2018.

Núm.	Asunto	Justificación	Recomendación	Dependencia responsable y calendario
			<p>estrechar los vínculos con los donantes en relación con los envíos de alimentos, y</p> <p>iii) dada la importancia del MGGP para Sudán del Sur, estudiar las oportunidades de seguir fortaleciendo su contribución a las intervenciones en el país.</p>	
4	Calidad de los programas	<p>Las limitaciones relacionadas con los datos y los análisis siguen entorpeciendo la capacidad de la oficina en el país para extraer conclusiones basadas en observaciones empíricas sobre los enfoques programáticos más eficientes y eficaces que deben adoptarse. Pese a que se detectaron oportunidades para sacar provecho de las sinergias internas entre actividades, estas en gran parte quedaron sin aprovechar.</p> <p>Los acuerdos de asociación sobre el terreno de breve duración firmados con los asociados cooperantes no favorecen la continuidad de la labor de programación con los beneficiarios.</p>	<p>a) El PMA debería seguir invirtiendo en las evaluaciones y análisis relacionados con la alimentación y la nutrición mediante:</p> <p>i) una mayor elaboración de la metodología del PMA basada en el sistema de seguimiento de la seguridad alimentaria y la nutrición, a fin de evaluar periódicamente el estado nutricional de los principales grupos destinatarios de las actividades de nutrición, incluida la integración de los indicadores relativos al retraso del crecimiento y la triangulación de los resultados con el sistema de encuestas SMART (encuesta estandarizada de seguimiento y evaluación de las fases de socorro y transición), así como con otros mecanismos de vigilancia pertinentes;</p> <p>ii) la vigilancia de la seguridad alimentaria en las zonas urbanas, y</p> <p>iii) una mayor inversión en el análisis de las razones subyacentes de la desnutrición en Sudán del Sur, en estrecha colaboración/asociación con otros organismos interesados en la seguridad alimentaria y la nutrición, con particular atención a las zonas más estables del país.</p> <p>b) Puesta en marcha y ampliación de programas que tengan en cuenta la nutrición en consonancia con el enfoque del Movimiento para el fomento de la nutrición en toda la cartera de proyectos del PMA en Sudán del Sur, en particular mediante programas de efectivo para la creación de activos y de asistencia alimentaria para la educación, pero también mediante distribuciones generales de alimentos, por ejemplo, centrando la atención en la reducción del retraso del crecimiento junto con el programa de alimentación suplementaria selectiva y</p>	Oficina en el país, con el apoyo del despacho regional y de la Sede: 2017-2018.

Núm.	Asunto	Justificación	Recomendación	Dependencia responsable y calendario
			<p>el programa de alimentación suplementaria general.</p> <p>c) A escala institucional, examinar los indicadores utilizados para el seguimiento de las actividades de fomento de la resiliencia y las OE a nivel de los efectos y del impacto.</p> <p>d) Concertar acuerdos de asociación sobre el terreno multianuales con los asociados cooperantes (en los que podrían definirse marcos estratégicos multianuales acompañados de acuerdos presupuestarios anuales).</p>	
5	Recursos humanos	<p>Los continuos retrasos en la contratación de personal esencial han minado la capacidad de la oficina en el país, especialmente en lo referente a su capacidad de planificación estratégica.</p> <p>El PMA dependió de manera desproporcionada de personal contratado por períodos breves.</p>	<p>a) La oficina del PMA en el país debería encargar y publicar un examen de la dotación de personal, basándose en el personal necesario para ejecutar el nuevo PEP.</p> <p>b) Las capacidades del equipo de recursos humanos de la oficina en el país deberían aumentarse con miras a aportar la capacidad necesaria para facilitar el nombramiento oportuno de personal experimentado y debidamente cualificado (lo que incluye buscar activamente candidatos idóneos y animarlos a que soliciten la reasignación a puestos clave).</p> <p>c) En la Sede del PMA debería considerarse la posibilidad de contratar a personal de emergencia “flotante” que esté disponible para el despliegue inmediato gracias a la lista de reserva para las intervenciones de nivel 3.</p> <p>d) Si bien se reconoce que la Sede del PMA ha adoptado medidas para mejorar el proceso de reasignación, el departamento competente de la Sede debería considerar la posibilidad de introducir nuevos cambios en el proceso de reasignación para asegurar que todo el personal preste servicio en lugares de destino difíciles.</p>	Oficina en el país, con el apoyo del despacho regional y de la Sede: 2016-2018.

Lista de siglas utilizadas en el presente documento

AAG	asistencia alimentaria general
ACA	asistencia alimentaria para la creación de activos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
APC	asistencia alimentaria para la capacitación
CIF	Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MGGP	Mecanismo de gestión global de los productos
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OE	operación especial
OEM	operación de emergencia
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
P4P	Iniciativa “Compras para el progreso”
PDI	persona desplazada internamente
PEP	plan estratégico para el país
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SCOPE	Sistema de gestión de las operaciones de efectivo del PMA
UNHAS	Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos