

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 8-11 de noviembre de 2010

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.2/2010/6-D

24 septiembre 2010

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA OPERACIÓN DE EMERGENCIA SUDÁN 107600



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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

Directora, OE*:

Sra. C. Heider

Tel.: 066513-2030

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

* Oficina de Evaluación

RESUMEN

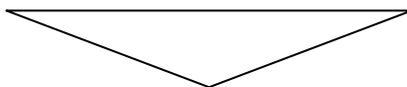
En este informe se resume una evaluación de la distribución general de alimentos realizada por el PMA en Darfur en 2009. La labor de campo fue realizada por un equipo de tres evaluadores internacionales en marzo de 2010 utilizando los siguientes métodos, entre otros: entrevistas a informantes clave, investigación documental, reuniones con beneficiarios, observación directa y encuestas en línea.

El estallido del conflicto en Darfur en 2003 causó muertes, destrucción de activos productivos y desplazamientos en gran escala. Estos últimos ocasionaron la pérdida de medios de subsistencia no sólo de las personas desplazadas, sino también —pero en menor medida— de las comunidades nómadas y asentadas que estaban económicamente vinculadas con las comunidades agrícolas desplazadas. El PMA ha estado ayudando a la población afectada por el conflicto en Darfur desde 2003, y su programa está ahora plenamente desarrollado. Sin embargo, siete años después de que comenzara el conflicto, ha habido pocos resultados en Darfur, pues las causas de los desplazamientos siguen sin resolverse.

La evaluación reveló que la operación de emergencia resultaba pertinente para las personas afectadas, y que se adecuaba en gran medida a las necesidades de esas personas. La modalidad de la distribución general de alimentos resultó apropiada a las circunstancias en 2009, si bien se está volviendo menos apropiada a medida que cambian las necesidades. Resultó, también, eficiente, ya que los costos por tonelada fueron inferiores a los de otras modalidades que, además, habrían requerido un nivel de especialización mayor de los asociados cooperantes.

Con la operación de emergencia se prestó asistencia al 100% de los beneficiarios, gran logro dado el arduo contexto de trabajo, la expulsión de los asociados cooperantes (expulsión que el PMA tuvo que compensar encargándose de la distribución directa) y un déficit de financiación de un 22%. Resultó difícil determinar si la operación había cumplido los objetivos establecidos porque los indicadores institucionales ya se habían alcanzado cuando esta se aprobó. Por lo que respecta al impacto, se trata de la operación de mayor magnitud en Darfur, lo que hace que el PMA ocupe un lugar central entre los asociados. La asistencia del PMA hizo posible que la población afectada, especialmente las personas desplazadas internamente, optaran por medios de subsistencia menos arriesgados que los que habrían tenido a disposición de no contar con tal asistencia.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del “Informe resumido de la evaluación de la operación de emergencia Sudán 107600” (WFP/EB.2/2010/6-D) y de la respuesta de la dirección contenida en el documento WFP/EB.2/2010/6-D/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas por sus miembros durante los debates.

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

INTRODUCCIÓN

1. Darfur plantea un contexto de trabajo difícil. Ni siquiera en los mejores momentos hay seguridad alimentaria y en algunas zonas hay un historial de hambrunas y malnutrición crónica. La seguridad del personal internacional no ha dejado de empeorar desde 2004. Además, las condiciones logísticas son muy adversas, por lo que los costos de funcionamiento son elevados.
2. En este informe se resume una evaluación de la distribución general de alimentos realizada por el PMA en Darfur en 2009 como parte de la operación de emergencia (OEM) 107600. Un equipo de tres evaluadores internacionales llevó a cabo el trabajo de campo en marzo de 2010 con los siguientes métodos, entre otros: entrevistas a informantes clave, investigación documental, reuniones con beneficiarios, observación directa y encuestas en línea.
3. El estallido del conflicto en Darfur en 2003 causó muertes, destrucción de activos productivos y desplazamientos en gran escala. Estos últimos ocasionaron la pérdida de medios de subsistencia no sólo de las personas desplazadas, sino también —pero en menor medida— de las comunidades nómadas y asentadas que estaban económicamente vinculadas con las comunidades agrícolas desplazadas.
4. El PMA ha estado ayudando a la población general afectada por el conflicto en Darfur desde 2003, y su programa está ahora plenamente desarrollado. Sin embargo, siete años después de que comenzara el conflicto, ha habido pocos resultados en Darfur, pues las causas de los desplazamientos siguen sin resolverse.

PANORAMA GENERAL Y ESTRATEGIA DE LA OPERACIÓN

5. La OEM fue la mayor de las seis operaciones realizadas por el PMA en el Sudán en 2009. Las otras cinco fueron el programa en el país (PP) y cuatro operaciones especiales (OE), tres de las cuales fueron pertinentes para Darfur y una se centró enteramente en esta región.
6. Los objetivos generales de la OEM eran los de salvar vidas, reducir la inseguridad alimentaria y restablecer los medios de subsistencia de las poblaciones vulnerables y afectadas por el conflicto en el Sudán. Corresponden al Objetivo Estratégico 1 del PMA: “Salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en las emergencias”. Además, la operación iba encaminada a proteger los medios de subsistencia. Los objetivos expuestos en el documento del proyecto eran plenamente coherentes con las políticas y los objetivos del PMA. La utilización de un compendio de indicadores y el proceso de examen de proyectos contribuyeron a garantizar que los documentos del proyecto se ajustaran a las políticas.
7. La OEM contó con un presupuesto total de 868,7 millones de dólares EE.UU. para el año; al final de 2009, se habían recaudado 675 millones de dólares¹. El programa iba encaminado a atender a 6,2 millones de beneficiarios, incluidos 3,8 millones de destinatarios de la distribución general de alimentos en Darfur. Se recurrió a varios métodos de distribución de alimentos, el más importante de los cuales fue la distribución general de alimentos. El PMA planificó la distribución de 443.800 toneladas mediante esta

¹ El PMA revisó la OEM en tres ocasiones durante 2009; tras la primera revisión, se redujo el presupuesto, en vista de que habían disminuido los precios de los alimentos y del transporte; la segunda fue una revisión administrativa de menor importancia, y, tras la tercera, se aumentó el número de casos atendidos en el sur.

metodología en Darfur, lo que representaba el 84% de la distribución general de alimentos total de la OEM. Se complementó la OEM con una OE para sufragar los costos extraordinarios debidos a las expulsiones de asociados cooperantes y para aumentar el número de localidades en que el personal del PMA podía trabajar de conformidad con las normas de seguridad de las Naciones Unidas.

8. Cuando comenzó la operación de Darfur en 2003, toda la población afectada necesitaba ayuda alimentaria. La estrategia original de selección basaba la prestación de asistencia en la condición de “personas desplazadas internamente” (PDI) y no en el nivel de seguridad alimentaria. Con el tiempo, la población afectada ha creado medios de subsistencia sustitutivos. Muchos de ellos son insuficientes para que las familias se mantengan por sí solas y no están bien adaptados, en el sentido de que perjudican otros medios de subsistencia o resultan insostenibles. Todos ellos dependen de la seguridad local. La adopción de medios de subsistencia sustitutivos, entre otros factores², da como resultado grandes variaciones de las necesidades de la población total de PDI. Así, pues, la estrategia de selección debe ir adoptando un criterio basado en las necesidades, que apunte a los hogares y no a los grupos, como, por ejemplo, las PDI en lugar de las comunidades de acogida. Sin embargo, el ajuste de la estrategia de selección y la realización de los consiguientes cambios en los programas encontraría resistencia por estas razones:
 - Los dirigentes de las comunidades afectadas se oponen rotundamente a racionalización alguna de las listas de distribución.
 - Las comunidades afectadas se oponen, asimismo, a cualquier selección que haga diferencias entre los miembros de la comunidad; reconocen la fragilidad de muchos de sus medios de subsistencia y les preocupa que la selección de un número menor de hogares para que reciban ayuda constituya una amenaza a la cohesión social. Además, algunas comunidades confunden el derecho a recibir alimentos con la condición de persona afectada por el conflicto.
 - Los asociados cooperantes tienen limitaciones de capacidad que afectan al grado en que pueden ejecutar programas suplementarios que requieran más conocimientos especializados que la distribución general de alimentos.
9. La estrategia de la operación sigue siendo pertinente, pero también es necesario tener en cuenta y abordar las cuestiones relativas al futuro de las PDI y la posible recuperación de sus antiguos medios de subsistencia. Aunque muchos medios de subsistencia sustitutivos son de escasa calidad, no por ello dejan de ser mejores que algunos de los que tenían antes las personas más pobres en las zonas rurales. Junto con el número cada vez mayor de años pasados en un medio urbano, eso significa que, aun habiendo paz, una proporción importante de la población afectada —los entrevistadores calcularon que podía ascender a entre el 15% y el 50%— no regresaría. Los regresos permanentes a las aldeas han sido mínimos, pero existe una tendencia cada vez mayor de regresos temporales durante la temporada agrícola. Esta cuestión es decisiva para la concepción de la OEM, si las poblaciones afectadas se establecen en zonas urbanas.
10. El PMA ha reaccionado ante las dificultades encontradas para la selección de los diferentes niveles de necesidad dentro de la población reduciendo el tamaño global de la ración. El sistema de seguimiento de la seguridad alimentaria en Darfur, logro importante para el PMA en 2009, ha brindado datos excelentes sobre seguridad alimentaria, según los

² Otros factores que desempeñan un papel importante en la determinación del nivel de necesidad de asistencia son el sexo, los recursos financieros y de otra índole, la red familiar, las aptitudes y la situación y el tamaño del campamento.

cuales esa reducción de la ración no tuvo repercusiones negativas importantes en la seguridad alimentaria de las localidades supervisadas.

RESULTADOS

Beneficiarios y asistencia prestada

11. En los momentos de máxima afluencia, el PMA atendió a 3,7 millones de beneficiarios en Darfur, es decir, el 96% del número previsto en el diseño original de la OEM y el 99,5% del que figuraba en los planes operacionales. Fue un logro importante, dado lo arduas que resultan las operaciones en Darfur. Otro logro notable fue el de que la pérdida de asociados cooperantes en marzo de 2009 tuviera muy pocas repercusiones en el número de beneficiarios atendidos o en el de toneladas distribuidas. El PMA lanzó su distribución directa muy eficazmente. Fue variando el número de beneficiarios y la composición de la ración a lo largo del año, basándose en las evaluaciones de la vulnerabilidad y adaptándose a las variaciones estacionales de las necesidades con raciones para las poblaciones residentes durante el período de hambre.
12. El PMA distribuyó el 83% de las toneladas de distribución general de alimentos previstas, lo que constituyó un logro considerable para una OEM que contaba sólo con el 78% de la financiación correspondiente (véase el párrafo 30). Desde el 1º de enero de 2009, el PMA redujo las raciones para las PDI al 70%, pues los datos sobre la seguridad alimentaria mostraron un panorama relativamente positivo gracias a la “buena” cosecha de 2008. En noviembre de 2009, las limitaciones de recursos obligaron a reducir aún más las raciones, con lo que la ración de las PDI pasó al 60%, aproximadamente, del tamaño previsto en un principio. Sin embargo, dichas raciones eran teóricas y las interrupciones de la distribución de ciertos productos alimenticios a veces las redujeron más, al igual que lo hicieron otros factores, como las pérdidas en la molienda, los costos de la molienda, los costos del transporte y los impuestos pagados a los jeques en ciertas localidades. Así, pues, la ración teórica del 70% aportaba menos de la mitad de las necesidades de alimentos, mientras que la necesidad en que se encontraban los destinatarios de vender algunos alimentos para comprar jabón y costearse gastos de educación y otros bienes y servicios reducía aún más el valor teórico. La ración para los destinatarios no desplazados representaba el 50% de la de las PDI.
13. Los cambios previstos por el PMA en el programa para 2009, incluida una mayor utilización de mecanismos que no fueran los de la distribución general de alimentos para mejorar la selección de los beneficiarios de la asistencia, quedaron desbaratados por la necesidad de reaccionar ante la expulsión de asociados cooperantes en marzo de 2009. Sin embargo, el PMA mantuvo —y en algunos casos aumentó— importantes mecanismos distintos de los de esta metodología de distribución, incluidos los alimentos para la educación, los programas de alimentación suplementaria y un programa general de alimentación suplementaria,

Consecución de objetivos

14. Los indicadores utilizados en la OEM para salvar vidas fueron los de la tasa bruta de mortalidad y la tasa de malnutrición aguda general entre menores de 5 años de edad, de conformidad con el compendio de indicadores institucionales del PMA. Sin embargo, según las conclusiones de la evaluación, dichos indicadores eran problemáticos, porque: i) desde el final de 2005 se habían alcanzado en gran medida sus metas, si bien algunas zonas siguen teniendo problemas persistentes de malnutrición aguda, por lo que no se pueden determinar los avances o logros habidos a partir de entonces; ii) la malnutrición

aguda puede deberse a otros factores, entre otros una higiene deficiente en el hogar, por lo que es quizás difícil atribuir a la asistencia alimentaria los cambios en los indicadores, y iii) los indicadores están concebidos para el comienzo de una situación de emergencia, como, por ejemplo, evaluar la admisibilidad para la alimentación complementaria, en lugar de para crisis a largo plazo, como, por ejemplo, la de Darfur. La asistencia del PMA no ha reducido la tasa de mortalidad bruta ni la tasa de malnutrición aguda general, pero ha contribuido a impedir que aumentaran, pese a la adopción de medios de subsistencia sustitutivos no óptimos.

15. Según las conclusiones de la evaluación, las estrategias de supervivencia y la puntuación relativa al consumo de alimentos de los hogares, utilizados los dos en el sistema de seguimiento de la seguridad alimentaria en Darfur, son mejores indicadores de los resultados globales de la intervención del PMA en Darfur. La introducción de tal sistema mejoró espectacularmente el seguimiento de la seguridad alimentaria en 2009, al sustituir eficazmente una encuesta anual por una serie de cuatro encuestas. Dicho sistema mostró que los medios de subsistencia brindaban por lo general una seguridad alimentaria adecuada en la mayoría de los lugares supervisados en 2009 y también que los alimentos aportados por el PMA eran una parte importante de los medios de subsistencia de las poblaciones atendidas.
16. Uno de los resultados positivos imprevistos fue el efecto de la asistencia alimentaria en los mercados locales. Según las conclusiones de la investigación sobre las repercusiones del conflicto en el comercio, llevada a cabo por la Universidad Tufts en 2008³, los alimentos aportados por el PMA tuvieron un efecto mayor de lo calculado antes en los mercados urbanos de cereales, al contribuir casi totalmente a su mantenimiento. Los beneficiarios comercian con parte de la asistencia del PMA para financiar las tasas escolares y otros gastos o porque prefieren variedades locales. Los beneficiarios que reciben varios cupones para alimentos también venden su superávit. La repercusión de dichas ventas ha consistido en la estabilización de los precios de los alimentos en Darfur. Así pues, la OEM contribuye indirectamente a que los grupos no seleccionados, como los pobres de zonas urbanas, tengan acceso a los alimentos.

Contribución de la operación frente a la situación de crisis humanitaria y en el ámbito de la respuesta global

17. Sin paz no puede haber desarrollo. Así es sin lugar a dudas en Darfur, donde la falta de una solución política eficaz hace que las PDI no consideren seguro su regreso. La asistencia del PMA ha permitido que la población afectada, en particular las PDI, se abstuviera de practicar estrategias para la obtención de medios de subsistencia que entrañen riesgos mayores que las que utilizan actualmente.
18. La OEM es la mayor intervención humanitaria hecha en Darfur y ha conferido al PMA un papel fundamental para brindar un marco dentro del cual otros asociados en la ayuda humanitaria pueden aplicar sus iniciativas complementarias. Sin embargo, ha habido unos pocos programas ejecutados por otros agentes, en particular desde las expulsiones de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en marzo de 2009.

³ Buchanan-Smith, M. y Fadul, A.A. 2008. *Adaptation and Devastation: The Impact of the Conflict on Trade and Markets in Darfur. Findings of a Scoping Study*. Medford, Massachusetts, Centro Internacional Feinstein, Universidad Tufts.

Factores que explican los resultados

19. **Seguridad.** El fracaso del Acuerdo de Paz de Darfur es otro factor que contribuye a la continua necesidad de asistencia. La seguridad de la comunidad de ayuda ha empeorado todos los años desde 2004 y casi todo Darfur está sujeto a las restricciones de viaje de las Naciones Unidas. Además de las limitaciones impuestas por la propia situación en materia de seguridad, las normas de seguridad de las Naciones Unidas imponen restricciones suplementarias al personal nacional e internacional. La amenaza de secuestro afecta al personal internacional, mientras que las amenazas a la seguridad del personal nacional dependen de sus orígenes y de la zona de Darfur en la que trabajen. Esa situación afecta a la forma como puede actuar el personal del PMA, a la disponibilidad y la calidad de los asociados cooperantes y al costo de la operación.
20. **Errores de inclusión y de exclusión.** Hay dos tipos de error de inclusión en las listas de distribución en Darfur: la de personas que no son miembros de la población afectada y la de quienes cuentan con importantes medios de subsistencia sustitutivos y no necesitan la asistencia del PMA⁴. Se cree que en las listas figura un gran número de personas que están inscritas dos veces o bien que no tienen derecho a la asistencia alimentaria. Las listas actuales no han sufrido prácticamente ningún cambio desde el final de 2005⁵; con algunas excepciones, no figuran en ellas los recién llegados ni los niños nacidos a partir del final de 2005. Sin embargo, los jeques se oponen firmemente a una nueva inscripción y las comunidades se oponen a la selección de los hogares, como se explica en el párrafo 4. El PMA ha hecho un ejercicio de reinscripción en un campamento pequeño en el Darfur occidental, pero sólo después de dejar el campamento sin alimentos durante tres meses, cosa totalmente apropiada, pues los registros actuales de raciones son un obstáculo para una selección idónea.
21. **Asociaciones.** El PMA está constreñido por un número y una capacidad limitados de asociados cooperantes. El número relativamente pequeño de ONG que trabajan en Darfur en comparación con las necesidades humanitarias totales hace que el PMA tenga pocas opciones a la hora de elegir a los asociados. Los problemas que entraña el trabajo en Darfur hacen que a los asociados cooperantes les resulte difícil atraer a personal con las aptitudes idóneas.
22. En marzo de 2009, el Gobierno expulsó a varios asociados cooperantes, que representaban casi la mitad de la capacidad total de los asociados cooperantes del PMA. La operación del PMA en Darfur pudo afrontar la expulsión de tan gran parte de su capacidad de distribución sólo porque es un programa plenamente desarrollado en el que se han aprendido y aprovechado las enseñanzas adquiridas con los años. Los informantes clave ajenos al PMA entrevistados tenían por lo general en muy buen concepto al PMA y lo colmaron de elogios por lo bien que había afrontado las expulsiones.
23. Antes de las expulsiones, el PMA había empezado a preparar un sistema de información sobre la gestión perfeccionado —el Sistema Operativo del Sudán— para utilizar mejor los datos de seguimiento y abordar, entre otros, los problemas del rendimiento de los asociados. Al encargarse de la distribución directa, el PMA pudo entender aún mejor los problemas de capacidad de los asociados, por lo que ha formulado un proyecto especial para apoyar el desarrollo de esas capacidades.

⁴ La investigación prevista por el PMA en 2010 versará sobre los vínculos entre medios de subsistencia y seguridad alimentaria de los hogares.

⁵ Las listas de distribución y sus actualizaciones corren a cargo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y no del PMA.

24. Los asociados cooperantes elogiaron por lo general al PMA como un buen socio, pero también dijeron que negociaba los acuerdos en el terreno con demasiada firmeza, por lo que consideraban que dichos acuerdos representaban un reparto no equitativo de los riesgos financieros entre el PMA y sus asociados cooperantes.
25. **Otras medidas, además de la distribución general de alimentos.** El experimento del PMA con cupones para la molienda en el Darfur septentrional fue una iniciativa excelente; los cupones son mucho más rentables que la venta o el trueque de sus alimentos por parte de los beneficiarios para sufragar los costos de la molienda.
26. El PMA tenía previsto ampliar en gran medida las modalidades distintas de la distribución general de alimentos en 2009, pero se lo impidieron las expulsiones. Se encargó de la distribución directa en zonas en las que no pudo encontrar a un asociado para que gestionara la distribución con un costo moderado. La distribución directa representó un elevado costo de oportunidad para el PMA, pues el personal que se requería no tuvo tiempo para seguir con los nuevos proyectos utilizando otras modalidades.
27. La situación en materia de seguridad era muy tensa antes de las expulsiones, por lo que no había margen para otras modalidades. Se amplió la asistencia especial para los más vulnerables mediante un programa general de alimentación complementaria, pero tal medida padeció las consecuencias de las limitaciones de capacidad. Las modalidades distintas de la distribución general de alimentos necesitan por lo general más capacidad de gestión y atienden a muchos menos beneficiarios que ésta.
28. **Aprendizaje a partir de la experiencia.** En el programa del PMA en Darfur se han aprovechado las enseñanzas adquiridas por su inversión en investigación. Un pequeño ejemplo de ello fue la consulta de expertos celebrada en febrero de 2009, cuando el personal del PMA se reunió durante tres días con cuatro de los expertos académicos mejor conocedores de la situación en Darfur y cambió opiniones sobre los logros que se podían obtener desde un punto de vista realista.
29. La distribución directa puso de relieve problemas que deberían haberse advertido en la labor de seguimiento habitual, pero que no se advirtieron, lo que ha movido al PMA a invertir más recursos en el seguimiento, por ejemplo, introduciendo el programa informático del Sistema Operativo del Sudán para integrar toda la información y facilitar y volver más eficaz el seguimiento.
30. **Nivel y oportunidad de la financiación.** El PMA atrajo el 78% de los fondos necesarios para la OEM. Los Estados Unidos de América fueron los mejores donantes y también aportaron fondos con prontitud. En vista del tiempo que se requiere para movilizar recursos y transportar los alimentos a Darfur, el PMA necesita disponer de fondos mucho antes del comienzo del año. Los Estados Unidos de América facilitaron más de dos terceras partes de su financiación en el tercer trimestre de 2008 y el PMA había recibido el 63% de la financiación final para la OEM el 1º de enero de 2009, logro considerable en comparación con el 78% tan sólo de la financiación obtenida al final del año (véase el párrafo 12).
31. **Costo.** La realización de operaciones en el Sudán resulta costosa, en particular en Darfur. Los costos locales de transporte, almacenamiento y manipulación son elevados, como también los de apoyo directo, que son en gran medida los del mantenimiento de una presencia del PMA y del cumplimiento de las normas de seguridad de las Naciones Unidas. Sin embargo, pese a los costos, está perfectamente documentado, gracias al sistema de seguimiento de la seguridad alimentaria en Darfur, que sin la asistencia del PMA habría habido una crisis alimentaria en Darfur, por lo que la operación es rentable.

EVALUACIÓN GLOBAL Y RECOMENDACIONES FORMULADAS

Evaluación global

32. **Pertinencia e idoneidad.** El programa del PMA en Darfur era pertinente para la población afectada y apropiado en gran medida para sus necesidades; la distribución general de alimentos siguió siendo apropiada para las circunstancias imperantes en 2009. Sin embargo, el programa afronta una desconexión cada vez mayor entre las necesidades y la asistencia, debida a la necesidad de actualizar las listas de distribución y tener en cuenta los medios de subsistencia sustitutivos que han surgido entre las comunidades afectadas. Lo ideal sería que el programa evolucionara hacia modalidades de autoselección, como las actividades de alimentos por trabajo y la asistencia alimentaria selectiva en función de las circunstancias de las comunidades, para garantizar unos niveles elevados de pertinencia e idoneidad, pero semejante transformación no es realista. En su lugar, el PMA abordó esos problemas a corto plazo ajustando las raciones para que reflejaran las necesidades globales, sin que hubiera consecuencias negativas importantes en la nutrición o la seguridad alimentaria en 2009.
33. **Eficiencia.** Tradicionalmente, se ha dependido de la distribución general de alimentos, porque no había otra opción al comienzo de la operación en 2003-2004. Este tipo de distribución presenta unos costos generales de ejecución menores por tonelada y requiere menos aptitudes de los asociados cooperantes que otras modalidades. La desventaja es que no tiene destinatarios seleccionados, pero el margen para realizar actividades correspondientes a otros programas es limitado⁶.
34. La operación del PMA en Darfur es una de las más caras del mundo, por las dificultades logísticas y los elevados costos que entraña la aplicación de las normas de seguridad de las Naciones Unidas. En 2009, el PMA introdujo medidas de ahorro destinadas a reducir el costo total por tonelada, y cupones para la molienda a fin de que las familias sufragasen sus costos de molienda de forma más eficaz que vendiendo una parte de su ración.
35. Además, el PMA ha negociado con determinación y ha logrado reducir el costo de los contratistas y los asociados cooperantes. Los asociados no siempre dan muestras de transparencia respecto de sus verdaderos costos, pero la ejecución directa por parte del PMA le ha dado una idea muy precisa de dichos costos. Sin embargo, las duras negociaciones para obtener una mayor eficiencia han inspirado dudas a los asociados cooperantes sobre el significado de la asociación.
36. **Eficacia.** Evaluada mediante los indicadores habituales de exceso de mortalidad o de malnutrición en gran escala, la crisis humanitaria en Darfur acabó al final de 2005. Sin embargo, sin la asistencia del PMA, el continuo y enorme déficit de alimentos en Darfur provocaría una reaparición de la crisis humanitaria. Esa aparente discrepancia deriva más de los indicadores institucionales que de la eficacia del programa, con el que se atendió al 95% de los beneficiarios previstos y se distribuyó más del 83% del su volumen planificado, pese a haber logrado sólo el 78% de la financiación presupuestada.
37. **Sostenibilidad y vinculaciones.** Las continuas medidas adoptadas por el PMA y otros organismos humanitarios están impidiendo que una consecuencia de la crisis política de Darfur sea un aumento excesivo de las tasas de mortalidad y malnutrición. La agricultura, motor económico de Darfur, sigue funcionando sólo a una fracción de su nivel anterior al

⁶ Aun cuando los asociados cooperantes tuvieran la capacidad para aplicar otros programas en gran escala, dichas actividades serían limitadas, porque la distribución general de alimentos es el único medio para abordar el gran déficit alimentario.

conflicto y así seguirá hasta que las personas desplazadas se sientan suficientemente seguras para volver a recurrir a sus medios de subsistencia anteriores. Hasta entonces, será necesaria una asistencia continua en Darfur.

38. **Evaluación global.** El de Darfur es un medio muy complejo. El PMA ha procurado constantemente mejorar su comprensión de la dinámica de Darfur y se ha beneficiado de las agudas aportaciones de expertos académicos para formular su programa. En conjunto, el equipo de evaluación concluyó que el PMA había hecho un buen trabajo en Darfur en vista de las difíciles circunstancias reinantes.

RECOMENDACIONES

39. **Recomendación 1:** La Oficina del PMA en el Sudán debería seguir aplicando la distribución general de alimentos en Darfur en 2010.
40. **Recomendación 2:** En vista de la imposibilidad de seleccionar eficazmente a los beneficiarios de la distribución general de alimentos dentro de las comunidades, la Oficina del PMA en el Sudán debería seguir reduciendo la ración de este tipo de distribución para que todas las modalidades de alimentos combinadas se ajusten a las necesidades globales de asistencia alimentaria externa de cada comunidad.
41. **Recomendación 3:** La Oficina del PMA en el Sudán debería ampliar el sistema de seguimiento de la seguridad alimentaria en Darfur para facilitar a los gestores buena información sobre las repercusiones de los cambios de ración en las diferentes localidades.
42. **Recomendación 4:** La Oficina del PMA en el Sudán debería sustituir una ración igual para todos los beneficiarios de una categoría por una diversidad de raciones que asignar a dicha categoría en una determinada localidad, basada en la información sobre seguridad alimentaria.
43. **Recomendación 5:** La Oficina del PMA en el Sudán debería examinar la posibilidad de introducir una ración selectiva para casos de vulnerabilidad.
44. **Recomendación 6:** La Oficina del PMA en el Sudán debería seguir cooperando con la OIM para racionalizar las listas de distribución y debe suspender la distribución en las localidades en las que la comunidad se niegue a aceptar la reinscripción.
45. **Recomendación 7:** El PMA debería evitar, cuando fuera posible, la distribución directa. Para ello, puede ser necesario fortalecer las capacidades de los asociados cooperantes en los casos de localidades en las que no se disponga de asociados aceptables para la distribución.
46. **Recomendación 8:** El PMA debería desarrollar sus mecanismos para negociar los costos con los asociados a fin de que resulten más apropiados para el concepto de asociación.

MAPA DEL SUDÁN



Map No. 3707 Rev. 10 UNITED NATIONS April 2007

Department of Peacekeeping Operations Cartographic Section

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

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

OE	operación especial
OEM	operación de emergencia
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	organización no gubernamental
PDI	persona desplazada internamente
PP	programa en el país