

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Roma, 19-21 de febrero de 2007**

## **INFORMES DE EVALUACIÓN**

**Tema 7 del programa**

*Para examen*

**S**

Distribución: GENERAL

**WFP/EB.1/2007/7-A**

19 enero 2007

ORIGINAL: INGLÉS

### **INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA OEM 10339.0/1 PARA DARFUR**

**Asistencia a las poblaciones afectadas  
por el conflicto en la región de Gran  
Darfur (Sudán occidental)**

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>).



# RESUMEN

## Propósito de la misión

En esta evaluación independiente se examinó la labor realizada en el marco de la operación de emergencia en Darfur, de abril de 2004 a diciembre de 2005. Sus propósitos fueron los siguientes:

- rendir cuentas a la Junta, los donantes, los beneficiarios y los asociados cooperantes;
- aportar una orientación a la operación, teniendo presentes la envergadura y complejidad del problema y la experiencia adquirida con anteriores operaciones; y
- adquirir experiencia a partir del programa del PMA en Darfur, una de sus mayores operaciones.

## Métodos

Los métodos empleados por el equipo<sup>1</sup> fueron los siguientes:

- labor de investigación, centrada en gran parte en documentos reunidos durante el estudio preparatorio realizado por la Universidad de Tufts en nombre de la oficina de evaluación;
- entrevistas con informantes clave en Roma y el Sudán: personal del PMA, asociados cooperantes, otros organismos de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja en Jartum y Darfur, y el Gobierno;
- reuniones de grupos de discusión con beneficiarios en Darfur; y
- observación directa.

Entre las limitaciones que afectaron a la labor cabe mencionar la delicada situación política y de seguridad en el momento de la evaluación, que hizo imposible visitar algunas zonas a las que el PMA prestaba asistencia.

En este informe se presentan los resultados de la evaluación según los criterios propuestos por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos en 1999 respecto de la evaluación de la acción humanitaria.

---

<sup>1</sup> El equipo constaba de: un jefe, especialista en intervenciones de ayuda humanitaria y en logística; un experto en salud pública y nutrición; un experto en desarrollo rural y seguridad alimentaria; y un especialista en gestión de organizaciones y empoderamiento de las comunidades. Los últimos dos eran naturales del Sudán.

## Conclusión

El personal del PMA en el Sudán trabajó arduamente para cubrir el déficit de alimentos en Darfur, y lo hizo en un entorno logístico sumamente difícil. Fue un triunfo distribuir 560.000 toneladas de alimentos entre abril de 2004 y diciembre de 2005. La necesidad de alimentos era evidente; sin ellos se habría producido una importante crisis nutricional, habrían aumentado las enfermedades y habría habido muertes. Evitar que se produjera una catástrofe de esa índole fue un logro que justifica la existencia del PMA.

Tal logro fue posible porque el personal directivo del PMA en el Sudán dio prioridad a los problemas de índole humanitaria: ignoró la regla burocrática según la cual “quienes nada hacen, nunca se equivocan”; estudió una y otra vez los problemas; asumió riesgos calculados; encontró soluciones innovadoras; y no siempre se ajustó estrictamente a las políticas del PMA, de hecho, un entrevistado que ocupa un puesto de categoría superior en Roma estimó que la operación de Darfur no habría beneficiado a tantas personas si se hubieran cumplido rigurosamente todas las consignas establecidas. En definitiva, la operación del PMA en el Sudán logró muchos resultados centrándose en la satisfacción de las necesidades humanitarias.

Las prioridades de programación no pueden desatenderse para favorecer las prioridades logísticas: ambas deben tenerse en cuenta si se quiere intervenir eficazmente ante una emergencia compleja. El PMA tiene una enorme capacidad en materia logística, pero ésta no va a la par de un perfeccionamiento equivalente en materia de programación de los alimentos. La evaluación reveló que el costo que tuvo que pagar la oficina del PMA en el Sudán para alcanzar resultados fue prestar menor atención a algunas cuestiones:

- falta de un seguimiento y evaluación eficaces del proceso de distribución y la calidad del trabajo de los asociados cooperantes;
- una continua utilización de las distribuciones generales de alimentos cuando cabría haber orientado la ayuda de manera más precisa;
- una respuesta deficiente a los problemas relacionados con la recogida de leña y la molienda;
- falta de compromiso ante la incorporación de la temática de género y los problemas de género; y
- pocos recursos humanos para colaborar en las tareas de las oficinas de zona.

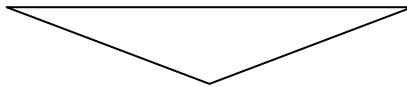
No corresponde al equipo de evaluación cuestionar las estrategias prioritarias de la operación en Darfur, pero cabe señalar que el seguimiento del impacto en materia de protección, género y nutrición no puede abordarse después de una emergencia: se trata de cuestiones que forman parte de la intervención y que deben atenderse y financiarse desde el comienzo.

La oficina del PMA en el Sudán decidió invertir los recursos disponibles para aumentar al máximo el número de beneficiarios en lugar de aumentar al máximo la calidad del programa. El equipo de evaluación estuvo de acuerdo con la adopción de una estrategia de esta índole, al menos hasta mediados de 2005, dada la enorme necesidad de asistencia alimentaria. En vista de la capacidad limitada del PMA y sus asociados cooperantes, si se hubiera prestado más atención a la calidad del programa se habría reducido la cantidad de alimentos que llegaban a Darfur.

La ayuda alimentaria del PMA salvó vidas y evitó sufrimientos en Darfur. El equipo de evaluación quedó impresionado por los resultados que el PMA había logrado en un entorno tan difícil.



## PROYECTO DE DECISIÓN\*



La Junta toma nota del “Informe resumido de la evaluación de la OEM 10339.0/1 para Darfur” (WFP/EB.1/2007/7-A) e insta a que se adopten nuevas medidas conforme a esas recomendaciones, teniendo en cuenta las observaciones formuladas por sus miembros durante el debate.

---

\* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del primer período de sesiones ordinario de 2007 de la Junta Ejecutiva” (WFP/EB.1/2007/16) que se publica al finalizar el período de sesiones.



---

## ANTECEDENTES

1. El actual conflicto armado en Darfur, que se inició a principios de 2003, ha provocado grandes desplazamientos de personas. Antes del conflicto, el PMA tenía una operación de poca envergadura en Darfur, que atendía a un escaso número de personas desplazadas internamente (PDI) procedentes del Sudán meridional y respaldaba pequeños programas de desarrollo, como los de alimentos para la educación (APE) y las de asistencia a las poblaciones afectadas por la sequía en el Darfur septentrional.
2. En este informe no se analizan las causas profundas del conflicto en Darfur —una mayor marginación política, estrés ambiental aunado al crecimiento demográfico, cambios en los patrones de migración pastoral causados por el conflicto en el sur y tensiones entre las comunidades dedicadas a la agricultura y las dedicadas al pastoreo— por cuanto éstas se examinan detenidamente en otros informes<sup>2</sup> y se trata de cuestiones polémicas; tal debate haría que la atención se desviara de los principales temas de este informe, a saber, los resultados del PMA en Darfur.
3. Si se toma el nivel de análisis más sencillo por lo que respecta a las necesidades de ayuda alimentaria, el conflicto separó a la población en dos grupos: i) la población agrícola, gran parte de la cual se había visto desplazada por la violencia o no había podido acceder a sus tierras o a otros medios de subsistencia debido a la amenaza de la violencia; y ii) la población de pastores nómadas, quienes pudieron trasladarse en gran parte de Darfur, pero sufrieron indirectamente al perder las relaciones comerciales con la comunidad establecida de larga data.

---

## LA INTERVENCIÓN DEL PMA

4. El PMA suministró una cantidad limitada de alimentos en 2003 y 2004 en el marco de la operación de emergencia (OEM) 10048 —en apoyo de la Operación Supervivencia en el Sudán—, que se evaluó en Broughton *et al.*, 2004, por lo cual en esta evaluación no se volverá a mencionar<sup>3</sup>.
5. La presente evaluación se centró en las OEM 10339.0 y 10339.1. En este documento, por “OEM de 2004” se entiende la OEM 10339.0 y por “OEM de 2005”, la OEM 10339.1. La OEM de 2004 se inició en abril de 2004, meses después de que comenzaran los desplazamientos de población. El acceso a Darfur era sumamente limitado y estaba excluida toda posibilidad de que el PMA realizara una operación de gran escala.

---

<sup>2</sup> Por ejemplo: Bairiak, 2004.; Buchanan-Smith *et al.*, 2006; Comité Internacional de Desarrollo de la Cámara de los Comunes del Reino Unido, 2005; Young *et al.*, 2006 y 2005. Véase la bibliografía.

<sup>3</sup> El equipo no pudo visitar Darfur por motivos de seguridad.



<b>CUADRO 1. LA OEM 10339.0 Y SUS DOS REVISIONES PRESUPUESTARIAS</b>				
<b>OEM</b>	<b>Tema principal</b>	<b>Millones de dólares EE. UU.</b>	<b>Toneladas</b>	<b>Dólares EE. UU./t</b>
10339.0 abril-dic.	1,18 millones de beneficiarios exclusivamente en Darfur; ración parcial prevista para después de la cosecha.	99,4	107 959	921
10339.0, 1ª revisión presupuestaria oct.-dic.	Ración completa; aumento de 1,18 a 2,0 millones de beneficiarios debido a las malas cosechas; aumento de la capacidad.	95,9	109 630	875
10339.0, 2ª revisión presupuestaria ago.-dic.	Ración suplementaria general para niños menores de 5 años.	8,5	7 104	1 197
	<b>Gastos y toneladas previstos</b>	<b>203,6</b>	<b>224 693</b>	<b>906</b>
	Contribuciones confirmadas	162,2	80%	
	<b>Gastos y distribución efectivos</b>	<b>126,8</b>	<b>126 583</b>	<b>1 002</b>
	Cifras efectivas como porcentaje de las cifras planificadas	62	56	111

6. La situación empeoró en gran medida durante 2004: la inseguridad<sup>4</sup>, el consiguiente aumento de los desplazamientos y una mala cosecha hicieron incrementar el número de beneficiarios. La OEM de 2005 registró un aumento del número de beneficiarios a 3,25 millones.

<b>CUADRO 2. LA OEM 10339.1 Y SUS DOS REVISIONES PRESUPUESTARIAS</b>				
<b>OEM</b>	<b>Tema principal</b>	<b>Millones de dólares EE. UU.</b>	<b>Toneladas</b>	<b>Dólares EE. UU./t</b>
10339.1, enero-dic.	Aumento de 2,0 a 2,3 millones de beneficiarios; ración con 25 g de azúcar y 10 g de sal.	438,2	453 216	967
10339, 1ª revisión presupuestaria, abril-dic.	Aumento de la ración de cereales de 13,5 kilogramos a 15 kilogramos para compensar las pérdidas producto de la molienda y apoyar los mercados; aumento de la capacidad.	28,9	31 608	914
10339, 2ª revisión presupuestaria, junio-dic.	Aumento de 2,3 a 3,25 millones de beneficiarios y ampliación del socorro a zonas remotas.	94,4	84 379	1 119
	<b>Gastos y toneladas previstos</b>	<b>561,5</b>	<b>569 203</b>	<b>986</b>
	Contribuciones confirmadas	481,5	86%	
	<b>Gastos y distribución efectivos</b>	<b>472,9</b>	<b>438 804</b>	<b>1 078</b>
	<b>Cifras efectivas como porcentaje de las cifras planificadas</b>	84	77	109

<sup>4</sup> La inseguridad puede aumentar la necesidad de asistencia alimentaria aún cuando no se producen desplazamientos debido a las restricciones que sufren los medios de subsistencia. Por ejemplo, es posible que las personas no puedan cultivar sus tierras lejos de sus aldeas de origen o intercambiar sus mercancías o trabajo por dinero o alimentos.



7. Las OEM se vieron respaldadas por una serie de operaciones especiales (OE), desde las destinadas a aumentar la capacidad logística hasta las de gestión del Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas (UNHAS). El costo estimado del apoyo prestado mediante OE fue de 91 millones de dólares EE. UU. La presente evaluación no abarca esas OE.
8. La operación para Darfur fue gigantesca. A la operación en el Sudán le correspondió un 24% de los gastos del PMA en 2005; la mayor parte de ese porcentaje se destinó a la operación en Darfur.

## PERTINENCIA E IDONEIDAD

9. No hubo dudas en cuanto a la necesidad de alimentos en Darfur. La canasta de alimentos del PMA resultó en general adecuada en 2004; mejoró en enero de 2005 al añadirse azúcar y aumentar la cantidad de sal y, en marzo, al incrementar la cantidad de cereales.

<b>CUADRO 3. COMPOSICIÓN Y TAMAÑO DE LAS RACIONES EN EL MARCO DE LAS DISTRIBUCIONES GENERALES DE ALIMENTOS DE LAS OEM EN 2004 Y 2005</b>			
<b>Producto de la ración prevista por las distribuciones generales de alimentos</b>	<b>OEM de 2004, a partir de abril de 2004</b>	<b>OEM de 2005, a partir de enero de 2005</b>	<b>OEM de 2005, a partir de marzo de 2005</b>
Cereales (gramos)	450	450	500
Legumbres secas (gramos)	50	50	50
Aceite vegetal (gramos)	30	30	30
Sal (gramos)	5	10	10
MMS (gramos)	50	50	50
Azúcar (gramos)	-	25	25
<b>Total (gramos)</b>	<b>585</b>	<b>615</b>	<b>665</b>
<b>Valor nutricional</b>			
Kilocalorías (cifras brutas)	2 130	2 226	2 390
Proteínas (gramos)	69	70	81
Grasas (gramos)	47	47	41

10. Si bien el diseño de las OEM resultó en un principio adecuado en términos generales, las operaciones resultaron demasiado complejas en vista de la situación reinante sobre el terreno; por ejemplo, el PMA incluyó actividades de alimentos para la recuperación en la OEM de 2004, pero las excluyó en la de 2005; incluyó actividades de alimentación escolar de urgencia en ambas OEM, pero nunca las puso en práctica.
11. En ambos años, la alimentación escolar de urgencia se dirigió a niños desplazados internamente que ya estuvieran recibiendo una ración completa. La baja matrícula escolar se debió más a la falta de escuelas que a la necesidad de que los niños se dedicaran también a otras tareas. Las experiencias de 2004 demostraron que la alimentación escolar de urgencia no era pertinente en Darfur; el PMA no debía haberla incluido de la manera en que lo hizo en el plan de 2005.

12. Las dos OEM incluyeron raciones adaptadas a la alimentación terapéutica, suplementaria y en instituciones, además de las destinadas a la alimentación escolar y las actividades de alimentos para la recuperación en 2004. Los alimentos distribuidos mediante mecanismos que no fueran la distribución general representaron tan sólo el 1,3% del total distribuido en 2004 frente al 9% previsto; en 2005, esta cifra fue del 2,8% frente al 8% previsto. Ello se debió en parte a la ausencia de asociados para la alimentación terapéutica y suplementaria; sin embargo, aún cuando se realizaron actividades de este tipo, las tasas de admisión fueron bajas y las de abandono elevadas. No se conocen con claridad las causas de la situación.
13. La inclusión de la mezcla de maíz y soja (MMS) o una mezcla enriquecida en la distribución general de alimentos resultó importante porque mejoró la calidad nutricional de la ración; la MMS en la ración general fue adecuada para los niños más pequeños, los ancianos y los enfermos crónicos. Este aspecto resultó especialmente idóneo en Darfur, donde hubo poca alimentación terapéutica y suplementaria<sup>5</sup>. Sin embargo, el uso de la MMS en los hogares dependía de la comprensión que éstos tuvieran de sus ventajas: algunos hogares no habían recibido información alguna al respecto.
14. La adición de azúcar y de más cereales en 2005 actuó como una transferencia de ingresos, especialmente para las PDI con poco acceso a otros medios de subsistencia. Pero las calorías de los 25 gramos de azúcar no sustituyeron las calorías perdidas en la molienda; los 50 gramos de cereales no cubrieron el costo de la molienda. La introducción del azúcar en la ración fue especialmente útil por cuanto su relación de intercambio con los cereales era favorable.
15. En términos generales, la asistencia del PMA resultó pertinente para la situación e idónea. El equipo de evaluación concluyó que era correcto que el PMA se hubiera centrado en las distribuciones generales de alimentos en vista de la falta de asociados para la alimentación suplementaria y terapéutica, y de que ni las actividades de alimentos para la recuperación ni la alimentación escolar resultaban adecuadas para el caso.

---

## SOSTENIBILIDAD E INTERCONEXIÓN

16. Las intervenciones del PMA en Darfur fueron claramente temporales, estuvieron dirigidas a salvar vidas y evitar el sufrimiento, y no apuntaron a lograr la sostenibilidad. En la esfera de la interconexión se trató de determinar si en las medidas de ayuda humanitaria a corto plazo adoptadas por el PMA se tuvieron en cuenta problemas conexos y a más largo plazo.
17. Un aspecto que suele plantearse en las operaciones de asistencia alimentaria es el riesgo de crear un impacto en los mercados y productores de alimentos locales. En Darfur, esto no constituyó un problema importante porque había gran necesidad de alimentos y el cereal que se suministraba no era el mijo, el producto básico local, sino otros cereales.
18. En 2005 el PMA procuró apoyar los mecanismos de mercado a nivel local mediante el suministro de cereales adicionales, con la intención de que éstos fueran comercializados por los beneficiarios para promover el comercio local de granos. La finalidad era respaldar los mercados locales y reducir los precios de los alimentos para aquellos a quienes no podían llegar directamente las raciones del PMA. El equipo de evaluación no pudo

---

<sup>5</sup> La idoneidad de incluir alimentos compuestos enriquecidos queda demostrada por la decisión del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) de seguir el ejemplo del PMA y de incluir tales alimentos en su canasta de raciones para Darfur en 2006.

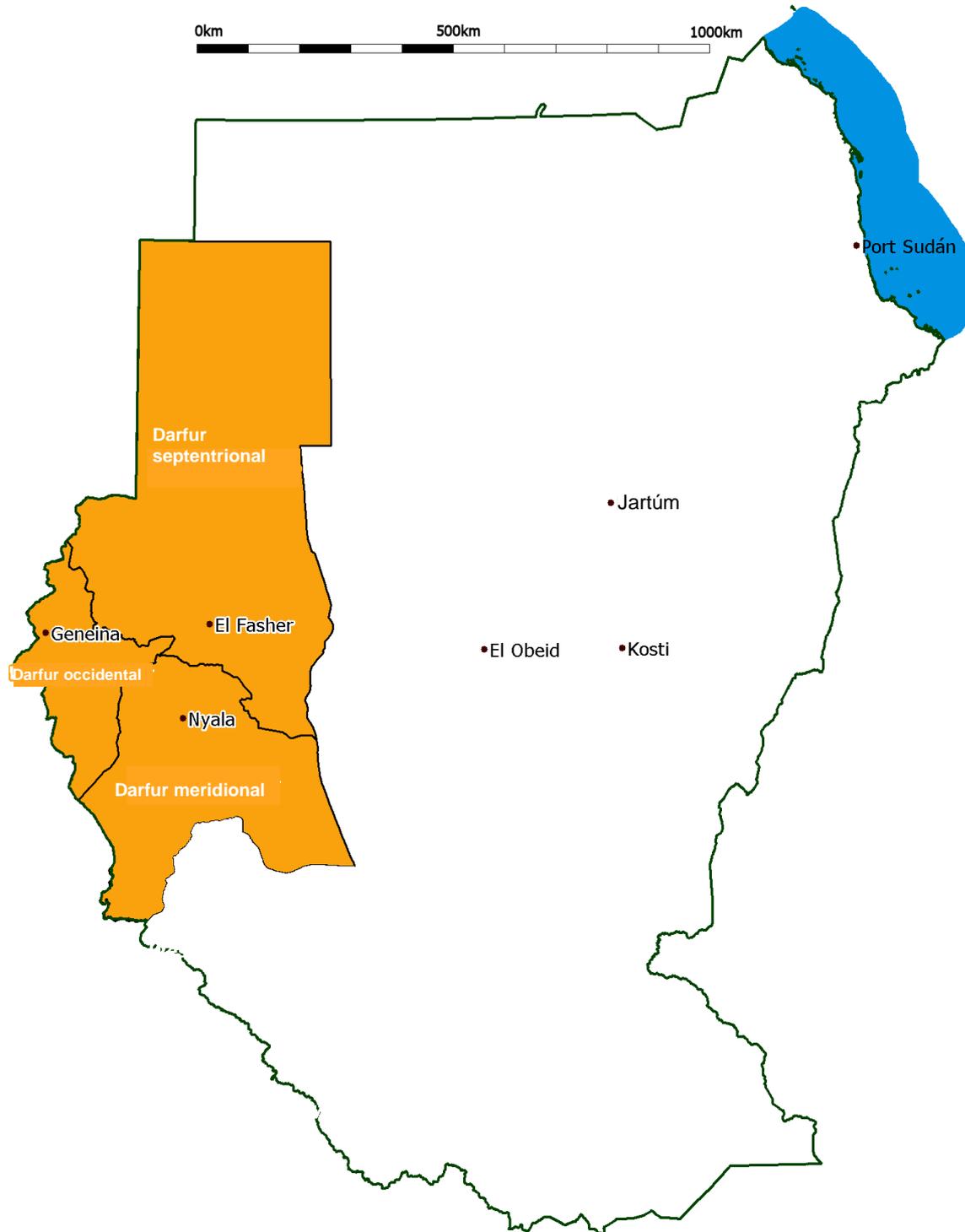
determinar la eficacia de esta estrategia, pero observó que el producto de la comercialización de los cereales adicionales no era suficiente para cubrir los gastos de molienda.

19. Las cuestiones relacionadas con la interconexión en Darfur son más amplias e incluyen la presión que se ejerce en los medios de subsistencia debido a una competencia cada vez mayor por las escasas tierras. Pero mientras dure el actual conflicto resulta difícil abordar estas cuestiones, para las que no resultan adecuadas las intervenciones de ayuda alimentaria.

---

## EFICACIA

20. Darfur se extiende en la parte occidental del Sudán; el principal puerto es Port Sudán, que se encuentra a 2.000 kilómetros por carretera de la oficina sobre el terreno del PMA en Geneina, centro logístico del Darfur occidental.

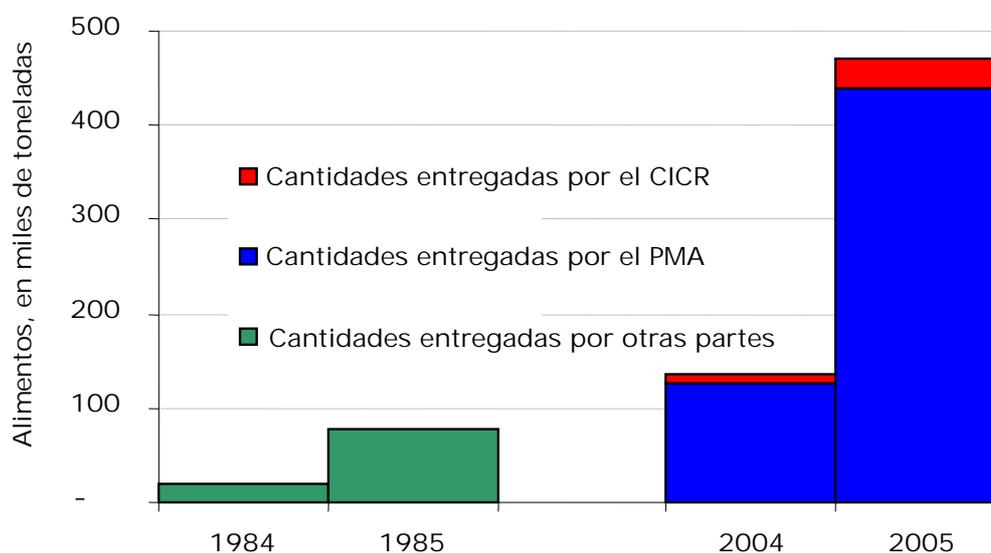
**Figura 1: Mapa: ubicación de Darfur en el Sudán**

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.

21. Los aspectos logísticos se vieron limitados por las grandes distancias, la falta de infraestructura de transporte y la naturaleza de los suelos. No existen caminos pavimentados entre Darfur y el resto del Sudán; en la temporada de las lluvias, los camiones no pueden acceder a determinadas zonas por períodos que pueden llegar a los tres meses. El enlace ferroviario con Nyala es poco fiable. La competencia por el transporte de los sectores de la economía sudanesa en rápido crecimiento<sup>6</sup> y la falta de combustible y repuestos para los contratistas locales también limitó la capacidad logística.
22. El equipo de logística superó estas limitaciones gracias a su capacidad de movilizar capacidad y poner en práctica la experiencia adquirida en operaciones pasadas. En la Figura 2 se hace una comparación entre el volumen entregado durante las operaciones de 2004 y 2005 y durante las operaciones de ayuda alimentaria en Darfur de mediados de la década de 1980, y se destacan los logros del PMA.

**Figura 2. Comparación de dos operaciones de ayuda alimentaria de emergencia en Darfur**

Datos de 1984-1985 extraídos de Waal, 1989. Datos del CICR procedentes de informes del CICR



23. Hubo varios problemas relacionados con la logística: las tiendas que hospedaban los almacenes de campaña no estaban bien aseguradas y varias se volaron por efecto del mal tiempo; en algunos casos los almacenes no estaban en buenas condiciones de higiene, aunque las prácticas en ellos eran por lo general buenas; el apilamiento de los productos planteaba un riesgo inaceptable de derrumbamiento, si bien las prácticas se ajustaban a las directrices del PMA; y había pocas paletas.
24. El personal de logística estableció un sistema de seguimiento por planilla electrónica porque el Sistema de análisis y gestión del movimiento de los productos (COMPAS) no respondía a sus necesidades. El sistema COMPAS requiere un suministro de energía estable, buenas redes de comunicación y personal capacitado, y nada de ello suele estar disponible cuando se desata una emergencia de gran magnitud. Por lo tanto, el PMA se enfrenta a los riesgos que entrañan esos sistemas informales, y los oficiales de logística, para quienes la prioridad es que las personas necesitadas reciban alimentos, están expuestos a las críticas de las autoridades de supervisión.

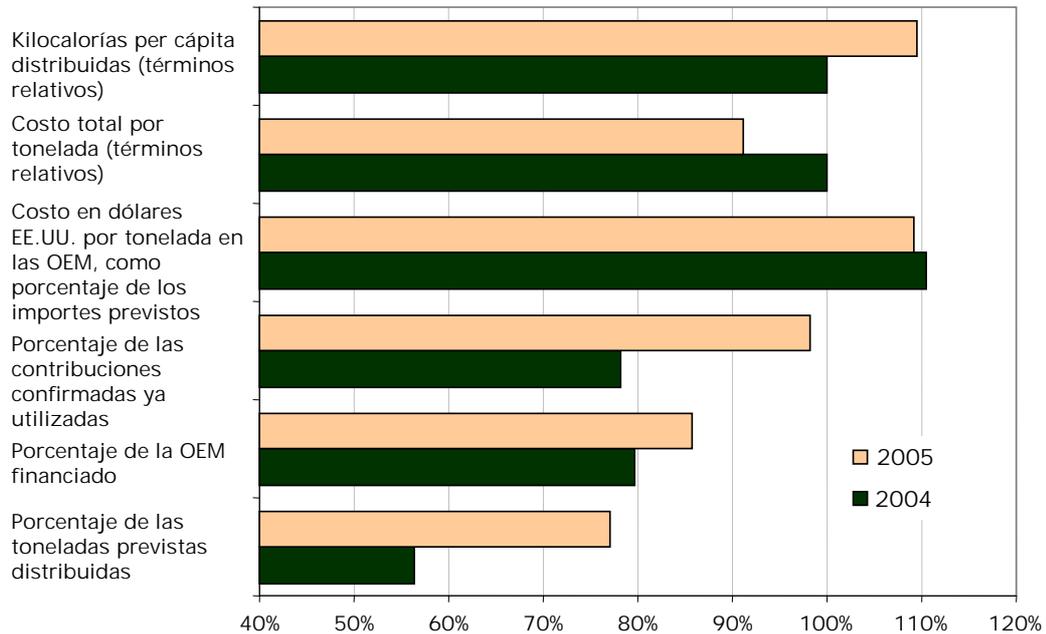
<sup>6</sup> El producto interno bruto (PIB) del Sudán aumentó en un 5,2% en 2004 y en un 8,0%, en 2005 (Banco Mundial, 2006).

25. El mal seguimiento de los aspectos no relacionados con la logística hizo que el personal directivo no contara con la información necesaria para lograr la máxima eficacia del programa. Por consiguiente, no hubo un buen análisis objetivo de los puntos positivos y negativos de la operación. Un seguimiento efectivo de la distribución y las etapas posteriores a la distribución habría puesto de manifiesto distintos aspectos sobre los que la dirección hubiera podido tomar medidas, desde el costo de la molienda hasta el incumplimiento de los Compromisos ampliados relativos a la mujer por parte de los asociados.
26. El PMA respaldó la evaluación anual de la seguridad alimentaria y la nutrición en emergencias, pero ello no sustituyó la realización de un seguimiento regular. El seguimiento del PMA mejoró notablemente hacia fines del período objeto de examen, pero esto no bastó para contribuir a la adopción de decisiones en materia de programación de manera oportuna.

---

## EFICIENCIA

27. El difícil entorno de logística ocasionó costos muy elevados. En 2004 y 2005, el PMA realizó lanzamientos desde el aire, pero empezó a suspenderlos gradualmente en Darfur a fines de 2005 constituyendo reservas de modo que las necesidades durante la estación de las lluvias pudieran satisfacerse sin recurrir a lanzamientos aéreos. Dado que Darfur permanece aislada de otros mercados del Sudán, la cantidad de alimentos necesaria era mayor que la que podía suministrarse mediante mecanismos de mercado normales a corto plazo. El costo por tonelada de los cereales entregados era varias veces superior para el PMA al precio local en Darfur, pero el precio local habría sido mayor si no se hubiese contado con la ayuda alimentaria del PMA. La asistencia del PMA resultó más eficaz de lo que habría resultado únicamente el efectivo.
28. El PMA no distribuyó efectivo, pero distribuyó azúcar, cuyo valor para los receptores en Darfur fue superior al costo que supuso para el PMA. Esto constituyó una vía eficaz de transferencia de ingresos para los beneficiarios. El costo por tonelada del azúcar entregado fue inferior para el PMA al precio local, aún respecto del azúcar adquirido en el Sudán.
29. Prácticamente todos los alimentos se distribuyeron mediante distribuciones generales. Éstas tienen costos de apoyo inferiores a los de otros medios de distribución, como las actividades de alimentos por trabajo (APT) o de alimentos para la educación (APE): al preferir el PMA este medio, logró mayor eficiencia en las primeras fases, cuando era prioritario aumentar al máximo los envíos de alimentos.
30. La oficina del PMA en el Sudán tomó algunas medidas innovadoras para mejorar la eficiencia y la eficacia, a saber: i) recurrir a empréstitos internos; ii) colaborar con los contratistas para conseguir camiones; iii) poner a disposición un equipo de seguridad para despejar zonas; y iv) proporcionar una red de almacenamiento de niveles múltiples. En la Figura 3 se ilustran las mejoras alcanzadas en materia de eficiencia y eficacia entre 2004 y 2005. No obstante, la mejora de los resultados del PMA se vio limitada por la falta de un seguimiento eficaz de todo el programa; la adquisición de experiencia resultó más clara en esferas tales como la logística, donde se concentraron las actividades de seguimiento del PMA.

**Figura 3. Evolución de los resultados del PMA entre 2004 y 2005**

31. En el Sudán, el PMA sustituyó la estructura ordinaria de la matriz de gestión, en la que el personal técnico responde a un director superior y a un director técnico, por un modelo de gestión jerárquica con un centro único para todas las comunicaciones. Al comparar la operación de Darfur con las OEM realizadas por otros organismos, el equipo de evaluación llegó a la conclusión de que la adopción de una estructura jerárquica había sido eficaz por cuanto había permitido al PMA centrar sus esfuerzos en la tarea primordial establecida por la dependencia de Darfur en Jartum, y el personal sobre el terreno no tenía que responder ante múltiples instancias o realizar tareas con distintas prioridades de otras dependencias del PMA.
32. Este enfoque también tuvo su costo. Las comunicaciones se transmitieron por medio de una única vía, lo cual ejerció presión en los jefes de las oficinas de zona; la estructura también limitó la interacción entre los especialistas del programa y el personal sobre el terreno, especialmente en temas en donde el contexto era particularmente importante<sup>7</sup>, como la nutrición, la evaluación de la vulnerabilidad, el seguimiento y evaluación (SyE) y el género.

## IMPACTO

33. Las intervenciones de ayuda alimentaria del PMA evitaron que se generalizaran el estrés nutricional y la mortalidad. En las entrevistas realizadas con las principales partes interesadas se reconoció —especialmente entre los beneficiarios— que los alimentos distribuidos por el PMA habían evitado que se produjera una catástrofe de carácter humanitario.

<sup>7</sup> Los temas en donde el contexto resulta particularmente importante requieren que se comunique más información que los temas menos complejos, como la logística, puesto que los datos no elaborados necesitan colocarse en un contexto.

34. Durante 2004 y 2005 persistieron focos de malnutrición en algunas zonas, pero las estadísticas de la evaluación anual de la seguridad alimentaria y la nutrición en emergencias indican en general una reducción importante de las tasas generales de malnutrición aguda, las tasas de malnutrición aguda grave, las tasas brutas de mortalidad<sup>8</sup> y las tasas de mortalidad de los niños menores de cinco años (véase el Cuadro 4). La cobertura de los programas de alimentación terapéutica y los programas de alimentación escolar fue limitada. La función que desempeña el PMA en los programas de alimentación terapéutica se limita a proporcionar artículos para los programas administrados por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); el PMA sólo puede respaldar programas de alimentación escolar cuando existen asociados capaces y dispuestos.

**CUADRO 4. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES NUTRICIONALES, 2004–2005<sup>9</sup>**

Año	Malnutrición aguda general Sobre la base de una puntuación z <sup>10</sup>	Malnutrición aguda grave Sobre la base de una puntuación z	Tasa bruta de mortalidad (muertes/10.000/día)	Tasa de mortalidad de los menores de 5 años (muertes/10.000/día)	Cobertura de los programas de alimentación escolar <sup>11</sup>	Cobertura de los programas de alimentación terapéutica
<b>Evaluación de la seguridad alimentaria y la nutrición en emergencias, 2004</b>	21,8% Intervalo de confianza 95% <sup>12</sup> (18,2% a 25,3%)	3,9% Intervalo de confianza 95% (2,3% a 5,6%)	0,72	1,03	18%	0%
<b>Evaluación de la seguridad alimentaria y la nutrición en emergencias, 2005</b>	11,9% Intervalo de confianza 95% (10,3% a 13,6%)	1,4% Intervalo de confianza 95% (0,9% a 2,0%)	0,46	0,79	20,2%	28,3%
<b>Valores de referencia</b>	15%	2-3%	1,00	2,00	>50% medio rural >70% medio urbano >90% campamentos	

<sup>8</sup> Por tasas “brutas” se entiende que las tasas de mortalidad no se ajustan en función de la edad.

<sup>9</sup> Los resultados preliminares no ponderados de la evaluación de la seguridad alimentaria y la nutrición en emergencias correspondientes a 2006 revelan un aumento de las tasas generales de malnutrición aguda (13,0%, con un intervalo de confianza del 95%, 10,3 a 13,6) y de la malnutrición aguda grave (2,0%, con un intervalo de confianza del 95%, 1,4% a 2,6%). Estas cifras no sorprenden dadas las interrupciones en la distribución, la disminución de las raciones y los problemas de acceso en 2006.

<sup>10</sup> Al tomar como base la puntuación z se entiende que los niños medidos se han comparado con la curva de distribución de los niños de la misma talla en la población testigo. Se trata de un criterio más riguroso que la utilización de un porcentaje fijo del peso medio para clasificar a los niños como malnutridos.

<sup>11</sup> Los programas de alimentación escolar permiten satisfacer las necesidades de alimentos de los niños con malnutrición moderada; los programas de alimentación terapéutica permiten atender a las necesidades de alimentos, y en algunos casos también médicas, de los niños con malnutrición grave. La cobertura indica el número de niños a los que se ha prestado asistencia.

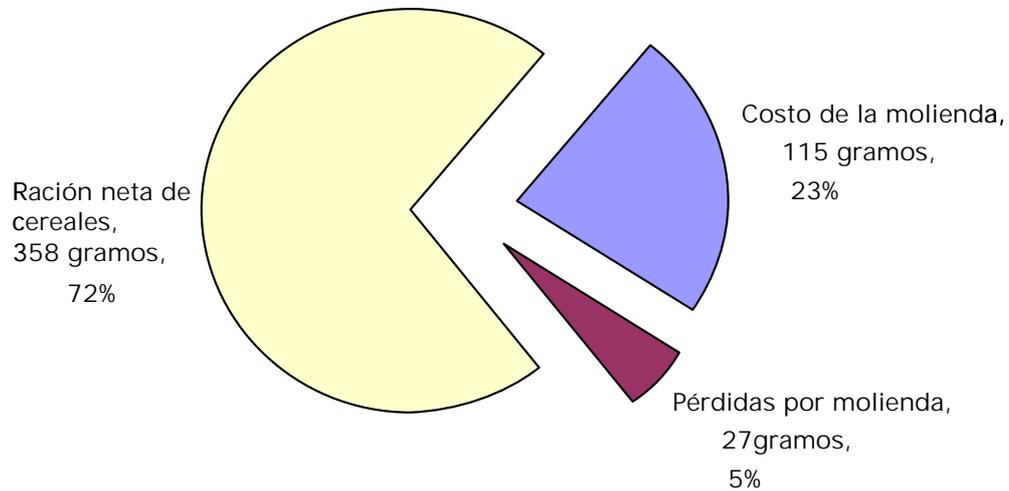
<sup>12</sup> La primera cifra indica la prevalencia de malnutrición aguda general o malnutrición aguda grave en la muestra de población. Por “intervalo de confianza 95%” se entiende que hay tan sólo una posibilidad del 5% de que el porcentaje quede fuera de los valores indicados en la población de la que se obtuvo la muestra.

35. El impacto del PMA depende del grado de acceso que tenga a las poblaciones afectadas y de otros cuatro factores: i) la cuantía y naturaleza del apoyo de los donantes; ii) los resultados del programa y los sistemas de logística del PMA; iii) la actuación de los asociados cooperantes; y iv) la manera en que los hogares utilizan los alimentos.
36. Si bien el PMA abordó correctamente los aspectos relacionados con el apoyo de los donantes y la logística, los otros aspectos plantearon ciertos problemas. El PMA contaba con algunos asociados excelentes en Darfur, pero el mal desempeño de otros limitó el impacto de sus actividades. La actuación de algunos asociados no fue suficientemente satisfactoria, si bien su desempeño con el PMA en otros países fue bueno.
37. Al no realizar el debido seguimiento, el PMA no se percató de algunos aspectos que no estaban funcionando bien con los asociados. De hecho, habría debido darse cuenta antes de que las complicadas condiciones reinantes en Darfur dificultaban la contratación de personal por parte de los asociados, lo que lo habría llevado a intensificar el seguimiento de sus asociados y apoyar el fortalecimiento de su capacidad.
38. La deficiente labor de seguimiento hizo que no se detectara la grave reducción de las “raciones consumidas” a raíz del elevado costo de la molienda, principalmente respecto de las PDI en campamentos. En los campamentos cerca de aldeas, la mayor parte de los granos se molían en molinos comerciales de pequeña escala. Los costos y las pérdidas de la molienda mermaron la ración de alimentos del PMA en el 25% y redujeron significativamente su valor nutricional.
39. En algunos campamentos, los beneficiarios de la ayuda alimentaria tuvieron que pagar entre un 7% y un 15% de su ración de cereales a los dirigentes tradicionales para sufragar los “costos” de porteadores, guardias y supervisores. En la Figura 4 se muestran dos casos: i) los beneficiarios reciben la ración completa; y ii) los beneficiarios tienen que pagar parte de su ración para sufragar los “costos” de la distribución.

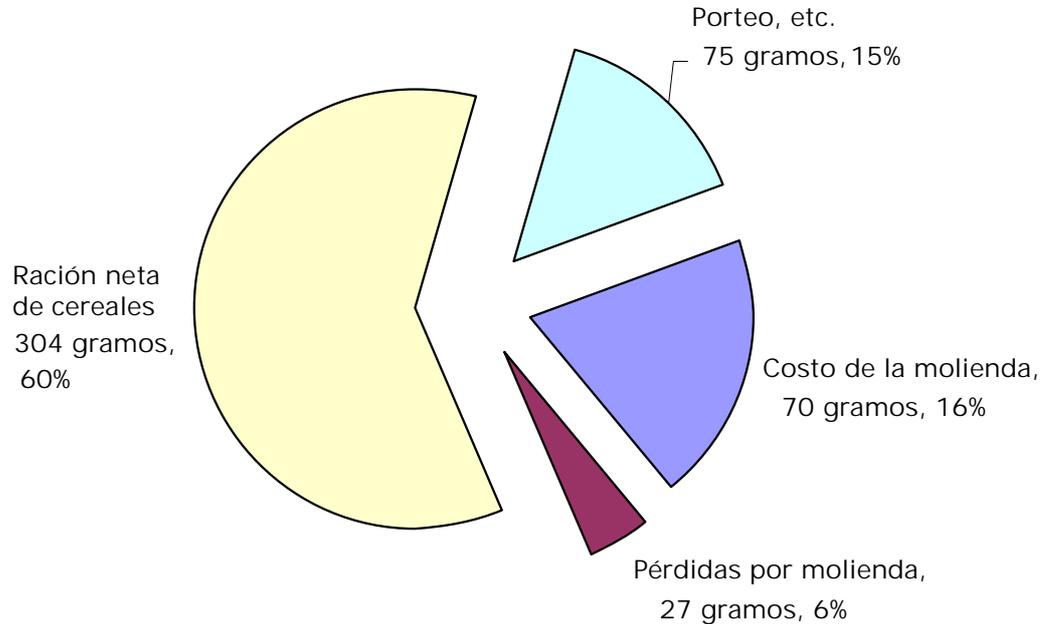
#### Figura 4. Impacto de los costos y las pérdidas por molienda en la ración de cereales

Fuente: Datos de los documentos relativos a la evaluación de la seguridad alimentaria y la nutrición en emergencias correspondientes a septiembre de 2005.

Ración de cereales de 450 gramos. Pérdidas de molienda: 7% de la ración molida



Efecto de una tasa de porteo del 15% en una ración de 450 gramos de cereales



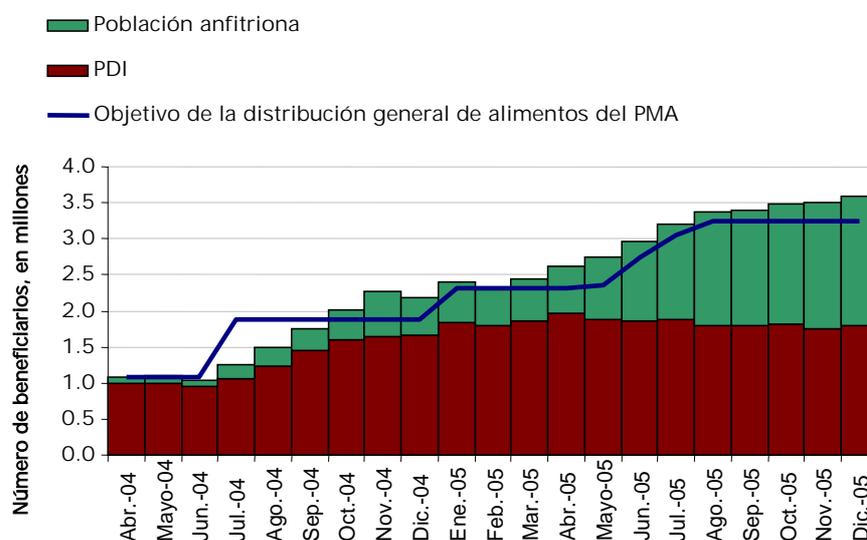
40. El resultado de ello fue que el valor calórico de la ración efectivamente “consumida” por los hogares estuvo muy por debajo de los niveles observados o comunicados por el PMA. Esto planteó un problema particular para quienes dependían de la ayuda alimentaria, como las PDI en los campamentos, en donde el tema de la seguridad impedía encontrar y utilizar otros medios de subsistencia.
41. La oficina del PMA en el Sudán ha comenzado a mejorar la calidad del desempeño de sus asociados cooperantes. Entre las últimas innovaciones cabe mencionar la introducción de indicadores del seguimiento conformes a los acuerdos sobre el terreno, la traducción del manual titulado “Cómo colaborar con el PMA” al árabe y la elaboración de indicadores del desempeño de los asociados.

## COBERTURA

42. Las cifras de planificación del PMA en las OEM y las revisiones presupuestarias coinciden con las estimaciones de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), como indica la Figura 2. El objetivo medio mensual establecido para las distribuciones generales de alimentos era del 96% de las personas necesitadas, con un coeficiente de correlación de Pearson de 0,96.

**Figura 5: Comparación de las cifras de planificación del PMA y de la OCAH**

Fuente: cifras extraídas de diversos boletines de *Humanitarian Update* y del PMA. Cabe señalar que hay incongruencias entre algunos de los boletines de *Humanitarian Update*.



43. En un primer momento, el PMA se centró en las PDI que se hallaban en los campamentos; más tarde, prestó asistencia a la población anfitriona y a las PDI fuera de los campamentos. Los números de beneficiarios son aproximados porque: i) el CICR distribuía alimentos<sup>13</sup> a distintas poblaciones<sup>14</sup> en coordinación con el PMA; y ii) el número de

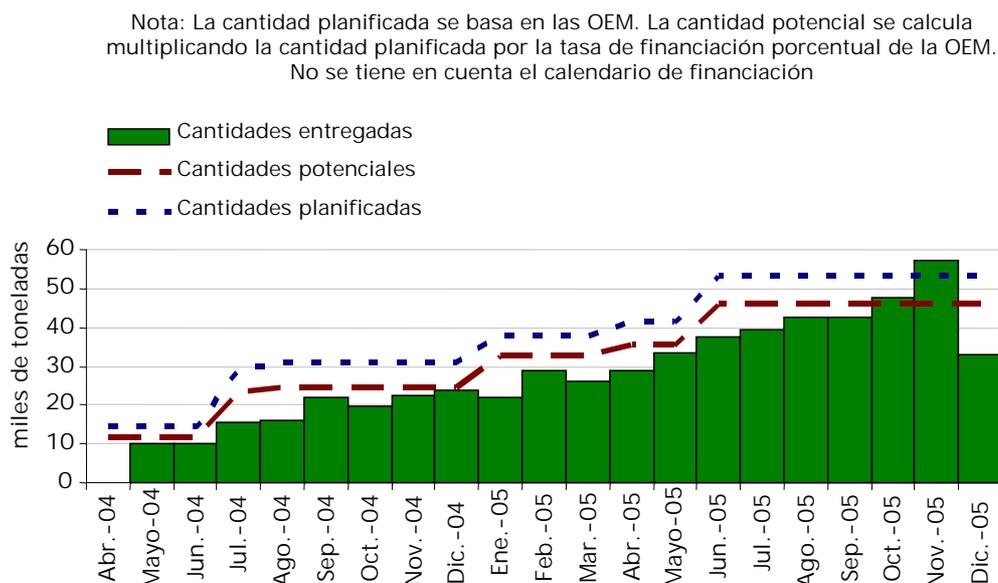
<sup>13</sup> El CICR distribuyó 8.500 toneladas de alimentos en 2004 (6,7% de las cantidades distribuidas por el PMA) y 32.000 toneladas en 2005 (7,3%).

<sup>14</sup> El CICR dirigió su asistencia a la población rural. En el momento en que se realizó el trabajo de campo, el CICR estaba considerando la posibilidad de suspender su proyecto de asistencia alimentaria para fines de 2006, puesto que las PDI beneficiarias estaban siendo atendidas por el PMA y las poblaciones asentadas ya no necesitaban asistencia.

beneficiarios accesibles en un mes dado variaba en función de la situación de seguridad y las condiciones de acceso.

44. Las operaciones del PMA alcanzaron su punto máximo en noviembre de 2005 cuando se distribuyeron 57.000 toneladas de alimentos en preparación para el Ramadán.

**Figura 6. Comparación entre la cantidad efectiva de alimentos distribuidos y la cantidad planificada en la OEM**



45. En abril de 2004, el 92% de la población destinataria de la ayuda alimentaria del PMA estaba constituido por PDI; en diciembre de 2005, las PDI —si bien su número había aumentado— representaban el 50% de los beneficiarios (véase la Figura 5).
46. En toda operación de ayuda alimentaria resulta inevitable que se produzcan errores tanto de inclusión como de exclusión. Desde que comenzó la operación en Darfur, el PMA corrió el riesgo de optar por altas tasas de inclusión para disminuir al mínimo la exclusión.
47. Los errores de inclusión constituyeron un problema en los campamentos de PDI cerca de las aldeas. Si bien esta situación mejoró a finales de 2004 y principios de 2005, siguen registrándose errores de exclusión con respecto a los recién llegados a los campamentos de PDI.
48. El PMA colaboró con sus asociados para elaborar un sistema de registro en los campamentos, pero trató de reunir demasiados datos. Sorprende que el PMA no cuente con un sistema de registro que pueda emplearse en situaciones de urgencia.

## COHERENCIA

49. Las OEM de 2004 y de 2005 apuntaban a alcanzar los Objetivos Estratégicos<sup>15</sup> 1, 3 y 4 del PMA. La OEM de 2004 procuró alcanzar el Objetivo Estratégico 2 mediante actividades de alimentos para la recuperación, pero éstas no continuaron en la OEM de 2005. En Darfur, las actividades estuvieron en consonancia con el Objetivo Estratégico 1.
50. En muchos casos, las medidas adoptadas por la oficina del PMA en el Sudán para cumplir los Compromisos ampliados relativos a la mujer no se tradujeron en un compromiso suficiente ante las preocupaciones de género. Si bien en los comités de distribución de alimentos había representantes mujeres, algunas de ellas no desempeñaban función alguna ni en la distribución ni en el seguimiento de los alimentos. Aparte de un proyecto de cocinas mejoradas, el PMA no ha tomado ninguna medida con respecto a la recolección de leña, una tarea que expone a las mujeres a un riesgo elevado.
51. Se necesitaba mejorar los siguientes aspectos: i) el número de supervisoras de la ayuda alimentaria; ii) el seguimiento de los asuntos relacionados con el género; iii) el seguimiento de los grupos extremadamente vulnerables; iv) la comunicación entre el asesor en materia de género y los coordinadores de género sobre el terreno; y v) la atención prestada por el personal directivo de categoría superior a las cuestiones de género.
52. Los asociados cooperantes no siempre eran conscientes de las expectativas del PMA en materia de género. Cuestiones tales como el problema de la mutilación genital femenina y la capacitación en materia de VIH/SIDA no entran dentro de las competencias del PMA. Sin embargo, el equipo admitió que muchas de las esferas en que era necesario introducir mejoras dependían de que el PMA contara con asociados capaces de aplicar programas que tuvieran en cuenta las cuestiones de género.
53. La generosa financiación proporcionada por los donantes permitió que el PMA tuviera un desempeño satisfactorio en Darfur. Pero el calendario de las contribuciones y las condiciones a que éstas estaban sujetas no siempre fueron compatibles con los objetivos de los donantes y supusieron importantes costos para el PMA además de llevar, en algunos casos, a interrupciones del suministro. Los donantes que permitieron que el PMA utilizara sus fondos para reembolsar préstamos internos contribuyeron a evitar interrupciones del suministro. La financiación interna fue un factor importante en los resultados del PMA en el Sudán.
54. El enfoque innovador que el PMA aplicó a los préstamos internos, las medidas en materia de seguridad y el apoyo a los transportistas le permitieron lograr la mayor cobertura posible; en algunos casos no hubo consonancia con las políticas del PMA, pero esos casos permitieron extraer enseñanzas para otras operaciones del Programa, especialmente por lo que respecta a la gestión de riesgos.
55. La evaluación no abordó el tema de la coherencia entre las actividades del PMA en Darfur y las medidas políticas internacionales destinadas a promover una solución del conflicto.

---

<sup>15</sup> Objetivos Estratégicos: 1 – Salvar vidas en situaciones de crisis; 2 – Proteger los medios de subsistencia en situaciones de crisis y aumentar la capacidad de resistencia a las crisis; 3 – Respaldar la mejora del estado nutricional y la salud de los niños, las madres y otras personas vulnerables; 4 – Respaldar el acceso a la educación y reducir las diferencias de género en el acceso a la educación y la capacitación técnica.



---

## COORDINACIÓN

56. El PMA ha participado en las actividades ordinarias de coordinación y, particularmente, en dos esferas que han facilitado el acceso a los beneficiarios: la seguridad del personal y el transporte.
57. La seguridad ha sido una preocupación constante en Darfur: la situación mejoró entre 2004 y 2005, pero siguió siendo muy preocupante, principalmente por el bandidaje y la violencia de grupos que deseaban controlar la ayuda alimentaria. El 30% de los problemas de seguridad se debieron a ataques armados o enfrentamientos, y en muchos casos el personal del PMA, de los asociados cooperantes y de los contratistas sufrió amenazas al controlar los bienes del PMA o necesitar trasladarse en Darfur.
58. El PMA destacó a sus propios equipos de seguridad, cuyo trabajo consistió en especial en llevar a cabo evaluaciones de la seguridad que permitieran realizar una evaluación más rápida de las distintas rutas y zonas. El PMA también se sirvió del UNHAS, gracias al cual, junto con los equipos de seguridad, fue posible acceder rápidamente a nuevas zonas, y diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) pudieron seguir trabajando en lugares de los que, de lo contrario, habrían tenido que retirarse. El UNHAS y el equipo de evaluación de la seguridad del PMA contribuyeron en gran medida al trabajo de los otros organismos.
59. Se estableció una buena coordinación entre el PMA y el CICR, cuyo personal felicitó al PMA por su disposición para asegurar la coordinación de las distribuciones de alimentos.

---

## PROTECCIÓN

60. El programa del PMA tuvo un impacto positivo en materia de protección por dos motivos: i) en las zonas de operaciones había una presencia internacional concertada; y ii) la ayuda alimentaria reducía la necesidad de arriesgarse para buscar comida fuera de los campamentos. Si el PMA reducía las raciones o no podía entregar raciones completas debido a deficiencias en la distribución, las poblaciones corrían un riesgo. Tal riesgo no era igual para todas las personas de los campamentos: algunas de ellas se enfrentaban a distintos tipos de riesgos cuando realizaban actividades de subsistencia. Lamentablemente estos diferenciales de riesgo no se tuvieron en cuenta en las políticas relativas a las raciones.
61. El PMA no asignó prioridad mayor a quienes vivían en campamentos sin otros medios de subsistencia a disposición frente a quienes vivían en campamentos pero tenían un mejor acceso a los medios de subsistencia. El PMA dio preferencia a las PDI en campamentos, pero no hizo distinción entre campamentos en cuanto a la disponibilidad de otros medios de subsistencia. De haber contado con un sistema de seguimiento eficaz habrían quedado de manifiesto los grupos de beneficiarios expuestos a la violencia a raíz de las deficiencias de las canastas de alimentos.
62. Si bien el PMA no tiene una definición o una política oficial respecto de la protección, su oficina en el Sudán contribuyó en gran medida a proteger a las PDI.

**ANEXO I****Referencias**

- Bairiak, J. T.** 2004. *The Human Situation in North Darfur State*. Rugby (Reino Unido). Intermediate Technology Development Group.
- Banco Mundial.** 2006. *Sudan Data Profile*. Puede consultarse en la siguiente dirección: <http://devdata.worldbank.org/external/CPProfile.asp?CCODE=SDN&PTYPE=CP>
- Broughton, B., Tymo, D., Meulder, F. D., Girerd-Barclayt, E., Asano, Y., Elhadi, F. y Alibea, S. K.** 2004. *Full Report of the Evaluation of the WFP Emergency Operations (EMOPs) 10048.00/01/02 in the Sudan: Food Assistance to Populations Affected by War and Drought*. Roma. PMA.
- Buchanan-Smith, M., Jaspars, S., Salih, M., Osman, B., Hafiz, M. E., William, T., Abdalla, M., Tehani, Galluzzi, C., Abaker, Y. y Moloney.** 2006. *Darfur Livelihood Report: Report for WFP, Khartoum*. Jartum. PMA.
- CICR.** 2005. *Sudan Bulletin n° 23*, 9 de febrero. Puede consultarse en la siguiente dirección: <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/69fhw9?opendocument>
- CICR.** 2006. *Sudan Bulletin n° 38*, 9 de enero. Puede consultarse en la siguiente dirección: <http://reliefweb.int/rw/rwb.nsf/vLCE/5F43C78E0C93B265852570F1005CBFD1?OpenDocument&StartKey=el+Sudán&ExpandView>
- Comité de Desarrollo Internacional de la Cámara de los Comunes del Reino Unido.** 2005. *Darfur, Sudan: The responsibility to protect*. Quinto informe del período de sesiones de 2004–2005 (Vol. II). Londres.
- CAD/OCDE.** 1999. *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*. París.
- Young, H. y Osman, A. M.** 2006. *A Conceptual Framework and Situational Analysis of Darfur, to inform the Darfur Early Recovery Plan and Joint Assessment Mission (Darfur ERP/ JAM)*. Medford, Mass., Estados Unidos. Feinstein International Famine Center, Universidad de Tufts.
- Young, H., Osman, A. M., Aklilu, Y., Dale, R., Badri, B. y Fuddle, A. J.** 2005. *Darfur – Livelihoods Under Siege*. Medford, Mass. Estados Unidos. Feinstein International Famine Center, Universidad de Tufts.

**ANEXO II. RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN A LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DE LA OEM 10339.0/1 PARA DARFUR**

Recomendaciones	Dependencia responsable	Respuesta de la dirección y medidas adoptadas
<p><b>Mejor efectividad</b></p> <p>La oficina del PMA en el Sudán debe seguir mejorando la calidad del seguimiento de las necesidades, la orientación de la ayuda, la puntualidad, las entregas, la actuación de los asociados y el impacto, de modo que el personal directivo cuente con la información necesaria para tomar decisiones basadas en la realidad.</p> <p>En caso de déficit o de recursos limitados, en Darfur, el PMA debe dar prioridad a las entregas de alimentos a los hogares o personas que más dependen de la ayuda alimentaria o cuyas estrategias de subsistencia los llevan a exponerse a mayores riesgos de violencia o muerte.</p> <p>En los casos en que haya pruebas de amenazas a la vida o el bienestar, el PMA debe considerar la posibilidad de suministrar raciones más abundantes a los hogares o personas que, de lo contrario, tendrían que realizar actividades de subsistencia que pusieran en peligro su vida.</p> <p>La oficina del PMA en el Sudán debe trabajar en colaboración con asociados para determinar las causas de las altas tasas de abandono y las bajas tasas de recuperación de los centros de alimentación escolar y de alimentación terapéutica a fin de que estos programas logren una mayor cobertura.</p> <p>El PMA debe realizar un seguimiento y presentar unos informes más completos y objetivos de las "raciones" para comprender el verdadero valor nutricional de la asistencia que presta. Con ello debe quedar claro lo que se pretende, lo que se distribuye y lo que está efectivamente a disposición para el consumo.</p>	<p>ODS</p> <p>ODS</p> <p>ODS</p> <p>ODS</p> <p>ODS</p>	<p>Durante 2006, el PMA capitalizó la experiencia adquirida con: i) los equipos de evaluación de la seguridad/VAM a fin de orientar la expansión hacia zonas rurales; ii) una segunda evaluación conjunta de la seguridad alimentaria y la nutrición en emergencias, que ayudó a revisar los planes para 2006; y iii) la elaboración del conjunto de instrumentos del enfoque común de seguimiento y evaluación para mejorar los aspectos relacionados con el SyE en el terreno. La atención está ahora centrada en racionalizar el proceso de adopción de decisiones para asegurarse de que gracias al seguimiento se logre modificar los programas de forma eficaz.</p> <p>La oficina del PMA en el Sudán elaboró criterios para manejar los casos de déficit y sigue dando prioridad a la prestación de asistencia a las PDI en campamentos. Una orientación más detenida de la ayuda a personas u hogares, o una distinción de las necesidades entre los campamentos, resulta demasiado costosa e inadecuada por cuanto provocaría tensiones entre quienes reciben y quienes no reciben asistencia.</p> <p>La oficina del PMA en el Sudán reconoce que la ayuda alimentaria es un componente esencial de la economía de subsistencia y estima que tal ayuda está muy poco expuesta a estrategias de subsistencia que supongan grandes riesgos. Suministrar más alimentos no es necesariamente la mejor respuesta: deben considerarse otros incentivos, como facilitar cocinas o efectivo.</p> <p>La oficina del PMA en el Sudán sigue recomendando a sus asociados que aborden estas cuestiones, comprendan las causas de la malnutrición y definan las debidas respuestas. En 2006 se formularon directrices técnicas para armonizar el diseño de los programas de alimentación escolar. Las mayores limitaciones siguen siendo la capacidad de los asociados y la financiación complementaria. El sistema de vigilancia del estado nutricional ha sido eficaz: i) para definir las zonas con elevadas tasas de malnutrición y donde deben establecerse programas de alimentación escolar; y ii) para intensificar las actividades de promoción.</p> <p>El seguimiento de la canasta de alimentos y de la situación posterior a la distribución ha guardado mayor coherencia desde mediados de 2005. Sigue siendo difícil asegurar el seguimiento sistemático de la ayuda alimentaria disponible efectivamente para el consumo mediante instrumentos normalizados debido a: i) la inseguridad, el acceso limitado para efectuar un muestreo aleatorio y las limitaciones en materia de dotación de personal; y ii) el hecho de que los protocolos para el seguimiento de la situación posterior a la distribución y de la canasta de alimentos no son siempre compatibles.</p>



**ANEXO II. RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN A LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DE LA OEM 10339.0/1 PARA DARFUR**

Recomendaciones	Dependencia responsable	Respuesta de la dirección y medidas adoptadas
<p>La oficina del PMA en el Sudán debe lograr una mayor concienciación de las poblaciones beneficiarias acerca de la utilidad de la MMS desde el punto de vista nutricional, y de su preparación y uso.</p> <p>En caso de continuar con la alimentación escolar, la oficina del PMA en el Sudán debe aclarar el objetivo: fomentar la matrícula de las niñas, respaldar la nutrición infantil, promover el rápido restablecimiento de escuelas o ayudar a pagar a docentes.</p> <p>La oficina del PMA en el Sudán debe mejorar la higiene de los almacenes, aumentar el uso de paletas, sujetar con mayor firmeza las tiendas de campaña y mejorar los métodos de apilamiento.</p>	<p>ODS</p> <p>PDP</p> <p>ODS</p>	<p>De acuerdo. En 2006 se celebró un taller de sensibilización sobre el tema de la MMS en el Darfur septentrional, en el que participaron ONG asociadas y el Gobierno. En él se recomendó que la distribución de alimentos fuera complementada por educación en materia de salud y nutrición. En 2007 se realizarán en el Darfur occidental y meridional talleres de sensibilización sobre la MMS similares. La oficina del PMA en el Sudán está: i) compilando en un librito recetas locales que usen la MMS y preparará casetes en los que se demuestre cómo preparar las recetas con MMS; ii) haciendo una revisión de la instrucción en materia de nutrición y salud que se está impartiendo actualmente en cada estado; y iii) haciendo un seguimiento de la educación sobre salud y nutrición respaldada por el PMA.</p> <p>De acuerdo. En la OEM de 2007, el PMA ha reducido el número planificado de niños beneficiarios a una cifra más realista.</p> <p>La PDP observa que esta cuestión no concierne específicamente a las operaciones del PMA en Darfur. Admite la necesidad de lograr una mejor definición de los objetivos de la alimentación escolar en las OEM; la evaluación temática que realice la OEDE aportará sin duda una mejor perspectiva del tema.</p> <p>Las prácticas mencionadas se han intensificado desde que la misión visitó el Sudán. Se dio instrucción a un mayor número de limpiadores sobre el mantenimiento diario de los almacenes; se distribuyeron 30.000 paletas de plástico, y se espera distribuir otras 44.000; los administradores de los almacenes organizan periódicamente sesiones de orientación actualizada acerca de las prácticas de almacenamiento; se han colocado estacas de 1,5 metros para sujetar las tiendas Wiikhalls.</p>
<p><b>Mayor protección</b></p> <p>La recolección de leña es una actividad arriesgada para las mujeres. El PMA debe coordinar la labor de la comunidad de ayuda humanitaria para evaluar los riesgos que plantea la obtención de leña y proponer soluciones tendentes a reducirlos.</p>	<p>ODS</p>	<p>La oficina del PMA en el Sudán procura disminuir los riesgos a que se enfrentan las poblaciones vulnerables, pero no coordina las cuestiones relacionadas con la protección, que atañen a la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS), el coordinador, el ACNUR, el UNICEF y el CICR. Se propusieron algunas soluciones en el Darfur occidental, en donde el PMA promovió patrullas para proteger a las mujeres en la recolección de leña y, en el Darfur septentrional, donde el PMA proporcionó cocinas económicas en pequeña escala.</p> <p>La oficina en el Sudán fue objeto de dos misiones de examen sobre cuestiones relacionadas con la protección, en 2005 y 2006; gracias a diversos talleres realizados en noviembre y diciembre de 2006 se logró comprender mejor la función del PMA en materia de protección en todas las fases del ciclo de distribución de alimentos.</p>



**ANEXO II. RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN A LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DE LA OEM 10339.0/1 PARA DARFUR**

Recomendaciones	Dependencia responsable	Respuesta de la dirección y medidas adoptadas
<p>El PMA debe formalizar el concepto de protección e incluir en él recomendaciones a fin de suministrar raciones más abundantes a las poblaciones que sólo pueden aplicar estrategias de subsistencia de alto riesgo.</p>	PDP	<p>La PDPT está en las últimas etapas de una investigación sobre la contribución potencial del PMA a la protección de las poblaciones con las que trabaja. En los últimos 18 meses, la PDPT realizó siete estudios sobre el terreno en cinco países, incluido el Sudán, sobre "cómo evitar provocar daños"; ello se complementó con estudios teóricos sobre género y protección y a un análisis de la documentación existente sobre el tema. Los consiguientes informes se han incluido en el Manual de instrucciones para la elaboración de los programas como material de referencia para el personal del PMA. La PDPT seguirá apoyando a las oficinas en los países, ofreciendo capacitación, integrando parámetros de protección en las distintas etapas de la planificación de los programas de formación y facilitando orientaciones sobre protección institucional.</p>
<p><b>Mayor eficiencia</b></p> <p>La oficina del PMA en el Sudán debe reforzar el apoyo administrativo que presta a las oficinas de zona puesto que el modelo de gestión jerárquica delega grandes responsabilidades en ellas.</p> <p>La oficina del PMA en el Sudán debe volver a examinar los procedimientos que garantizan las comunicaciones entre Darfur y Jartum a fin de mejorar la cantidad y calidad de información entre Jartum y el terreno.</p> <p>El PMA debe volver a examinar el sistema COMPAS en Darfur para determinar qué fue lo que provocó las ineficiencias y cómo pueden evitarse.</p> <p>En los casos en que se suministran granos enteros a las poblaciones que dependen de la ayuda alimentaria, el PMA debe facilitar instalaciones de molienda o una ración que baste para cubrir los costos de la molienda y las pérdidas que ésta provoca.</p>	<p>ODS</p> <p>ODS</p> <p>ODTF</p> <p>ODS</p>	<p>Se toma nota. En 2006, el PMA mejoró la estructura de las oficinas de zona a fin de reforzar las funciones de apoyo de todas ellas, tarea que sigue perfeccionándose en 2007.</p> <p>Se están volviendo a examinar las actividades en curso a fin de promover la comunicación entre los especialistas y el personal sobre el terreno de modo que haya la debida prestación de asistencia técnica.</p> <p>La ODTF reconoce las dificultades que se plantean con el sistema COMPAS en las primeras fases de una emergencia, que se ven agravadas en zonas que carecen de la debida infraestructura. A principios de 2005, con la asistencia de TNT, el PMA revisó el sistema COMPAS e introdujo una serie de mejoras, como la utilización de escáneres para la introducción de datos, la centralización de la introducción de datos en lugares que contaran con la capacidad e infraestructura necesarias, los ordenadores portátiles con programas de inicio rápido y programas informáticos independientes que no requirieran conexión a la red, la utilización de sistemas de presentación de informes mediante Oracle Discoverer, el fortalecimiento de la capacidad y una mayor rapidez en la preparación de los informes sobre la situación de los proyectos.</p> <p>La oficina del PMA en el Sudán observa que es posible que una mayor cantidad de cereales no compense las pérdidas/costos de la molienda, y señala que en Darfur proporcionar más alimentos no es quizás la única solución. En la evaluación de la seguridad alimentaria y la nutrición en emergencias, realizada en Darfur en septiembre de 2005, los beneficiarios prefirieron el grano entero a la harina, porque el grano daba mayor flexibilidad en la preparación de las comidas y podía almacenarse por más tiempo.</p>



**ANEXO II. RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN A LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DE LA OEM 10339.0/1 PARA DARFUR**

Recomendaciones	Dependencia responsable	Respuesta de la dirección y medidas adoptadas
<p>La oficina del PMA en el Sudán debe procurar obtener recursos de los donantes para llevar a cabo un programa de molienda subvencionada en los campamentos de PDI en Darfur.</p> <p>En las raciones de los beneficiarios, el PMA debe seguir incluyendo alimentos que sirvan como transferencia de ingresos, y debe perfeccionar esta práctica.</p> <p>La oficina del PMA en el Sudán debe establecer mejores mecanismos de seguimiento y cumplimiento de los Compromisos ampliados relativos a la mujer internos y con respecto a los asociados cooperantes. El personal directivo superior del PMA en el Sudán debe garantizar que tales compromisos se integren en todos los aspectos de la programación en Darfur.</p>	<p>ODS</p> <p>ODS</p> <p>ODS</p>	<p>Se toma nota. El PMA está estudiando la posibilidad de realizar un programa de esta índole en 2007.</p> <p>La oficina del PMA en el Sudán es consciente de que gracias a las modificaciones programáticas introducidas a fin de aumentar la canasta de alimentos se han podido respaldar los medios de subsistencia de las poblaciones afectadas por conflictos.</p> <p>Se toma nota. Tal como se indicó en la evaluación, la oficina del PMA en el Sudán ha avanzado en lo que respecta a la participación de las mujeres en las distribuciones de alimentos y aplicará esas políticas en la medida de lo posible.</p>
<p><b>Lograr un desempeño adecuado de los asociados cooperadores</b></p> <p>La oficina del PMA en el Sudán debe revisar los procedimientos a fin de que se tenga la certeza de que los asociados cooperantes y los comités de distribución de alimentos comprendan sus políticas y puedan aplicarlas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Compromisos ampliados relativos a la mujer: debe prestarse atención a las deficiencias en materia de participación de las mujeres en los comités de distribución de alimentos y a los mecanismos de distribución a fin de reducir la violencia por motivos de género.</li> <li>➤ Registro de los beneficiarios: debe prestarse atención a las deficiencias que plantean las prácticas básicas de registro y los protocolos, así como a la recolección, el procesamiento y la protección de la información personal, y el tratamiento de los recién llegados.</li> </ul>	<p>ODS</p>	<p>En los modelos de acuerdos sobre el terreno entre el PMA y los asociados se establecen las responsabilidades de ambas partes. Se reconoce que es necesario introducir mejoras con respecto al diálogo y la comprensión y a fin de asegurar que los asociados apliquen y supervisen las normas del PMA. La oficina del PMA en el Sudán está dirigiendo la labor de elaboración de indicadores del desempeño de los asociados y de seguimiento, labor que podría sentar las bases de las mejores prácticas al respecto.</p> <p>El sistema de registro fue creado por la oficina del PMA en el Sudán y la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), a finales de 2004. Los registros de beneficiarios se actualizan continuamente; las prácticas operacionales en cooperación con los asociados han mejorado. El registro de los beneficiarios en Darfur plantea grandes dificultades: el poco personal disponible para proceder al registro y la verificación en gran escala en los campamentos, la falta de un compromiso verdadero del Gobierno, los intereses creados de los dirigentes comunitarios y la inseguridad son todos factores que inciden en la capacidad de cumplir con los procedimientos acordados.</p>



**ANEXO II. RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN A LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DE LA OEM 10339.0/1 PARA DARFUR**

Recomendaciones	Dependencia responsable	Respuesta de la dirección y medidas adoptadas
<ul style="list-style-type: none"> <li>Distribución de la ayuda alimentaria: debe prestarse atención a atacar las deficiencias en los siguientes aspectos: i) informar a los beneficiarios sobre el tamaño y composición de las raciones; explicarles que no deben intercambiar favores por raciones e indicar cuáles son los canales por los que puedan notificarse los abusos relacionados con la ayuda alimentaria; ii) facilitar y utilizar las debidas medidas y procedimientos; iii) evitar gastos generales no aprobados respecto de las raciones de los beneficiarios; iv) proporcionar sombra y agua en los puntos de distribución.</li> </ul> <p>Para ello podría preverse: una revisión de las orientaciones; una mayor o mejor capacitación; sesiones periódicas de actualización de la capacitación; sesiones de retroinformación obligatorias; un mayor apoyo técnico y una mayor potenciación de la función de los comités de distribución de alimentos y una mayor asistencia de parte de ellos.</p> <p>Para poner en práctica lo que antecede, la oficina del PMA en el Sudán debe hacer un seguimiento más eficaz del desempeño de sus asociados cooperantes, especialmente si cabe suponer que no estén actuando de conformidad con las políticas y protocolos establecidos. En caso de que persistan los problemas, el PMA debe intervenir para garantizar la seguridad y dignidad de los beneficiarios.</p>		<p>Se toma nota. Se están introduciendo mejoras en el terreno mediante capacitación, talleres y reuniones periódicas en donde se proporcionan orientación y apoyo técnico. Los principales indicadores de los resultados son eficaces.</p> <p>De acuerdo. El PMA aplicará un sistema de seguimiento del desempeño de los asociados basado en las experiencias de 2005 y 2006. Se reunirán indicadores definidos de común acuerdo para hacer el seguimiento formal de las expectativas y los compromisos. Los resultados pondrán de manifiesto las esferas que susciten preocupación y fundamentarán las medidas correctivas que se adopten.</p>
<p><b>Registro de los beneficiarios</b></p> <p>El PMA debe elaborar un sistema de registro de los beneficiarios de rápida aplicación como punto de partida en situaciones de urgencia, que incluya directrices, protocolos, modelos y programas informáticos.</p> <p>La oficina del PMA en el Sudán debe preparar directrices para verificar los casos de personas recién llegadas y distribuir raciones de emergencia a fin de asegurar que estas personas que acaban de llegar a los campamentos reciban asistencia alimentaria rápidamente.</p>	<p>PDP</p> <p>ODS</p>	<p>La PDP, la ODO y el ODA, en consulta con el ACNUR, están actualizando las directrices relativas al registro; esta labor abarcará la política de registro y los protocolos aplicables, los modelos, ejemplos de buenas prácticas y enlaces para conocer las orientaciones de los asociados.</p> <p>El PMA y la OIM en el Sudán perfeccionarán y comunicarán las correspondientes directrices operacionales. Cuando procede, el PMA suministra raciones de emergencia durante la fase de verificación.</p>



**ANEXO II. RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN A LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DE LA OEM 10339.0/1 PARA DARFUR**

Recomendaciones	Dependencia responsable	Respuesta de la dirección y medidas adoptadas
<p><b>Reconocimiento de las innovaciones</b></p> <p>El PMA debe documentar las lecciones aprendidas de las innovaciones de logística y financieras en Darfur, que hicieron posible alcanzar las tasas de entrega de ayuda alimentaria mensuales más elevadas en la historia del PMA. Debe también analizar qué riesgos plantean esas innovaciones y demostrar cómo se abordaron esos riesgos con miras a mejorar la gestión de riesgos en programas similares en el futuro.</p>	<p>PDP</p>	<p>De acuerdo. El PMA utilizará instrumentos de aprendizaje tales como <i>PASS it on</i> para intercambiar las lecciones aprendidas a partir de las innovaciones de logística y financieras aplicadas en Darfur y de la gestión de los riesgos que éstas entrañan.</p>



## LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
APE	Alimentos para la educación
APT	Alimentos por trabajo
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
COMPAS	Sistema de análisis y gestión del movimiento de los productos
FDC	Dirección de Comunicaciones
MMS	mezcla de maíz y soja
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODA	Servicio de Evaluación, Análisis y Preparación
ODO	Oficina del Director de Operaciones
ODS	Oficina del PMA en el Sudán
ODTF	Subdirección de Fletes, Análisis y Apoyo
OE	Operación especial
OEDE	Oficina de Evaluación
OEM	Operación de emergencia
ONG	Organización no gubernamental
PDI	Persona desplazada internamente
PDP	Dirección de Estrategias, Políticas y Apoyo a los Programas
PDPT	Dependencia de Situaciones de Urgencia y de Transición
PIB	Producto interno bruto
SyE	Seguimiento y evaluación
UNHAS	Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNMIS	Misión de las Naciones Unidas en el Sudán
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad
VIH/SIDA	Virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida