



Período de sesiones anual
de la Junta Ejecutiva

Roma, 25-28 de mayo de 2015

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 7 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.A/2015/7-C
28 abril 2015
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO SOBRE LA EVALUACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL PMA ANTE LA CRISIS SIRIA (2011-2014)



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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

Sra. H. Wedgwood
Directora
Oficina de Evaluación
Tel.: 066513-2030

Sra. E. Benoit
Oficial de Evaluación
Oficina de Evaluación
Tel.: 066513-3802

RESUMEN

Los disturbios civiles de 2011 en la República Árabe Siria causaron en la región una grave crisis humanitaria, que en enero de 2013 fue declarada como situación de emergencia de nivel 3 a nivel del sistema de las Naciones Unidas. Las operaciones emprendidas por el PMA para hacer frente a esta crisis se encuentran entre las de mayor envergadura y complejidad jamás realizadas por el Programa. Entre 2011 y 2014, el número de refugiados aumentó hasta los 3 millones y por lo menos 4,5 millones de personas desplazadas en Siria se hallan ahora en situación de inseguridad alimentaria. Las operaciones del PMA se llevaron a cabo en circunstancias difíciles, mientras las necesidades dentro y fuera del país aumentaban con rapidez y el PMA procuraba gestionar relaciones de carácter imparcial y neutral con los gobiernos nacionales, los donantes, otras entidades de ayuda humanitaria y las poblaciones afectadas.

En la evaluación se examinaron cuatro elementos importantes de las intervenciones del PMA: i) la orientación y el posicionamiento estratégicos; ii) la eficacia a nivel organizativo; iii) la estrategia de la programación, y iv) las realizaciones de las operaciones y los resultados obtenidos. En Jordania, el Líbano y Turquía se llevó a cabo una labor sobre el terreno, mientras que la información sobre Egipto, el Iraq y la República Árabe Siria se recopiló a distancia.

En la evaluación se concluyó que el PMA había respondido a una crisis compleja y en rápida evolución y había ayudado a mejorar y estabilizar la seguridad alimentaria de las personas a las que prestaba asistencia. Las operaciones emprendidas se ampliaron con rapidez y en 2014 se prestó asistencia a 4,25 millones de personas en Siria y a 2 millones de refugiados en toda la región. Esto supuso el 26 % (contabilizado en dólares estadounidenses) del valor de las operaciones del PMA en su conjunto. En 2014 las necesidades de financiación del PMA representaban el 23 % del Plan de Respuesta Regional para los Refugiados Sirios y el 42 % del Plan de Respuesta de Asistencia Humanitaria al Pueblo Sirio. Las operaciones de logística y compras realizadas por el PMA para las actividades de respuesta a nivel regional fueron especialmente encomiadas. Puesto que en los países vecinos los mercados funcionaban normalmente, el PMA pudo ampliar con rapidez la escala de sus programas de cupones electrónicos hasta niveles sin precedentes en situaciones de emergencia humanitaria, colaborando eficazmente con el sector privado. La estructura regional de coordinación de la asistencia de emergencia funcionó correctamente en general, en especial en apoyo de la operación en Siria. El PMA coordinó eficazmente sus actividades con los demás organismos y estructuras de las Naciones Unidas.

No obstante, también hubo problemas. Las opciones utilizadas inicialmente no estaban basadas en un análisis detallado del conflicto, la problemática de género o el tema crucial de los costos y los beneficios de las distintas modalidades de transferencia, incluido el efectivo. Podría haberse hecho más para hacer cambiar la percepción generalizada de que el PMA era una entidad demasiado próxima al Gobierno sirio. Podrían haberse elaborado más pronto planes para imprevistos dirigidos a subsanar los déficits de financiación de los donantes; además, habida cuenta de que se trata de una crisis de carácter prolongado y de que se prevén limitaciones en cuanto a la financiación, se necesitan ahora con urgencia planes de transición a medio plazo para los países que acogen refugiados. El PMA no reunió en el momento adecuado datos de referencia suficientes para medir los resultados de su acción, no consiguió que los puestos clave fueran constantemente cubiertos, ni puso a disposición del personal sobre el terreno un sistema que le permitiera obtener orientación actualizada a medida que se iban aplicando modalidades de asistencia relativamente nuevas. En la evaluación también se expresó preocupación sobre la conversión de los cupones en efectivo; se trata de una cuestión que plantea problemas en materia de eficiencia en función de los costos.

En la evaluación se formulan recomendaciones sobre el proceso de transición y la programación basada en datos empíricos, lo que abarca: un análisis más profundo de las cuestiones de género, el conflicto en curso y la dinámica del contexto; el acceso y los principios humanitarios, y la gestión de las percepciones acerca de la función del PMA; el apoyo de la Sede y la Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia a la programación y las operaciones, incluidos los recursos humanos, y la elección de las modalidades de asistencia, la selección de beneficiarios y la medición de los resultados.

PROYECTO DE DECISIÓN*

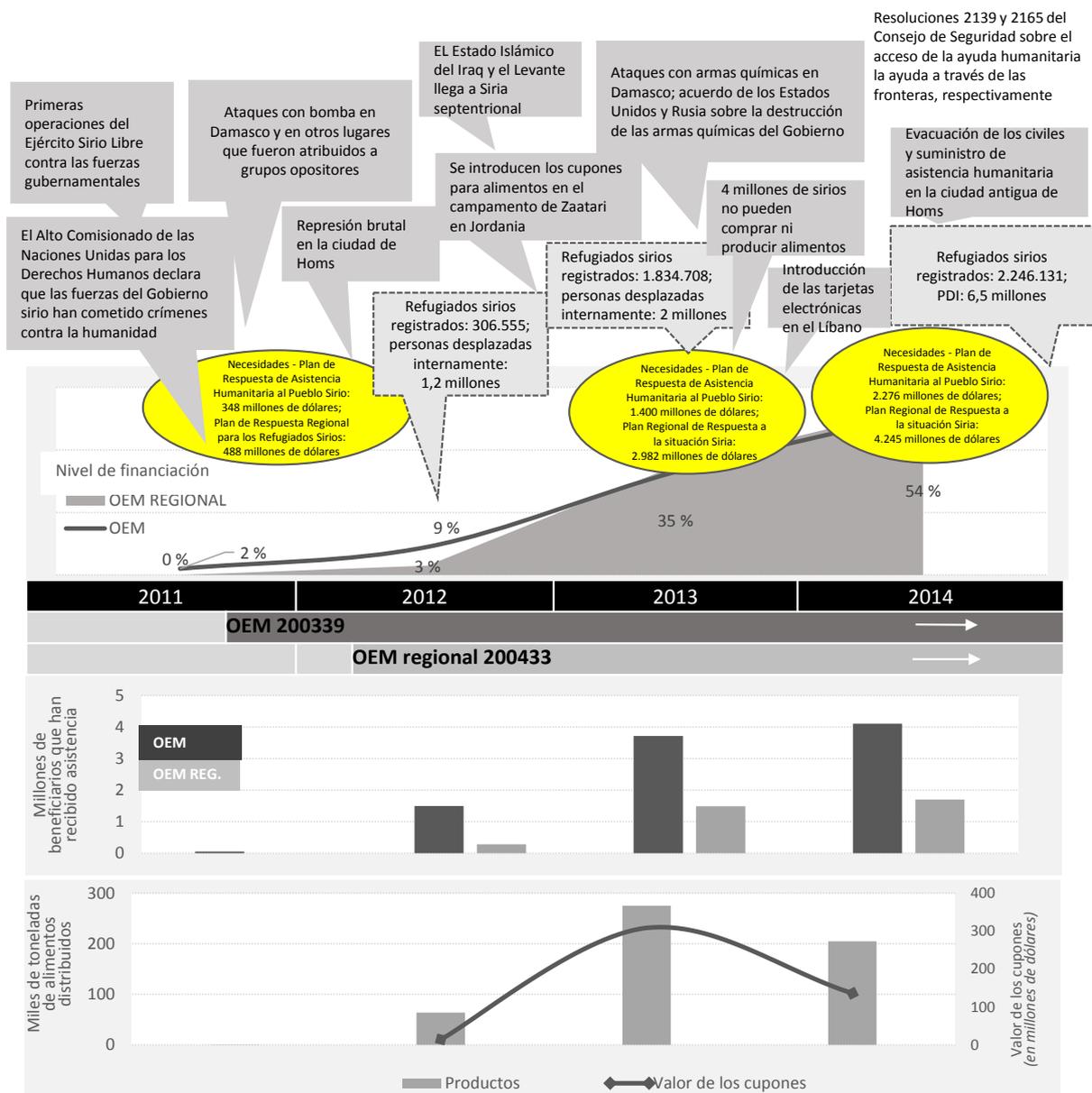
La Junta toma nota del documento titulado “Informe resumido sobre la evaluación de la intervención del PMA ante la crisis siria (2011-2014)” (WFP/EB.A/2015/7-C), y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.A/2015/7C/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por la Junta durante sus debates.

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

INTRODUCCIÓN

1. Las intervenciones realizadas por el PMA para hacer frente a la crisis en la República Árabe Siria y la región circundante se encuentran entre las operaciones de mayor volumen y complejidad que el PMA haya llevado a cabo. Los disturbios civiles que se iniciaron en marzo de 2011 pronto dieron lugar a una grave crisis humanitaria en el país y a una situación de emergencia debida a la afluencia masiva de refugiados en toda la región. Las Naciones Unidas informaron de que en Siria había 10,8 millones de personas que necesitaban asistencia humanitaria, incluidos 6,5 millones de personas desplazadas internamente (PDI) y 500.000 refugiados palestinos. Según las constataciones de una evaluación realizada por el PMA en octubre de 2014, en 10 de las 14 provincias sirias examinadas había 4,5 millones de personas que necesitaban asistencia alimentaria.
2. A finales de octubre de 2014, había unos 3 millones de refugiados sirios registrados y 75.000 refugiados palestinos de Siria. Si bien algunos de los refugiados viven en campamentos situados en el Iraq, Jordania y Turquía, la gran mayoría viven en ciudades y comunidades de acogida y se ha informado de que en esos lugares las tensiones se han incrementado. Los datos del PMA y de otros organismos indican que, si bien es cierto que entre los refugiados hay inseguridad alimentaria, la puntuación relativa al consumo de alimentos y el índice relativo a las estrategias de supervivencia señalan un nivel de gravedad menor del que suele registrarse en situaciones de emergencia. En general, en el segundo trimestre de 2014, la puntuación relativa al consumo de alimentos del 88 % de los refugiados sirios que recibían asistencia del PMA era aceptables.
3. La respuesta internacional a esta crisis ha comportado la participación de muchos actores. El PMA es uno de los participantes principales, ya que en 2014 sus operaciones correspondían al 23 % de las necesidades del Plan de Respuesta Regional para los Refugiados Sirios y el 42 % del Plan de Respuesta de Asistencia Humanitaria al Pueblo Sirio. El 15 de enero de 2013, el sistema de las Naciones Unidas declaró que la crisis era una situación de emergencia de nivel 3, y un mes después el PMA formuló una declaración en el mismo sentido.
4. En 2014 el PMA dirigía sus operaciones a 4,25 millones de personas en Siria y a 2 millones de refugiados en Egipto, el Iraq, Jordania, el Líbano y Turquía. En 2014 estas intervenciones, contabilizadas en dólares, representaban el 26 % del valor de las operaciones del PMA en su conjunto, lo que representa un aumento del 16 % respecto de 2013. Se trata de una respuesta notable tanto por su magnitud y su concentración en países de ingresos medios, como por la determinación de las Naciones Unidas de seguir prestando asistencia en el ámbito de un conflicto importante, y por la realización por parte del PMA de programas muy amplios de transferencia de cupones electrónicos para alimentos en los países que acogían refugiados. Para facilitar sus operaciones en una situación de emergencia de nivel 3, el PMA estableció una Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia en Ammán.
5. El PMA respondió a esta emergencia compleja y en rápida evolución con la realización de programas en gran escala adaptados a la situación que contribuyeron a mejorar y estabilizar los indicadores relativos a la seguridad alimentaria registrados respecto de más de 6 millones de sirios. En la Figura 1 se resumen los hechos más destacados, las intervenciones del PMA y los niveles de financiación a lo largo de los distintos períodos.

Figura 1: Cronología de los acontecimientos, los niveles de financiación y las actividades



Fuentes: Oficina de Evaluación, a partir de los informes normalizados de los proyectos de 2011–2013 del PMA para las operaciones de emergencia (OEM) 200339 y 200433; informe sobre los productos de la Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia; Plan de Respuesta de Asistencia Humanitaria al Pueblo Sirio y Plan Regional de Respuesta a la Situación Siria; y Slim, H. y Trombetta, L. 2014. *Syria Crisis Common Context Analysis*. Nueva York, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios.

Características de la evaluación

6. La evaluación, que se realizó entre julio y octubre de 2014, aporta información para la rendición de cuentas y la extracción de enseñanzas; está centrada en dos operaciones de emergencia (OEM) y cubre el período 2011–2014: la OEM 200339, que se llevó a cabo en Siria, y la OEM 200433, que se llevó a cabo en los países que acogieron refugiados. El mandato de la evaluación preveía el acopio y análisis de datos sobre: i) la orientación y el posicionamiento estratégicos; ii) la eficacia a nivel organizativo; iii) la estrategia de

programación, y iv) las realizaciones de las operaciones y los resultados obtenidos. En la evaluación también se examinaron la pertinencia, la coherencia, la cobertura, la eficiencia, la eficacia y la interconexión en el marco de estas esferas de interés.

7. La evaluación abarcó un amplio examen documental y entrevistas y conversaciones con 560 interesados en la Sede del PMA, en la Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia y en toda la región, entre otros con personal del PMA, asociados, funcionarios, proveedores de servicios, donantes y 250 beneficiarios de las comunidades afectadas. En Jordania, el Líbano y Turquía se llevó a cabo una labor sobre el terreno, mientras que la información sobre Egipto, el Iraq y Siria se recopiló a distancia.
8. La recopilación de datos en Siria resultó ser una tarea muy difícil. Para solucionar los problemas que plantearon, el equipo entrevistó a miembros y antiguos miembros del personal de las operaciones del PMA en Siria, utilizó un cuestionario en línea¹ y entrevistó a refugiados en los países de acogida sobre la asistencia prestada por el PMA mientras se encontraban desplazados en Siria. El equipo de evaluación utilizó datos del PMA que en muchas ocasiones no pudo validar de forma independiente y con frecuencia tampoco dispuso de elementos sólidos de seguimiento y evaluación (SyE), como datos de referencia y cifras relativas a la conversión de los cupones en efectivo. A pesar de estas limitaciones, la información recopilada por conducto de los interesados y en la documentación, así como los datos ya reunidos, permitieron al equipo de evaluación triangular la información para poder formular sus constataciones.

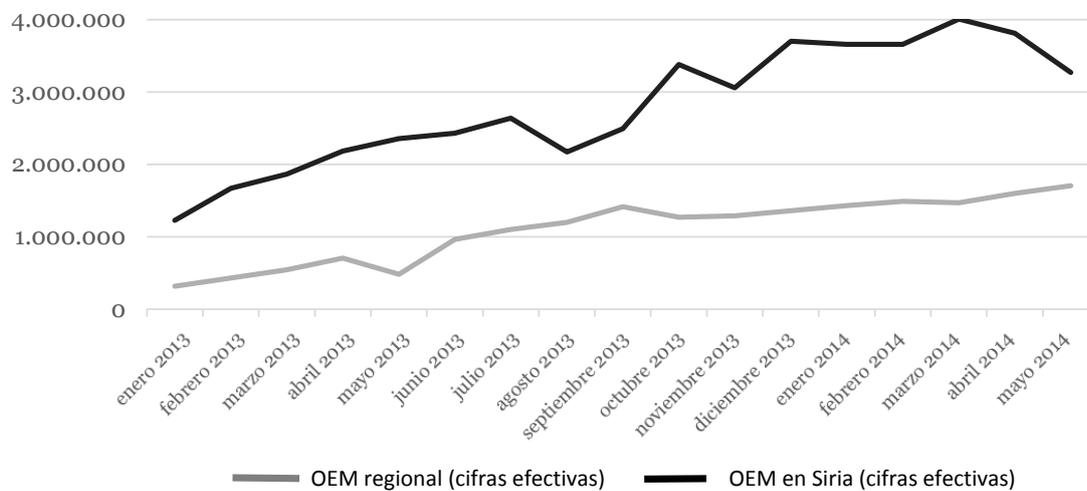
Cartera del PMA

9. La respuesta del PMA a la crisis siria es compleja y distinta en cada uno de los seis países en cuestión. En septiembre de 2014, el PMA llegó a asistir a casi 6 millones de personas en el marco de las dos OEM, mientras que en los países de acogida había 3 millones de refugiados registrados y en Siria más de 4,5 millones de personas que, según las evaluaciones, se encontraban en situación de inseguridad alimentaria. Contabilizando la última reconversión presupuestaria (la decimocuarta), el objetivo del PMA es haber distribuido, entre 2011 y 2015, 1,85 millones de toneladas de alimentos en Siria y casi 2.000 millones de dólares EE.UU. en cupones en los países que acogen refugiados.
10. El número de los beneficiarios de la OEM en Siria pasó de 50.000 beneficiarios en 2011, al comienzo de la intervención, a 1,5 millones en 2012, casi 4 millones en 2013 (Figura 2) y 4,2 millones en 2014, año en el que el Gobierno de Siria redujo las restricciones a las que estaban sujetas las entregas destinadas a territorios controlados por grupos de la oposición, cruzando por tanto las “líneas de separación”. El PMA dirige su asistencia a las PDI y las comunidades pobres que acogen un número considerable de desplazados internos cuya vulnerabilidad se ha determinado en evaluaciones realizadas caso por caso. El PMA distribuye alimentos principalmente por conducto de asociaciones con la Media Luna Roja de la República Árabe Siria y organizaciones no gubernamentales (ONG) locales seleccionadas de una lista proporcionada por el Gobierno. El PMA debe pedir permiso al Gobierno por cada envío de alimentos; los camiones necesitan presentar una carta emitida por el Gobierno para facilitar el paso, para lo cual con un requisito que con frecuencia requiere llevar a cabo negociaciones en materia de acceso, especialmente en zonas no controladas por el Gobierno. El personal del PMA efectúa el seguimiento de la situación cuando es posible hacerlo, pero la mayor parte de las actividades de seguimiento las llevan

¹ El cuestionario se distribuyó entre miembros del personal del PMA en toda la región y entre asociados cooperantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) (32 respondieron).

a cabo asociados y una empresa de seguimiento a cargo de terceros, cuyo acceso directo a los beneficiarios también es limitado.

Figura 2: Número de beneficiarios de las OEM (regional y en Siria)

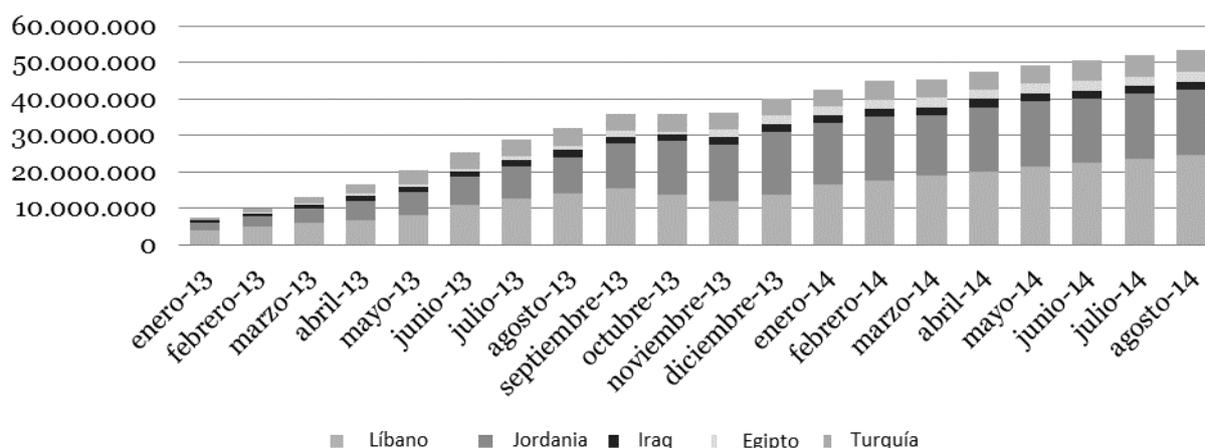


Fuente: Datos sobre los productos consolidados a partir de datos de la Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia².

11. En los países que acogen refugiados desde 2012, el PMA ha limitado sus distribuciones de alimentos a paquetes únicos para las personas que llegan por primera vez, en Jordania y el Líbano, y a paquetes de alimentos, en la mayor parte de los campamentos del Iraq. La principal modalidad utilizada ha sido la distribución de cupones (Figura 3), que al principio eran de papel y que a partir del segundo semestre de 2013 fueron sustituyéndose gradualmente por cupones electrónicos. Los refugiados utilizan los cupones para comprar alimentos en tiendas contratadas por el PMA o establecidas para los refugiados en los campamentos. Se trata del programa de cupones más importante del PMA, para cuya realización este último aprovecha la asociación a nivel mundial del programa con MasterCard y las relaciones establecidas a nivel de los países con bancos y tiendas.

² El equipo de evaluación pidió que se exportaran los datos de la base de datos de seguimiento y evaluación de la Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia. Las Figuras 2 y 3 se basan en esos datos y no en los contenidos en publicaciones del PMA.

Figura 3: Valor de los cupones canjeados, por mes y país (dólares)



Fuente: Datos sobre los productos consolidados a partir de los datos de la Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia.

12. Algunos refugiados sirios quedaron excluidos de la cartera del PMA. De hecho, los gobiernos del Iraq y Turquía obligaron a los organismos de las Naciones Unidas a trabajar únicamente con los refugiados de los campamentos, a pesar de que actualmente el 80 % de los refugiados sirios en Turquía y el 58 % de los que se hallan en el Iraq viven fuera de los campamentos³. El PMA prestó asistencia al 70 % de los refugiados en el Líbano tras un proceso de selección de beneficiarios basado en la vulnerabilidad que se inició a finales de 2013. El inicio de la labor de selección en Egipto y Jordania estaba previsto para finales de 2014.
13. Estos programas han recibido apoyo de diversos donantes. Los Estados Unidos de América son el principal contribuyente y le siguen el Reino Unido y la Comisión Europea. Cinco donantes financiaron el 80% de la intervención del PMA en favor de los refugiados, y seis financiaron el 80 % de sus actividades en Siria.

CONSTATAIONES

14. En la evaluación se formularon 20 constataciones principales.

Orientación y posicionamiento estratégicos

15. *Constatación 1: Respuesta inicial y análisis.* El PMA reconoció la situación de crisis creciente en Siria y la región en 2011 y respondió con rapidez adaptando la envergadura de sus operaciones a la luz de sus conocimientos generales de las necesidades humanitarias, su comprensión del contexto gracias a sus programas en Egipto, el Iraq, Jordania y Siria; y las oportunidades identificadas a para llevar a cabo operaciones basadas en el mercado fuera de Siria. Si bien esto llevó en general a que se realizaran programas bien adaptados, en la fase de diseño algunas decisiones concretas, como las relativas a la selección de beneficiarios y las modalidades de distribución —decidir, por ejemplo, si se utilizaba las transferencias de efectivo o de cupones— se basaron en un análisis insuficiente de los mercados, la problemática de género, la inseguridad alimentaria, los distintos contextos, la dinámica del

³ Se ha informado de que ha habido cierto nivel de cobertura para los refugiados que no viven en campamentos en una provincia del Iraq septentrional y en Turquía desde septiembre de 2014, es decir, después del período abarcado por la evaluación.

conflicto y la eficacia en función de los costos. Posteriormente se llevaron a cabo análisis más profundos, pero fue después de que se hubieran adoptado decisiones importantes. Esta falta de análisis en Siria es comprensible dada la gran inestabilidad de la situación imperante.

16. *Constatación 2: Coordinación.* El PMA participó activamente en los llamamientos y la planificación a nivel regional. Coordinó de manera eficaz sus actividades con las de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y estableció buenas relaciones de trabajo con los gobiernos de la región. La función del PMA en los sectores de las telecomunicaciones de emergencia, la seguridad alimentaria y la nutrición —a través de grupos de trabajo o módulos de acción agrupada— también fue constructiva, y su dirección del módulo de acción agrupada de logística se consideró ejemplar. La evaluación permitió detectar algunos casos de duplicación o superposición de tareas, principalmente en relación con las operaciones transfronterizas del PMA y sus operaciones ampliadas en Siria para prestar asistencia en territorios situados más allá de las líneas de separación. Estas operaciones se iniciaron en julio de 2014, tras la Resolución 2165 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y dieron lugar a duplicaciones de tareas con ONG. Esta cuestión se está abordando mediante el enfoque denominado *Whole of Syria* (“Toda Siria”)⁴.
17. *Constatación 3: Alineación y equilibrio entre elementos contrapuestos.* El PMA se enfrenta a presiones complejas y opuestas, que son especialmente marcadas en Siria y se derivan de: i) su compromiso con los principios humanitarios, como los de humanidad, imparcialidad y neutralidad⁵; ii) su mandato de prestar asistencia a las personas más vulnerables y afectadas por la inseguridad alimentaria; iii) las limitaciones impuestas a sus operaciones por los gobiernos nacionales; iv) su obligación de colaborar con los equipos de las Naciones Unidas en los países, y v) las prioridades de los distintos donantes. En ocasiones, las autoridades de Siria y los grupos de la oposición impidieron que el PMA pudiera llegar a partes del país. El PMA tuvo que elegir a sus asociados en Siria entre las entidades que figuraban en una lista del Gobierno, pero pudo evaluarlos antes de realizar la selección.
18. Tras la declaración de situación de emergencia de nivel 3, a finales de 2012, la Directora Ejecutiva del PMA estableció un equipo de tareas estratégico para lograr la plena participación del personal directivo en las cuestiones estratégicas y operacionales. Si bien el equipo de tareas efectuó el seguimiento de las operaciones, en el marco de la evaluación se constató que había poca información sobre la orientación estratégica marcada o sobre el seguimiento de los avances en la aplicación de las medidas convenidas. Miembros del personal directivo superior reconocieron que hasta hacía poco no todas las decisiones del equipo de tareas quedaban claramente registradas. Teniendo en cuenta la rápida evolución de la crisis y su complejidad, el equipo de tareas tuvo un carácter más táctico que estratégico. La dirección del PMA declaró que en su calidad de organismo de las Naciones Unidas, el Programa cumplía mejor su función de entregar alimentos al mayor número posible de personas necesitadas si mantenía relaciones con el Gobierno sirio y negociaba el acceso a las poblaciones. El PMA ha señalado que este enfoque, que requiere una labor de persuasión por parte del personal de categoría superior, ha permitido obtener el máximo nivel de acceso a las poblaciones afectadas.

⁴ Esta iniciativa del sistema de las Naciones Unidas, que se puso en marcha en julio de 2014, tiene el objetivo de mejorar la coordinación, minimizando las carencias y duplicaciones mediante operaciones transfronterizas y que abarquen territorios en ambos lados de las líneas de separación para maximizar las posibilidades de prestar asistencia a la población necesitada en Siria.

⁵ WFP/EB.1/2004/4-C. Documento de política titulado “Principios humanitarios”.

19. Refugiados sirios, algunos funcionarios de las Naciones Unidas y representantes de algunos donantes y ONG expresaron su preocupación por la percepción de que el PMA estaba estrechamente relacionado con el Gobierno sirio y de que no utilizaba de forma suficiente la capacidad de influencia que le conferían sus cuantiosas contribuciones para abogar a favor de un espacio humanitario y un acceso sin restricciones. La percepción de que el PMA está excesivamente alineado con el Gobierno de Siria tiene consecuencias para la reputación del Programa.
20. Hasta hacía poco las políticas gubernamentales impedían que el PMA pudiera llevar a cabo una selección de beneficiarios basada en las necesidades o evaluar las condiciones entre los refugiados que vivían fuera de los campamentos en el Iraq y Turquía. Si bien las carencias en materia de evaluación son comprensibles, el PMA podría haber utilizado estudios de otros organismos para argumentar a favor de la prestación de asistencia a los refugiados que vivían fuera de los campamentos en Turquía. El PMA reconoce este problema y se están realizando progresos en los dos países.

Eficacia a nivel organizativo

21. *Constatación 4: Establecimiento de la Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia.* En general, el establecimiento en 2012–2013⁶ de una oficina de coordinación de la asistencia de emergencia dirigida por un coordinador regional estaba justificado teniendo en cuenta: i) la importancia atribuida en la Agenda Transformativa a la potenciación de las funciones de dirección y coordinación; ii) el carácter regional y altamente político de la crisis, y iii) la presencia en Ammán de oficinas regionales de otros organismos de las Naciones Unidas que habían frente a la crisis. La Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia permitió establecer un vínculo estrecho entre el personal directivo superior del PMA y las operaciones, y ayudó a adaptar el nuevo protocolo de activación de las intervenciones de emergencia de nivel 3 del PMA a la evolución de la crisis. Esta Oficina resultó particularmente útil en Siria al permitir que el personal sobre el terreno se centrara en la programación y las operaciones mientras el personal en Ammán se ocupaba de buena parte de las tareas administrativas, de presentación de informes y de relaciones con los donantes.
22. *Constatación 5: Dotación de personal.* La escala de las actividades de la Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia se amplió con rapidez, pero hubo dificultades para mantener niveles adecuados de dotación de personal. Según algunos miembros del personal del PMA destacados en los seis países, el número, el perfil y la duración de las asignaciones de los puestos del personal movilizado para la emergencia con frecuencia a menudo no eran adecuados, lo que llevó a sobrecargar de trabajo a otros miembros del personal y dio lugar a un nivel elevado de rotación del personal en los puestos clave; por ejemplo, en el Líbano hubo seis jefes de oficina durante un período de dos años. El puesto de Jefe de Programas en Turquía estuvo con frecuencia vacante y algunos puestos de la Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia quedaron sin cubrir durante meses. Se trata de un problema que se plantea a nivel de todo el Programa en contextos de emergencia.
23. *Constatación 6: Apoyo de la Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia a la programación y las operaciones.* El apoyo administrativo que presta la Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia a las operaciones en los

⁶ El puesto de Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia se aprobó a finales de 2012. La Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia se estableció en 2013.

países fue eficaz, en particular en la esfera financiera. En 2014 la Oficina realizó 50 misiones sobre el terreno para prestar apoyo a las oficinas del PMA en los países en materia de programación. No obstante, muchos miembros del personal del PMA en las oficinas y suboficinas en los países informaron de que el apoyo de la Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia a la programación y las operaciones no permitió atender sus necesidades principales, en especial hacia finales de 2012 y en 2013, mientras se iban estableciendo programas de cupones en gran escala. El personal encargado de los programas y las operaciones indicó que se sabía poco sobre los enfoques que utilizaban los demás en cuestiones como la selección, la gestión y el seguimiento de las tiendas asociadas, la cancelación de contratos con los comerciantes, la prevención del fraude y la conversión de los cupones en efectivo. Estos problemas son comunes entre instituciones que operan bajo presión y tienen responsabilidades muy variadas.

24. *Constatación 7: Vinculación entre operaciones y competencias especializadas.* La eficacia del PMA se vio condicionada por la falta de orientaciones actualizadas y las dificultades para dar acceso al personal sobre el terreno a competencias especializadas pertinentes. Algunos de los miembros del personal de las oficinas y suboficinas en los países al desconocer la orientación disponible dentro del PMA, e indicaron que habían elaborado nuevas directrices análogas a las ya existentes. El Programa debería establecer sistemas impulsados por la demanda para que el personal que trabaja apremiado por el tiempo en situaciones de emergencia, formado en gran medida por consultores contratados por períodos breves, tenga acceso a orientaciones y competencias especializadas

Estrategia de programación

25. *Constatación 8: Cobertura.* Es comprensible que la respuesta inicial del PMA, particularmente durante los períodos en que hubo un mayor número de nuevos desplazamientos, incidiera más en la amplitud de las operaciones que en el nivel de la asistencia, lo cual incluía la prestación de apoyo a todos los refugiados registrados en Egipto y Jordania y a los que los gobiernos del Iraq y Turquía permitían que se ayudara. La labor de selección de beneficiarios se inició a finales de 2013 en el Líbano y posteriormente se puso en marcha en Egipto y Jordania. Esto se hizo más tarde de lo que habría sido apropiado dado que: i) las evaluaciones mostraban distintos niveles de inseguridad alimentaria entre los beneficiarios, y ii) el PMA sabía que el apoyo de los donantes no se mantendría a medio y largo plazo. Las demoras en la selección de beneficiarios también estuvieron muy influidas por los gobiernos, algunos de los cuales se oponían a la selección de beneficiarios, así como por el deseo del PMA de armonizar sus actividades con las de otros organismos de las Naciones Unidas.
26. *Constatación 9: Planificación del proceso de transición*⁷. Cada vez está más claro que la crisis siria y sus consecuencias serán de larga duración y que la financiación de los donantes será limitada. Conforme se iba aproximando la primera interrupción de la financiación, en septiembre de 2014, el PMA se centró en la aplicación de medidas de contingencia a corto plazo, como la reducción de las raciones (Figura 4)⁸. Todavía no se han presentado planes a largo plazo para la transición a un modelo de asistencia más sostenible, pero el PMA y otros

⁷ El término “transición” puede referirse a diversas posibilidades, desde cerrar las operaciones, traspasar estas a las autoridades nacionales o a otros actores y reducir la escala de la asistencia procurando afinar la selección de los beneficiarios o reducir el valor de las transferencias, hasta examinar enfoques alternativos que sean eficaces en función de los costos para mejorar la seguridad alimentaria de las poblaciones vulnerables.

⁸ Esta reducción prevista de las raciones se acabó aplicando en enero de 2015.

actores han tratado esta cuestión, por ejemplo en el marco del Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia de las Naciones Unidas.

Figura 4: Raciones del PMA en Siria - objetivos y niveles logrados, enero-septiembre de 2014



Fuente: "Ration scale fluctuations", Oficina del PMA en Siria. Actualizado en octubre de 2014.

Realizaciones de las operaciones y resultados obtenidos

27. *Constatación 10: Adopción de sistemas de SyE y programas.* En la evaluación se observaron carencias en los datos, lo cual complicó la medición sistemática de los resultados. Algunas carencias tenían relación con el contexto: los datos relativos a Siria eran comprensiblemente escasos y las autoridades turcas limitaron la recopilación de datos en los campamentos de refugiados, lo que detuvo el seguimiento durante tres meses. Otros factores estaban bajo el control del PMA: la Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia no empezó a realizar un seguimiento sistemático en relación con la OEM regional hasta mediados de 2013, no asignó prioridad a indicadores importantes, como la conversión de la asistencia en efectivo, y utilizó sistemas con deficiencias metodológicas, como la falta de datos de referencia, lo que menoscabó la medición de resultados. No se recopilaron datos de referencia fidedignos hasta 2014. A pesar de las limitaciones (como el difícil entorno operacional y la modificación del Marco de resultados estratégicos del PMA), los criterios en materia de mejores prácticas indican que el seguimiento sistemático debe empezar con rapidez, aun tratándose de OEM. El personal del PMA señaló que el seguimiento se efectuaba principalmente para fines de presentación de informes, pero se dudaba que los datos de seguimiento hubieran dado lugar a ajustes en los programas, salvo por los efectuados para responder a las constataciones con respecto a la conversión de los cupones en efectivo. Las actividades de seguimiento no estaban estructuradas ni eran gestionadas que aportaran información a la programación.
28. *Constatación 11: Escala.* El PMA llegó a un número impresionante de beneficiarios y amplió con rapidez la escala de sus intervenciones con rapidez en un contexto de demanda creciente, sobre todo cuando se utilizaban cupones, en especial los electrónicos (Figura 1). En 2013, el PMA llegó al 88 % de los refugiados previstos en Egipto y al 98 % del total de refugiados registrados en Jordania. En 2014 prestó asistencia a 4,25 millones de beneficiarios en Siria de un total estimado de 4,5 millones de personas necesitadas de asistencia alimentaria.

29. *Constatación 12: Seguridad alimentaria.* En la evaluación se observó que la asistencia alimentaria del PMA mejoró y estabilizó los niveles de consumo de alimentos de los beneficiarios. Según los datos del tercer trimestre de 2014, la puntuación relativa al consumo de alimentos de los nuevos refugiados que llegaban a Jordania y el Líbano era deficiente en el 12 % y el 16 % de los casos, respectivamente, mientras que entre los refugiados que recibían asistencia los porcentajes correspondientes eran del 4 % y el 3 %. Esto indica que la asistencia del PMA contribuyó a mejorar el consumo de alimentos entre los beneficiarios, pero se necesitan análisis adicionales para tener en cuenta factores contextuales como el paso de una zona de guerra a un país de acogida relativamente estable en el que existen oportunidades informales de ganarse la vida.
30. Aun es más evidente que la asistencia del PMA ayudó a estabilizar las puntuaciones relativas al consumo de alimentos de los refugiados. Según los datos obtenidos del seguimiento posterior a la distribución de los tres primeros trimestres de 2014, la proporción de los hogares sirios receptores de asistencia que presentan una puntuación relativa al consumo de alimentos aceptable se mantenía estable en todos los países de acogida. Más del 90 % de los hogares receptores tenían una puntuación relativa al consumo de alimentos aceptable en todos los países salvo en el Líbano, donde la proporción era del 78 %, y en Turquía el porcentaje llegaba al 98 %. En los grupos de debate de los beneficiarios se reconoció la importancia de la asistencia alimentaria por lo que se refiere a estabilizar el nivel de consumo de alimentos y se señaló que la asistencia del PMA era la principal fuente de ingresos para la compra de alimentos.
31. *Constatación 13: Economías locales.* Las actividades del PMA también tuvieron efectos beneficiosos para los comerciantes locales que participaron en los programas de cupones y en sus empleados y proveedores, particularmente en Jordania y el Líbano. Diversos comerciantes asociados con el PMA registraron unos ingresos mensuales derivados de los programas de cupones que oscilaron entre los 70.000 y los 700.000 dólares. En estudios realizados por el PMA se concluyó que sus cupones habían creado 1.300 empleos en el Líbano y que habían generado importantes inversiones de capital por parte de los comerciantes, que fueron de 2,5 millones de dólares en Jordania y de 3 millones de dólares en el Líbano. El valor multiplicador de la asistencia del PMA fue de 1,23 en el sector de los productos alimenticios en Jordania y de 1,51 en el Líbano. Estos beneficios económicos han hecho que en el sector privado haya quienes tengan una opinión más positiva sobre la comunidad humanitaria en general y los refugiados sirios.
32. *Constatación 14: Relaciones con las comunidades de acogida.* Las tensiones se han mitigado parcialmente gracias al paso a la utilización de cupones, especialmente cupones electrónicos. Las distribuciones de alimentos y de cupones en papel son muy visibles y contribuyeron a crear un sentimiento de exclusión en las comunidades de acogida. El uso de cupones electrónicos en Egipto, Jordania y el Líbano y, en menor medida, en Turquía contribuyó a que la asistencia del PMA llamara poco la atención al evitar las muy visibles actividades periódicas de distribución de los cupones en papel.
33. *Constatación 15: Puntualidad.* En general el PMA logró responder en el momento oportuno en sus actividades de asistencia alimentaria en especie, pero sus programas de cupones sufrieron demoras debido a la lentitud de los procesos de registro del ACNUR, especialmente en el Líbano, donde los refugiados no podían solicitar la recepción de cupones del PMA mientras no hubieran concluido el proceso de registro del ACNUR. Durante buena parte de 2013 y a principios de 2014, por la afluencia masiva de refugiados, el proceso de registro en el Líbano se demoraba varios meses. Los beneficiarios explicaron que tuvieron

que esperar entre dos y seis meses para registrarse en el ACNUR y otros dos meses para recibir los cupones del PMA.

34. *Constatación 16: Eficiencia operacional en Siria.* En el marco de la OEM de Siria se desarrollaron diversos enfoques de buenas prácticas para aumentar tanto la eficiencia como la eficacia en función de los costos y mitigar los riesgos al mismo tiempo. El PMA creó una red compleja de transporte y logística en el país, colaborando con empresas de transporte en camión en Siria, negociando para obtener precios reducidos en el transporte terrestre e impidiendo que las empresas o los conductores establecieran relaciones poco apropiadas con grupos armados u otras entidades variando las empresas, los conductores y las rutas utilizados. El PMA es digno de reconocimiento por aplicar nuevos enfoques en un entorno difícil.
35. Otros problemas de eficiencia, como el desvío de la ayuda, son difíciles de evaluar teniendo en cuenta los grandes retos que presenta el seguimiento directo⁹. Según los datos del PMA, el 97 % de las raciones enviadas se distribuyeron entre los beneficiarios, lo cual indicaría un nivel de pérdidas muy bajo para una operación de esta complejidad. No obstante, los miembros del personal del PMA solo pudieron llevar a cabo una cuarta parte de las visitas sobre el terreno previstas entre julio de 2013 y marzo de 2014 debido a las condiciones de seguridad. En 2013, el PMA hizo un seguimiento del 21 % de los puntos de distribución final elegidos al azar; en 2014 este porcentaje aumentó al 45 %. Esto hace que sea difícil medir la eficiencia del PMA en Siria, un problema común para los organismos que prestan asistencia en ese país.
36. *Constatación 17: Eficiencia operacional en la operación regional.* Resulta difícil medir la eficiencia y la eficacia en función de los costos de la OEM regional, ya que el PMA no puede proporcionar datos para comparar los costos por beneficiario de las tres modalidades de asistencia utilizadas: distribución de alimentos, de cupones en papel y de cupones electrónicos. La excepción es el Iraq, donde el PMA indicó que incluso contabilizando los costos de distribución, los cupones son más costosos que los alimentos (40,30 dólares por beneficiario al mes frente a 33,56 dólares, respectivamente). Hay que hallar un equilibrio entre los aspectos de costo y eficacia, pero la justificación de elegir una modalidad de asistencia determinada estaría más clara si se tuvieran mejores datos sobre la eficacia y los costos por beneficiario de cada modalidad, unos aspectos que el PMA debería poder calcular.
37. *Constatación 18: Conversión en efectivo de la asistencia.* La eficiencia también se vio afectada por la conversión en efectivo de la asistencia del PMA. Según se ha informado, en el Iraq entre el 60 % y el 70 % de los hogares beneficiarios del PMA vendían entre el 52 % y el 66 % del trigo bulgur, la pasta, el arroz y las lentejas que les correspondían para obtener efectivo.
38. La conversión en efectivo de los cupones también se describió como un problema persistente, pese a lo cual no se había normalizado su seguimiento. Las cifras actuales del PMA no están basadas en muestras representativas y deben abordarse con cautela, dado que los beneficiarios saben que el PMA prohíbe cambiar los cupones por efectivo. Las conversaciones mantenidas con el personal del PMA, asociados y beneficiarios en Jordania y el Líbano sugieren que el porcentaje de conversión en efectivo de los cupones es elevado y el costo de la conversión corresponde a entre el 7 % y el 25 % del valor de los cupones, lo que representa una amenaza para la eficiencia y la eficacia en función de los costos. La

⁹ Mientras que el seguimiento por parte de asociados o terceras partes no presenta tantos desafíos.

elevada tasa de conversión en efectivo hace pensar que el PMA debería haber probado antes de forma experimental las transferencias de efectivo.

39. *Constatación 19: Dinámica de los mercados y control de costos.* El PMA decidió utilizar los cupones basándose en su conocimiento de que los mercados fuera de Siria funcionaban con normalidad y aplicó la buena práctica humanitaria de trabajar con los mercados en las intervenciones humanitarias. Sin embargo, la asistencia basada en los mercados en países de ingresos medios suele ser más costosa que en contextos de bajos ingresos, debido al nivel más elevado de los precios de mercado y a las preferencias alimentarias de los beneficiarios. Los cupones hicieron que, periódicamente, los beneficiarios pagaran precios superiores a los precios normales del mercado. En el Líbano, en el estudio sobre el impacto económico del PMA, se constató que los beneficiarios se encontraban con precios un 6 % superiores en tiendas contratadas que el PMA había clasificado como “no competitivas”¹⁰. El PMA halló problemas similares en los campamentos de Jordania y Turquía y ha adoptado medidas para resolverlos.
40. *Constatación 20: Género y protección.* El personal del PMA demostró tener buenos conocimientos sobre cuestiones de género y protección en los lugares de actuación sobre el terreno. En los países de acogida de refugiados, el personal consideraba que los cupones ampliaban el acceso de las mujeres a la asistencia. El personal de categoría superior a nivel regional y nacional demostró ser consciente de los problemas en materia de protección a los que se enfrentaban las mujeres y las jóvenes. Los análisis y evaluaciones del PMA contenían datos desglosados por género sobre los productos previstos y sobre algunos efectos; en Jordania, el PMA y otros organismos aplicaron el indicador de género del Comité Permanente entre Organismos. No obstante, el PMA no analizó las dimensiones de la asistencia alimentaria relacionadas específicamente con las cuestiones de género o de protección en los países de la OEM.
41. La integración de los análisis de género en el diseño los programas, la ejecución, el SyE y los análisis de los riesgos fue deficiente o nula. Si bien se recopilaban datos desglosados por género, se efectuaron pocos análisis de las tendencias relacionadas con el género, y la evaluación no observó casos en que los análisis en este ámbito se hubieran utilizado para adaptar los programas. Los datos consolidados a partir de los propios informes del PMA muestran que en 2013 en Egipto el PMA no tenía a ninguna mujer a cargo de la supervisión de la asistencia alimentaria y solo tenía una en el Iraq. Las mujeres estaban insuficientemente representadas en los comités de gestión de alimentos de todos los países de la OEM regional; en el Iraq, por ejemplo, había 56 hombres frente a cinco mujeres. Las tarjetas que habilitaban para recibir cupones para alimentos también solían expedirse a nombre de miembros masculinos de los hogares, aunque la evaluación no examinó si el PMA podría haber influido en esta práctica.

¹⁰ Las situaciones de ausencia de competitividad se plantean cuando las tres tiendas más importantes de una zona determinada absorben más del 50 % de las ventas efectuadas mediante cupones electrónicos. Véase Bauer, J.M., Sandström, S. y Audi, H. 2014. *Economic Impact Study: Direct and Indirect Effects of the WFP Value-Based Food Voucher Programme in Lebanon*. Roma, PMA.

EVALUACIÓN GENERAL Y RECOMENDACIONES

42. Mediante las dos OEM, el PMA ha llevado a cabo una intervención humanitaria en gran escala ante una situación de emergencia importante. La escala de las operaciones se amplió con rapidez y la utilización de cupones en la OEM regional respondió al hecho de que los países de acogida tuvieran mercados y sistemas bancarios operativos. Los costos de la intervención reflejan el costo más elevado que conlleva aproximarse a las prácticas normales de consumo de alimentos de las familias de países de ingresos medios y al mayor costo de la vida en esos países. En Siria, el PMA respondió con rapidez y a gran escala, entregando la asistencia alimentaria a través de asociados locales en medio de un conflicto muy politizado. El PMA estableció buenas prácticas de logística que serán de utilidad para el conjunto de actividades ya que, por lo que puede preverse, seguirá siendo vital para millones de sirios.
43. En el marco de la OEM regional, la programación basada en cupones electrónicos se amplió hasta un nivel sin precedentes en una operación humanitaria, debido a lo cual se amplió la colaboración del PMA con el sector privado. En el Líbano, la asociación del PMA con tiendas de pequeño y mediano tamaño introdujo un ajuste útil en un sistema de uso de los cupones ya afianzado. El PMA está estudiando la posibilidad de introducir otras innovaciones respecto de sus cupones electrónicos, como los dispositivos de escaneo del iris para reducir los casos de utilización indebida, los sistemas automáticos para detectar el fraude y el seguimiento electrónico a distancia de las compras de los beneficiarios. El PMA difícilmente tendrá una oportunidad mejor para perfeccionar estos sistemas y debería invertir en su desarrollo, así como en el desarrollo de la plataforma OneCard, que permitiría a otros organismos de ayuda humanitaria proporcionar asistencia en forma de efectivo y cupones a través de cupones electrónicos del PMA.
44. No obstante, el análisis en el que se basó la intervención del PMA fue limitado, particularmente en lo relativo a la OEM regional. Aunque se trata de algo comprensible en la fase inicial de una crisis, el PMA no llevó a cabo análisis complementarios para abordar cuestiones como: i) si las elevadas puntuaciones relativas al consumo de alimentos podían atribuirse a la asistencia del PMA o se debían a factores contextuales como las oportunidades informales de medios de subsistencia; ii) cuáles eran, en términos comparativos, la eficacia general y la eficacia en función de los costos de las distintas modalidades de suministro, y iii) qué diferencia había entre los niveles de seguridad alimentaria de los refugiados que recibían asistencia alimentaria del PMA y los que no la recibían en el Iraq, el Líbano y Turquía. Si bien es cierto que con frecuencia las actividades se veían limitadas por las consideraciones de carácter político, la atención prestada por el PMA a la información empírica y los datos no llevó al establecimiento de dependencias de análisis y cartografía de la vulnerabilidad y de SyE con una dotación de personal adecuada. Normalmente el personal de estas dependencias consistía en solo una persona por país y el trabajo se centraba más en reunir datos que en analizarlos para tenerlos en cuenta en la programación.
45. El carácter prolongado de la crisis obliga al PMA a dedicar más atención a cuestiones estratégicas como: i) gestionar los principios humanitarios y el riesgo para la reputación del Programa que supone trabajar con el Gobierno de Siria; ii) asegurarse de que reciban asistencia los refugiados vulnerables que viven fuera de los campamentos en el Iraq (incluido el Kurdistán) y en Turquía; iii) orientar la asistencia a una población de refugiados sirios con un nivel de seguridad alimentaria muy superior al que se observa normalmente en las situaciones de emergencia humanitaria, y iv) planificar la transición a fin de garantizar el mantenimiento de la asistencia para la población siria más vulnerable.

46. Mientras el PMA sigue prestando asistencia, la formulación de estrategias de transición a medio plazo y la ampliación de la selección de beneficiarios basada en criterios de vulnerabilidad se convertirán en cuestiones de gran prioridad, especialmente en los países que acogen refugiados. La reducción del valor de las raciones de alimentos destinadas a los refugiados y el de los cupones en Siria, tal como se planificó en octubre de 2014 y se aplicó en enero de 2015, no constituye la estrategia más adecuada cuando es previsible que se produzcan interrupciones del flujo de recursos y los beneficiarios tienen distintos niveles de vulnerabilidad.

| RECOMENDACIONES | | | | |
|-----------------|--|---|---|---|
| Núm. | Tema | Justificación | Recomendación | Responsabilidades y calendarios |
| 1 | Proceso de transición (<i>recomendación global</i>) | Constataciones 4, 8 y 9. Las limitaciones en materia de recursos y la naturaleza prolongada de la crisis hacen necesario un enfoque más sostenible. | <p>1a) Preparar estrategias de transición específicas para cada país y contemplar una reducción considerable de la escala de la asistencia utilizando procesos sistemáticos de selección de los beneficiarios con arreglo a criterios de vulnerabilidad. Los cambios deberían introducirse a través de una nueva OEM u operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) en lugar de utilizar nuevas revisiones presupuestarias. Si las autoridades tienen capacidad financiera y de ejecución, como en Turquía, habría que preparar el traspaso de responsabilidades en materia de asistencia alimentaria, en cuyo caso la función del PMA consistiría en proporcionar asistencia técnica a las autoridades.</p> <p>1b) En crisis futuras, velar por una formulación e introducción tempranas de planes para imprevistos a corto plazo basados en análisis de la vulnerabilidad. Dichos planes deberían actualizarse periódicamente y comunicarse a los asociados y beneficiarios a fin de gestionar las oscilaciones de la financiación de los donantes.</p> <p>1c) Formular planes de transición a largo plazo basados en distintas hipótesis que abarquen el abanico de posibilidades que comprende desde mantener o ampliar la intervención hasta formular una estrategia de retirada país por país.</p> | <p>Oficinas en los países y Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia, con apoyo de la Dirección de Políticas y Programas (OSZ); en un plazo de seis meses</p> <p>Departamento de Servicios para las Operaciones (OS)</p> <p>OS</p> |
| 2 | Programación basada en datos empíricos | Constataciones 1 y 20. Se necesitan análisis adecuados para fundamentar el diseño y la ejecución de los programas. | 2) Llevar a cabo análisis adicionales sobre la utilización de efectivo y cupones, las cuestiones de género, las relaciones con las comunidades de acogida y la dinámica de los conflictos para tenerlos en cuenta en las estrategias de programas específicas para cada país y en la toma de decisiones. | Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia regional, con apoyo de la OSZ; en un plazo de seis meses: de forma inmediata |

| RECOMENDACIONES | | | | |
|------------------------|--|---|--|--|
| Núm. | Tema | Justificación | Recomendación | Responsabilidades y calendarios |
| 3 | Acceso de la ayuda humanitaria y principios humanitarios | Constatación 3. Es importante evaluar y gestionar las presiones y percepciones contrapuestas. | <p>3a) Hacer un seguimiento de la aplicación de los principios humanitarios en Siria; formular una estrategia de gestión de las percepciones relativas a las relaciones del PMA con el Gobierno de Siria y su asistencia en las zonas en manos de la oposición y hacer un seguimiento de la aplicación de esa estrategia.</p> <p>3b) En las crisis futuras en las que sea necesario un equipo de tareas, formular estrategias para equilibrar las presiones contrapuestas que se ejercen sobre el PMA, hacer un seguimiento de esas estrategias y registrarlas, además de gestionar las percepciones acerca de la función del PMA.</p> | <p>Oficina de la Directora Ejecutiva (OED), Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia y Oficina del PMA en Siria; de forma inmediata</p> <p>OED</p> |
| 4 | Apoyo a los programas y las operaciones | Constataciones 6 y 7. Parece haber una falta de conexión entre el apoyo que ofrece la Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia y las necesidades de las oficinas y suboficinas en los países; el acceso a fuentes institucionales de orientación y conocimientos especializados por parte del personal de emergencia que trabaja sobre el terreno es insuficiente. | <p>4a) A nivel de las oficinas y las suboficinas en los países, aumentar la atención que se dedica a: i) las oportunidades de extraer enseñanzas e intercambiar información; ii) la captación de las enseñanzas extraídas de las innovaciones, y iii) el estudio en una fase temprana de estrategias de transición y retirada específicas para cada una de las oficinas en los países.</p> <p>4b) Desarrollar un sistema flexible para que el personal de operaciones del PMA pueda acceder a fuentes institucionales de orientación, conocimientos especializados y documentación, para lo cual se podría hacer un mejor uso de la intranet del PMA, poner en contacto a miembros del personal que se enfrenten a desafíos programáticos similares en todo el mundo y mantener un servicio de asistencia.</p> | <p>Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia regional con apoyo de los despachos regionales y la OSZ; de forma inmediata</p> <p>Comité Directivo Superior: OS; Departamento de Gestión de Recursos (RM); Departamento de Asociaciones, Gobernanza y Promoción (PG)</p> |

| RECOMENDACIONES | | | | |
|------------------------|--------------------------------|--|--|---|
| Núm. | Tema | Justificación | Recomendación | Responsabilidades y calendarios |
| | | | 4c) Utilizar en mayor medida encuestas anónimas y otros instrumentos para recabar las opiniones e ideas del personal en materia de apoyo y sobre otras cuestiones que es posible que no se comuniquen a los directores competentes. | Comité Directivo Superior: OS; RM; PG; Dirección de Recursos Humanos (HRM) |
| 5 | Recursos humanos | Constatación 5. En la estructura para la situación de emergencia de nivel 3 no hay una disponibilidad uniforme de personal del tipo adecuado y en cantidad suficiente, incluso en esferas vitales. | 5a) Llevar a cabo un examen interno para determinar por qué razón las oficinas de coordinación de la situación de emergencia regional de esta crisis carecían de personal con competencias y experiencia en materia de análisis de conflictos y negociación, uso del efectivo y los cupones, colaboración con el sector privado, SyE y análisis de la vulnerabilidad. 5b) Elaborar paralelamente a la lista de reserva para el despliegue en casos de emergencia un modelo de dotación de personal capaz de responder a las necesidades para asegurarse de que se desplieguen expertos técnicos en apoyo de las operaciones de emergencia por un plazo mínimo, que podría ser de tres o seis meses. | HRM, con apoyo de la OSZ y de la Dirección de Preparación para la Pronta Intervención en Emergencias y de Apoyo a las Intervenciones en Caso de Crisis (OSE) OS, RM, HRM |
| 6 | Selección de los beneficiarios | Constataciones 8, 9 y 11. La amplitud de la asistencia no es adecuada ni sostenible teniendo en cuenta los distintos niveles de vulnerabilidad y las limitaciones en materia de recursos. | 6a) Como medida inmediata hacia la transición, recopilar y unificar datos sobre la seguridad alimentaria de las poblaciones afectadas que sirvan para fundamentar procesos de selección de beneficiarios de la asistencia alimentaria del PMA basados en criterios de vulnerabilidad. 6b) En las OEM futuras, efectuar una preparación sistemática para seleccionar a los beneficiarios en el momento oportuno y con arreglo a criterios de seguridad alimentaria recabando información sobre la vulnerabilidad a nivel de los hogares, como por ejemplo información para determinar criterios de referencia anteriores al suministro de asistencia, tan pronto como sea posible y sustituir con rapidez la selección de beneficiarios basada en categoría o situación. | Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia regional, oficinas en los países con apoyo de la OSZ; de forma inmediata OSZ |

| RECOMENDACIONES | | | | |
|------------------------|--|---|---|---|
| Núm. | Tema | Justificación | Recomendación | Responsabilidades y calendarios |
| 7 | Medición de los resultados | Constataciones 7 y 10. Es necesario evaluar los niveles de vulnerabilidad de quienes no reciben asistencia para mejorar la medición de los resultados atribuibles a la asistencia del PMA, y utilizar estos datos con fines de promoción y reajuste de los programas. | <p>7a) Utilizar los datos disponibles o llevar a cabo evaluaciones de las necesidades entre las poblaciones que actualmente están excluidas de los programas, particularmente entre los refugiados que no viven en los campamentos en el Iraq y Turquía, y los refugiados que se considera que no pueden optar a la asistencia en el Líbano.</p> <p>7b) Apoyar a los gobiernos en la evaluación de las condiciones en las comunidades de acogida, pero evitando crear expectativas de que vaya a haber asistencia del PMA.</p> | Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia regional, con apoyo de la OSZ |
| 8 | Selección de la modalidad de suministro de la asistencia | Constataciones 13, 14, 17 y 18. El análisis de las modalidades alternativas es insuficiente. | <p>8a) Asegurarse de que los sistemas del PMA sean capaces de informar de forma transparente, periódica y uniforme sobre los costos por beneficiario de cada modalidad de suministro a fin de utilizar la información en los procesos de selección de modalidades y de aprobación y examen de los proyectos.</p> <p>8b) Asegurarse de que todas las modalidades de suministro, como por ejemplo la transferencia de efectivo, se tengan en cuenta en las operaciones de respuesta futuras, tras haber evaluado de forma rigurosa si son adecuadas para la situación de que se trate, a fin de garantizar que la modalidad de selección se base en las características específicas del contexto y en datos empíricos de carácter técnico claramente registrados.</p> | <p>EMG</p> <p>OSZ</p> |

| RECOMENDACIONES | | | | |
|------------------------|--|--|---|---|
| Núm. | Tema | Justificación | Recomendación | Responsabilidades y calendarios |
| 9 | Datos empíricos y rendición de cuentas | Constataciones 9, 10, 12, 17 y 18. En la programación influyen poco los datos empíricos y la información procedente de las actividades de cartografía y análisis de la vulnerabilidad y SyE; y faltan datos sobre seguridad alimentaria de cara a la selección de beneficiarios. | 9) Asignar personal adicional a medio o largo plazo que se ocupe de las actividades de SyE y cartografía y análisis de la vulnerabilidad, particularmente en las oficinas en los países, para llevar a cabo un seguimiento y una medición sistemáticos de los resultados y los efectos, analizar la información y hacer que se tenga en cuenta en la gestión de los programas y las decisiones operacionales. | Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia regional, con apoyo de la OSZ y el RM |
| 10 | Eficiencia operacional | Constataciones 18 y 19. Los cupones para alimentos se están convirtiendo en efectivo; las tiendas contratadas por el PMA aplican precios superiores a los del mercado. | 10) Examinar las razones de la conversión en efectivo de los cupones y de las diferencias de precios en las tiendas asociadas con el PMA; mejorar el seguimiento de las conversiones en efectivo y minimizar las pérdidas de eficiencia, y encontrar el equilibrio adecuado entre la obligación de rendir cuentas y el número de tiendas contratadas para los programas que utilizan cupones. | Oficina del Coordinador Regional de la Asistencia de Emergencia regional, con apoyo de la OSZ y el RM |

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

| | |
|-------|---|
| ACNUR | Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| HRM | Dirección de Recursos Humanos |
| OED | Oficina de la Directora Ejecutiva |
| OEM | operación de emergencia |
| ONG | organización no gubernamental |
| OPSR | operación prolongada de socorro y recuperación |
| OS | Departamento de Servicios para las Operaciones |
| OSE | Dirección de Preparación para la Pronta Intervención en Emergencias y de Apoyo a las Intervenciones en Caso de Crisis |
| OSZ | Dirección de Políticas y Programas |
| PG | Departamento de Asociaciones, Gobernanza y Promoción |
| RM | Departamento de Gestión de Recursos |
| SyE | seguimiento y evaluación |