

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Roma, 14-17 de noviembre de 2011**

# INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

*Para examen*

**S**

Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.2/2011/6-E**  
4 octubre 2011  
ORIGINAL: INGLÉS

## INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS EN EL YEMEN

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 los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Oficial Encargada, OE\*:                      Sra. S. Burrows                      Tel.: 066513-2519

Oficial de Evaluación, OE:                      Sr. R. Smith                      Tel.: 066513-3941

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

El Yemen es el país más pobre de Oriente Medio y uno de los más pobres del mundo, caracterizado por altas tasas de malnutrición, pobreza e inseguridad alimentaria, niveles elevados de desigualdad y disparidades de género considerables. Desde 2006, las gobernaciones de Sa'adah y Al Jawf, en el norte, se han visto afectadas por el conflicto interno. En 2007 y 2008, graves inundaciones interrumpieron la actividad económica en las provincias orientales de Hadramaut y Al-Mahra y, en 2008, las crisis alimentaria, energética y financiera mundiales provocaron alzas considerables en los precios de los alimentos. Cada año llega al país un número creciente de refugiados, procedentes principalmente de Somalia, y la insurrección de los separatistas de Al-Hirak prosigue en las provincias del sur.

En este informe se presentan las constataciones de la evaluación de la cartera de proyectos en el Yemen, llevada a cabo entre el 31 de enero y el 13 de marzo de 2011. Dicha evaluación comprende las 12 operaciones realizadas por el PMA en el Yemen entre 2006 y 2010, cuatro de las cuales siguen en curso. Durante el período evaluado (2006-2010), la asistencia alimentaria del PMA aumentó apreciablemente y el enfoque general de la cartera de proyectos se orientó hacia el socorro humanitario y las intervenciones de emergencia, con unos gastos totales que aumentaron de 7,5 millones de dólares EE.UU. en 2006 a 38,8 millones de dólares en 2010.

La evaluación se centró en tres esferas principales: i) la alineación estratégica de la cartera de proyectos con las necesidades de la población del Yemen, las políticas y prioridades del Gobierno, los Objetivos Estratégicos del PMA y los objetivos de otros organismos y donantes multilaterales y bilaterales; ii) los principales factores que han determinado las decisiones estratégicas adoptadas, y iii) las realizaciones y los resultados de la cartera de proyectos.

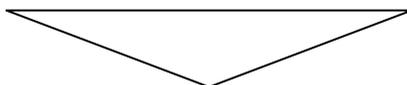
Las constataciones derivadas de la evaluación fueron por lo general bastante positivas y pusieron de relieve las esferas donde las actividades de la cartera del PMA estaban armonizadas con las prioridades del equipo de las Naciones Unidas en el país, las partes interesadas gubernamentales, los asociados para el desarrollo y los asociados en las actividades de asistencia humanitaria en el Yemen. La evaluación permitió constatar que el PMA había facilitado un sólido liderazgo en el Proceso de llamamientos unificados para la financiación de la asistencia humanitaria en el Yemen.

Los factores más importantes que influyeron en las decisiones estratégicas adoptadas durante el período en el que se llevó a cabo la cartera de proyectos fueron la disponibilidad de financiación, el grado de urgencia de las situaciones de emergencia y el uso de los datos y la demás información probatoria. El entorno de financiación tuvo un impacto notable en la cartera de proyectos y en la selección de las operaciones. Habida cuenta de la prioridad otorgada a la asistencia humanitaria de emergencia por los principales donantes, el PMA ha procurado obtener financiación para las intervenciones de emergencia, de conformidad con su mandato institucional. Sin embargo, mediante estrategias gubernamentales se está dando prioridad a soluciones que promuevan el desarrollo para muchos problemas crónicos en el Yemen —tales como la malnutrición y la inseguridad alimentaria— y, en estas esferas, el PMA ha tenido que hacer frente a desafíos a largo plazo o crónicos ateniéndose cuidadosamente a modalidades de programación a corto plazo.

La cartera de proyectos ha obtenido buenos resultados en lo que concierne a los criterios de pertinencia y eficiencia, ya que gran parte de las actividades permitieron satisfacer con prontitud las necesidades humanitarias en el país. Con respecto a los criterios de eficacia y de impacto, el equipo de evaluación encontró pruebas positivas de los efectos directos a corto plazo y de las principales operaciones realizadas para salvar vidas humanas. Sin embargo, la contribución del PP a los objetivos generales en los sectores de la educación y la nutrición ha sido más limitada. La marcada insuficiencia de financiación ha reducido su eficacia.

En la evaluación se formulan siete recomendaciones, la mayoría de las cuales se centran en la necesidad de encontrar un equilibrio entre los objetivos de desarrollo y los de carácter humanitario, y de explorar nuevas oportunidades en materia de cooperación y asociación.

## PROYECTO DE DECISIÓN\*



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

\* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento titulado “Decisiones y recomendaciones del segundo período de sesiones ordinario de 2011 de la Junta Ejecutiva”, que se publica al finalizar el período de sesiones.

## INTRODUCCIÓN

### Aspectos de la evaluación

1. En este informe se presentan las constataciones de la evaluación de la cartera de proyectos en el Yemen, llevada a cabo entre el 31 de enero y el 13 de marzo de 2011. Dicha evaluación comprende las 12 operaciones realizadas por el PMA en el Yemen entre 2006 y 2010, cuatro de las cuales siguen en curso. Este período de evaluación se escogió con objeto de examinar la transición, efectuada en el ámbito de la cartera, desde una fase centrada en el desarrollo —educación y nutrición— hacia otra fase basada en intervenciones de asistencia humanitaria en situaciones de gran inestabilidad o de crisis. El calendario de la evaluación se programó de modo que el informe pudiera contribuir tanto a la preparación de un nuevo programa en el país (PP) como a la elaboración de la estrategia del PMA para el Yemen.
2. La evaluación se centró en tres esferas principales: i) la alineación estratégica de la cartera de proyectos con las necesidades de la población del Yemen, las políticas y prioridades del Gobierno del Yemen, los Objetivos Estratégicos del PMA y los objetivos de otros organismos y donantes multilaterales y bilaterales; ii) los principales factores que han determinado las decisiones estratégicas adoptadas, y iii) las realizaciones y los resultados de la cartera de proyectos.

### Contexto

3. Habiéndose clasificado en el lugar 133 con arreglo al índice de desarrollo humano correspondiente a 2010, el Yemen es el país más pobre de Oriente Medio y uno de los más pobres del mundo, pese a poseer reservas de petróleo que han representado la mayor parte de los ingresos públicos durante muchos años. Esos ingresos disminuyen a medida que se reduce el suministro de petróleo, y la actividad económica ha sido insuficientemente dinámica para reemplazarlos. Si bien en el transcurso del último decenio ha aumentado el producto interno bruto (PIB), este crecimiento disminuyó durante el período objeto de evaluación, y varias crisis han provocado dificultades para la población y la economía del país. Desde 2006, las gobernaciones del norte de Sa'adah y Al Jawf se ven afectadas por una serie de guerras, ya que los grupos rebeldes de Al-houthi combaten las fuerzas gubernamentales a fin de controlar lo que alguna vez fue una zona agrícola relativamente rica. En 2007 y 2008, graves inundaciones interrumpieron la actividad económica en las provincias orientales de Hadramaut y Al-Mahra y, en 2008, las crisis alimentaria, energética y financiera mundiales provocaron alzas considerables en los precios de los alimentos en el Yemen, que recurría a las importaciones para cubrir hasta el 85% de sus necesidades de consumo. Los refugiados, procedentes principalmente de Somalia, llegan en mayor número cada mes, y la insurrección de los separatistas de Al-Hirak prosigue en las provincias del sur.
4. En el Yemen se registra una de las tasas de malnutrición infantil más altas del mundo<sup>1</sup> y la tasa de mortalidad de lactantes y niños más alta de la región<sup>2</sup>. El acceso limitado al agua potable y a servicios de saneamiento mejorados son factores que contribuyen a aumentar las tasas de malnutrición, morbilidad y mortalidad. En el contexto particularmente abrumador de las zonas rurales del Yemen —que se encuentran aisladas, son áridas y pobres y cuentan con pocos servicios públicos, de haberlos—, el impacto del hambre se

<sup>1</sup> Encuesta general sobre seguridad alimentaria en el Yemen. 2010.

<sup>2</sup> Datos disponibles en: [www.childinfo.org](http://www.childinfo.org).

traduce rápidamente en malnutrición entre los miembros más vulnerables de la comunidad.

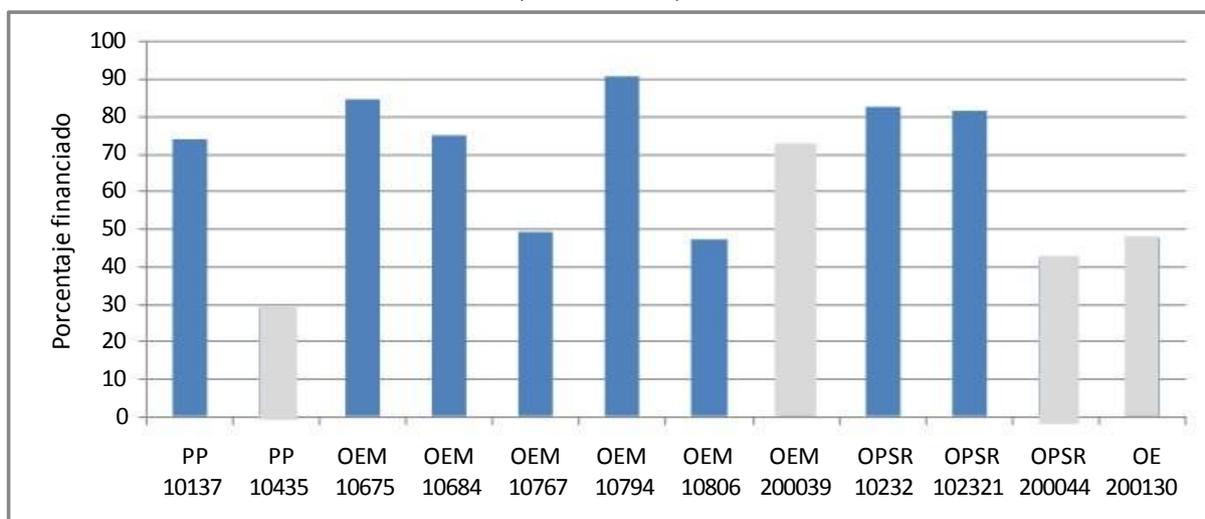
5. En 2006, la totalidad de los gastos públicos asignados a los servicios sociales disminuyó al 7% del PIB, con exclusión de los subsidios para los combustibles, como puede observarse en los pocos avances logrados con respecto a los indicadores de pobreza. A escala nacional, más del 40% de la población vive por debajo del umbral de pobreza y, según proyecciones recientes, las tasas de pobreza aumentarán debido a las crisis alimentaria, energética y financiera del período 2008-2009<sup>3</sup>. Hay importantes disparidades por lo que respecta a la pobreza: en las zonas rurales —donde vive más del 75% de la población— se registran la tasa de pobreza más elevada y el coeficiente de la brecha de la pobreza más alto; además, se han realizado muchos menos progresos para combatir la pobreza en las zonas rurales que en las urbanas.

### **Cartera de proyectos del PMA en el Yemen**

6. Durante el período objeto de examen (2006-2010), la asistencia alimentaria del PMA aumentó considerablemente y el enfoque general de la cartera de proyectos se orientó hacia el socorro humanitario y las intervenciones de emergencia. Durante ese período, el PMA llevó a cabo 12 operaciones en el país, cuatro de las cuales siguen en curso, con unos gastos totales que aumentaron de 7,5 millones de dólares EE.UU. en 2006 a 38,8 millones de dólares en 2010. En estas operaciones se incluyen dos PP que apuntan al logro de efectos directos en las esferas de la educación y la nutrición; tres operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) para los refugiados somalíes; tres operaciones de emergencia (OEM) para los desplazados internos (PDI) en la región del norte de Sa'adah; dos OEM para las personas afectadas por las inundaciones en el este del Yemen; una OEM destinada a atenuar el aumento de los precios de los alimentos tras las crisis alimentaria, energética y financiera, y una operación especial (OE) que presta servicios de transporte aéreo y de logística para los organismos de las Naciones Unidas en la región de Sa'adah. Reflejando los cambios en el enfoque de la cartera, el presupuesto previsto pasó de representar cerca del 95% de la asistencia para el desarrollo en 2006 a aproximadamente el 85% de la asistencia humanitaria en 2010.
7. La financiación de las operaciones fue inferior a la presupuestada (véase la Figura 1). Posteriormente, durante el período de evaluación, la financiación destinada a las operaciones que no eran de emergencia fue más escasa, incluso en el caso del PP 10435 y de la operación para refugiados, OPSR 200044. La intervención realizada a raíz del alza de los precios de los alimentos también fue en gran medida insuficiente. A medida que aumentaba el tamaño de la cartera de proyectos, lo mismo ocurría con el promedio del número de beneficiarios atendidos cada año desde 2007 (véase la Figura 2), hasta que en 2010 se llegaba a proporcionar asistencia alimentaria a casi 2,5 millones de personas.

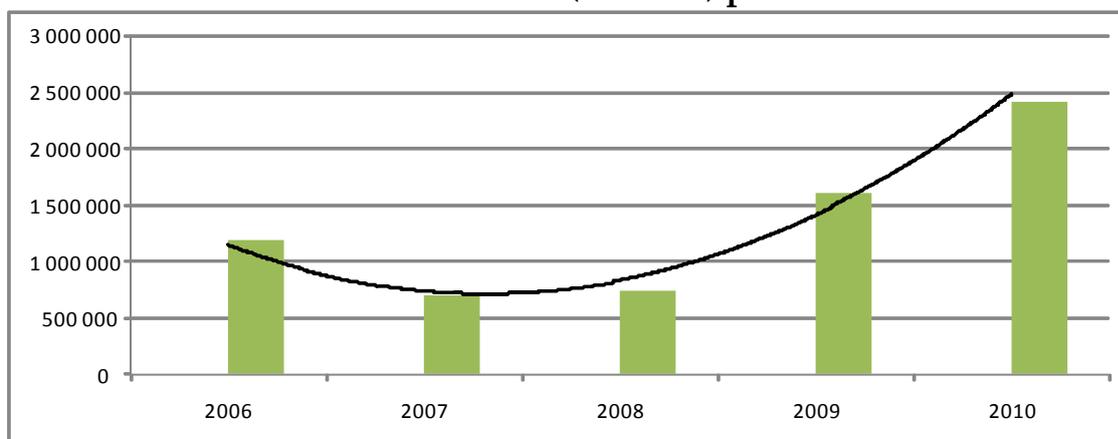
<sup>3</sup> Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA). Documento de debate núm. 00955. *Impacts of the triple global crisis on growth and poverty in Yemen*. Washington D.C., 2010.

**Figura 1: Financiación prevista con respecto a la financiación efectiva – Operaciones del PMA en el Yemen (2006-2010)**



*Fuentes:* Documentos de proyectos del PMA e informes normalizados de los proyectos. La OPSR 200044, la OEM 200039, el PP 10435 y la OE 200130 (que se indican en gris más claro) están en curso de ejecución y recibirán más fondos en 2011.

**Figura 2: Promedio anual del número de beneficiarios (efectivo) por año**



*Fuentes:* Documentos de proyectos del PMA e informes normalizados de los proyectos.

## CONSTATAIONES DE LA EVALUACIÓN

### Alineación y posicionamiento estratégico

- En general, las operaciones del PMA en el Yemen están bien armonizadas con los objetivos de asistencia humanitaria del Gobierno. El PMA ha respondido rápida, eficiente y eficazmente a las solicitudes de ayuda formuladas por el Gobierno para hacer frente a las crisis, ya sea a causa de las PDI que huyen de la guerra en el norte o del impacto de los elevados precios alimentarios de los mercados mundiales sobre los ciudadanos del país más afectados por la inseguridad alimentaria. Gran parte de la labor del PMA en el Yemen refleja las declaraciones de política gubernamentales y las esferas de intervención prioritarias.

9. La cartera de proyectos del PMA está en consonancia con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), tras haberse reducido la duración del primer PP de modo que estuviera alineado con el UNDAF para 2007-2011. Las prioridades del PMA también guardan conformidad con el UNDAF para 2011-2015, que proporcionará un marco para el nuevo PP. La evaluación permitió constatar que el PMA había facilitado un sólido liderazgo en el Proceso de llamamientos unificados para la financiación y planificación de la asistencia humanitaria en el Yemen.
10. El equipo de evaluación determinó dos amplias esferas en las que había divergencias entre las prioridades del Gobierno y las de otros organismos humanitarios y de desarrollo. En primer lugar, en los documentos de estrategia se da prioridad al uso de efectivo como una red de seguridad y forma de respaldar los objetivos de seguridad alimentaria, tema que examinaron las partes interesadas nacionales; según el PMA, las intervenciones de entrega de efectivo aún no son adecuadas en el Yemen y comportan un alto riesgo. La monetización de las raciones de alimentos es también un desafío para los beneficiarios en las zonas donde los mercados de alimentos son frágiles, y conlleva riesgos para los beneficiarios. En opinión de algunas partes interesadas, dado que muchas de las crisis que afectan a la seguridad alimentaria de los hogares pobres en el Yemen son crónicas, se necesitan soluciones que apunten al desarrollo en lugar de soluciones de socorro a corto plazo. Sin embargo, habida cuenta de la magnitud de las operaciones de socorro humanitarias del PMA, todos los actores modifican el enfoque general de sus intervenciones en este mismo sentido.
11. El PMA mantiene una buena colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas y con organizaciones no gubernamentales (ONG) en el contexto de los campamentos de PDI y de refugiados que administra la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La dirección del PMA del módulo de acción agrupada de logística del Comité Permanente entre Organismos (IASC) fue elogiada por muchas partes interesadas de los organismos humanitarios, al igual que su codirección del módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria, encomiada por aquellos que esperaban que la cuestión de la seguridad alimentaria ocupara en la agenda nacional un lugar más prioritario del que había ocupado en el pasado. Sin embargo, la coordinación con algunos organismos de las Naciones Unidas no siempre es fácil. En el terreno, las dependencias encargadas de la ejecución que colaboran con el PMA y otros organismos de las Naciones Unidas a veces tienen que compartir los locales para oficina, pero sin que por esto coordinen su trabajo ni se planteen la posibilidad de cooperar y mejorar así el impacto sobre los grupos de beneficiarios. El equipo de las Naciones Unidas en el país trabaja para intensificar los esfuerzos conjuntos y la coordinación entre los organismos, pero hasta la fecha solo se han logrado avances limitados. El PMA podría ejercer un mayor liderazgo en esta esfera.
12. La cartera de proyectos está plenamente armonizada con los Objetivos Estratégicos del PMA para 2008-2013. En distinto grado, cada operación corresponde a más de un Objetivo Estratégico. En general, la mayor parte de las actividades recaen en el ámbito de los Objetivos Estratégicos 1, 3 y 4, como previsto, pero mediante su labor analítica y de promoción para incidir en las políticas se han aportado contribuciones en forma transversal en todas las esferas.

## Adopción de decisiones estratégicas

13. En la evaluación se analizaron las decisiones estratégicas adoptadas durante el período evaluado y los factores que resultaron cruciales para ello. En general, los factores más importantes fueron la disponibilidad de financiación, el grado de urgencia de las situaciones de emergencia y el uso de datos y otra información probatoria.
14. El entorno de financiación tuvo un impacto notable en la cartera de proyectos y en la selección de estas. Habida cuenta de la prioridad otorgada a la asistencia humanitaria de emergencia por los principales donantes, el PMA ha procurado obtener financiación para las intervenciones de emergencia, de conformidad con su mandato institucional. Sin embargo, mediante estrategias gubernamentales se está dando prioridad a soluciones que promuevan el desarrollo para muchos problemas crónicos en el Yemen —tales como la malnutrición y la inseguridad alimentaria— y, en estas esferas, el PMA ha tenido que hacer frente a desafíos a largo plazo o crónicos ateniéndose cuidadosamente a modalidades de programación a corto plazo. Es probable que esta situación persista, puesto que los donantes se están polarizando cada vez más. Ello plantea dificultades particulares para las operaciones de desarrollo, y el PMA debe explorar sus opciones de asociación para planificar y llevar a cabo intervenciones a más largo plazo.
15. Las tres crisis de gran magnitud que se produjeron durante el período objeto de evaluación han sido factores determinantes de los cambios estratégicos realizados por el PMA en su cartera de proyectos. El primero es el estallido y la continuación de las guerras de los houthi en el norte, la región a la cual el PMA destina gran parte de sus recursos operacionales, el segundo es la llegada de un número constantemente creciente de refugiados somalíes. Se adoptaron decisiones estratégicas adecuadas para responder a la crisis de las PDI en el norte y a las necesidades constantes de los refugiados en el sur. El tercer factor determinante ha sido la crisis provocada por los elevados precios de los alimentos. Los aumentos de los precios de estos productos que se registraron en 2008-2009 y a finales de 2010 y principios de 2011 exigieron una respuesta inmediata a una emergencia grave. Sin embargo, la concienciación creada en cuanto a los problemas de la inseguridad alimentaria crónica fue también un factor importante que llevó a la decisión de hacer más hincapié en la lucha contra esta plaga en todo el país. El PMA se valió de esta mayor sensibilización de los donantes para diseñar y financiar una operación de creación de redes de seguridad a más largo plazo. Por lo tanto, tales crisis han repercutido tanto en la manera en que el PMA responde como en sus modalidades de planificación de las intervenciones futuras.
16. A través de su labor analítica, el PMA ha tenido éxito en incluir en la agenda nacional las cuestiones relacionadas con la inseguridad alimentaria, el hambre y la nutrición. Principalmente mediante la utilización de los datos derivados de la encuesta general sobre la seguridad alimentaria, y también gracias a la participación y del personal directivo y a su labor de promoción, la estrategia nacional de seguridad alimentaria se ha centrado en las cuestiones relacionadas con el acceso a los alimentos y la disponibilidad general de estos. Se observó que el PMA había logrado muy eficazmente que estas cuestiones —al ser causas inmediatas de la inseguridad alimentaria— se incluyeran en la estrategia general, en lugar de basarse en un enfoque más amplio centrado en los medios de subsistencia, la generación de ingresos y el desarrollo rural. Debería poder hacerse lo mismo en la esfera de la nutrición, en el marco de la aplicación de la estrategia nacional correspondiente.

17. El equipo de evaluación concluyó que el análisis de los datos recogidos para fines específicos y los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) periódicos resultaban especialmente valiosos para la planificación y la labor preparatoria de la cartera general de operaciones. Sin embargo, las decisiones estratégicas pertinentes de adaptar o modificar las actividades operacionales se basan menos en la generación y el uso de datos sobre los productos y efectos, y más en la situación humanitaria general, las consideraciones de seguridad, la financiación y las discusiones con los asociados cooperantes. Sería conveniente aprovechar mejor el seguimiento de los efectos y realizar una verificación cruzada de los datos.

### **Realizaciones de la cartera de proyectos y resultados obtenidos**

18. En la evaluación, se hizo especial hincapié en las esferas técnicas de la seguridad alimentaria, la nutrición y la educación, así como en la modalidad de las redes de seguridad, que ocupa un lugar cada vez más importante en la cartera de proyectos. El equipo de evaluación analizó las realizaciones y los resultados en estas esferas utilizando los criterios de evaluación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD/OCDE) relacionados con la pertinencia, la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad. También se analizaron los factores transversales que incidieron en los resultados.

### **Pertinencia**

19. En la evaluación se llegaba a la conclusión de que la cartera de proyectos del PMA se ajustaba bien a las necesidades de ayuda humanitaria de los hogares en el Yemen, incluyendo a las PDI en el norte y el este, los refugiados en el sur, y los hogares vulnerables afectados por el alza de los precios de los alimentos. La magnitud de la cartera aumentó drásticamente durante el período objeto de evaluación para hacer frente a las necesidades crecientes de las zonas afectadas por emergencias y debido a la función del PMA de organismo principal de coordinación de las intervenciones en gran parte del territorio del país. Los niveles de pobreza y de inseguridad alimentaria crónicas en todo el país exceden con mucho los umbrales de emergencia, y el PMA está bien posicionado, logística y estratégicamente, para hacer buen uso de los fondos recibidos de los donantes y llevar a cabo actividades donde sea necesario. Durante la evaluación, no se determinaron mayores problemas en cuanto a la armonización de la cartera con los objetivos humanitarios.

### **Eficiencia**

20. Durante la evaluación se examinaron los productos de las diferentes operaciones, y se analizó su eficiencia en relación con lo que hacían otros actores humanitarios y, en especial, con sus modalidades de ejecución. Habida cuenta de la magnitud de las operaciones del PMA, resulta difícil comparar los resultados obtenidos por el Programa en la ejecución, a nivel de productos, con los resultados de este tipo de otros organismos. A nivel interno, el PMA ha centrado sus esfuerzos en la eficiencia de sus operaciones haciendo hincapié en la compra de alimentos en los mercados locales, la convocatoria de licitaciones destinadas a compañías de transporte locales, y otras disposiciones logísticas. Los contratos de larga data con compañías de transporte fiables han permitido limitar las responsabilidades asumidas y las pérdidas sufridas en circunstancias difíciles. En general, la eficiencia de la cartera de proyectos se ha acrecentado al aumentar la magnitud de las operaciones y mejorar la colaboración con los asociados. Un ejemplo de buenas prácticas es la colaboración con el Fondo de Bienestar Social para la distribución de raciones de protección social, lo que permite a los dos organismos aumentar su eficiencia. Las nuevas

iniciativas encaminadas al establecimiento de asociaciones permitirán mejorar la eficiencia operacional. La eficiencia de algunos elementos de la cartera se vio probablemente mermada por los déficits de financiación. Para poder diseñar redes de protección social e intervenciones de nutrición es necesario pueda asegurarse la previsibilidad y homogeneidad de las raciones alimentarias; además de reducir los posibles beneficios nutricionales, la interrupción de la cadena de suministro en las operaciones provoca confusión entre los beneficiarios y plantea dificultades para los asociados cooperantes que han de responder a la demanda no satisfecha.

## **Eficacia**

21. El grado de consecución de los objetivos de la cartera de proyectos se analizó a la luz de los datos disponibles y mediante verificaciones cruzadas con diversas partes interesadas clave. En general, los datos notificados a nivel sobre los efectos de las operaciones del PMA fueron insuficientes, y muchas operaciones se diseñan teniendo en cuenta objetivos ambiciosos en vez de objetivos que pueden medirse en los plazos establecidos. A pesar de estas dificultades, en la evaluación se concluye que la eficacia de la cartera se hace más patente en el marco de las intervenciones de emergencia y las operaciones en pro de refugiados. La rapidez con la que se ha hecho frente a la inseguridad alimentaria de las PDI en el norte del Yemen ha permitido frenar la migración interna y satisfacer las necesidades de supervivencia de la población afectada por el conflicto. Lo mismo cabe decir de las intervenciones similares realizadas a raíz de las inundaciones en el este del país. Para más de 14.000 refugiados las raciones del PMA constituyen un componente crucial de sus estrategias de supervivencia. La eficacia de los componentes de desarrollo de la cartera ha sido limitada, debido en parte al pequeño tamaño de las operaciones y, en parte, a una financiación escasa. Los datos disponibles sobre los efectos directos de estos componentes de la cartera no eran uniformes; además, aunque indicaron que apreciaban las intervenciones, las partes interesadas, señalaron la necesidad de una ampliación de su escala o de una reactivación. Deberían estudiarse las oportunidades de colaboración con otros organismos que apuntaran a conseguir los mismos efectos en el plano del desarrollo, lo que permitiría aumentar la eficacia de las contribuciones del PMA.

## **Impacto**

22. Las contribuciones positivas de la cartera de proyectos al logro de los más amplios objetivos de ayuda humanitaria y de desarrollo en el Yemen han resultado más evidentes en los componentes de la cartera relacionados con la ayuda humanitaria. De manera análoga, en su calidad de organismo principal en las esferas de los recursos, la logística, la coordinación y la rapidez de intervención, el PMA contribuyó a satisfacer las necesidades de supervivencia en las regiones del norte afectadas por el conflicto y en las zonas afectadas por las inundaciones en el este. En las operaciones destinadas a los refugiados, el PMA contribuye sin duda a atender las necesidades alimentarias a corto plazo de la población de refugiados del campamento de Kharaz. Sin embargo, la contribución del PP a los objetivos generales en los sectores de la educación y la nutrición ha sido más reducida. No existe ningún elemento, más allá de ciertos datos incongruentes, que permita establecer que estas intervenciones han contribuido de manera duradera al logro de los objetivos nacionales. La marcada insuficiencia de financiación ha reducido su eficacia.

## Sostenibilidad

23. En la evaluación se resaltó el grado en que, en el marco de las operaciones que formaban parte de la cartera, se habían formulado opciones de traspaso de responsabilidades, estrategias de fomento de las capacidades y actividades de promoción para incidir en las políticas. En general, los esfuerzos que se realizan en estas esferas son limitados, y con frecuencia tampoco recaen en el ámbito de competencia del PMA, dadas las circunstancias y la orientación de la cartera. El Gobierno tiene una capacidad limitada, en particular en los niveles descentralizados, para administrar y coordinar las intervenciones de emergencia, y la labor de fortalecimiento institucional de esta índole está fuera del alcance del PMA. En el marco de la cartera se han llevado a cabo actividades de capacitación con el propósito de permitir a los asociados cooperantes, entre ellos, los actores gubernamentales, dirigir la ejecución de las operaciones, aunque no se trate de fortalecimiento institucional o de fomento de las capacidades en el sentido más amplio. El equipo de evaluación observó que en las esferas de la educación y la nutrición se llevaba a cabo una escasa labor de comunicación y promoción de políticas con las partes interesadas, e indicó que tanto el Gobierno como los donantes acogerían con agrado una ampliación de estas actividades. El desarrollo de las capacidades, el diálogo y la promoción de políticas aumentarían la sostenibilidad de estos aspectos de la cartera, aun cuando la financiación de las intervenciones en el terreno fuese variable.

## Factores intersectoriales

24. La oficina del PMA en el país ha entablado excelentes relaciones con sus contrapartes gubernamentales, lo cual es crucial para poder acceder y prestar asistencia con rapidez a las comunidades vulnerables en todo el país. Al dirigir a las delegaciones del equipo de las Naciones Unidas en el país en las negociaciones entabladas con los rebeldes houthi en el norte del Yemen para obtener acceso a las PDI en la gobernación de Sa'adah, el PMA ha demostrado su función de liderazgo en establecer corredores de seguridad, y ha dado prueba de imparcialidad en sus operaciones.

25. En su análisis de las realizaciones de la cartera de proyectos, el equipo de evaluación señaló varias cuestiones relacionadas con la ausencia de datos de seguimiento sobre los resultados y efectos de las operaciones del PMA en el Yemen. En general, se reúnen muy pocos datos sobre los efectos de las operaciones y no se efectúan verificaciones cruzadas entre estos y otras fuentes de datos, incluidas las de los asociados y el Gobierno. Ello se repercute en los informes anuales y la gestión estratégica de la cartera. Los ejercicios que se realizan con carácter extraordinario, como la encuesta general sobre la seguridad alimentaria de 2009-2010, constituyen una contribución muy valiosa, y el establecimiento de vínculos entre estos datos y los que se recogen periódicamente sería de utilidad para el seguimiento de los resultados a nivel de los efectos.

26. En el Yemen, el PMA cuenta con 93 miembros del personal de contratación nacional y 12 de contratación internacional con base en Saná y en otras cuatro suboficinas. Todo el personal ha demostrado estar firmemente comprometido con el PMA así como conocer a fondo las operaciones. El Programa debería hacer todo lo posible por retener a estos miembros del personal valiosos, aun en caso de que se reduzca la financiación en el futuro. Se constató que la buena comunicación entre el personal directivo superior y el conjunto del personal había sido un factor fundamental para poder gestionar eficazmente los cambios operacionales durante el período objeto de evaluación. Cuando sea necesario reformular las operaciones para aprovechar las nuevas oportunidades de financiación o asociación, deberá alentarse a todo el personal a innovar y adaptar las intervenciones, en

lugar de mantener la situación vigente. El fortalecimiento de las capacidades del conjunto de las oficinas en materia de nutrición y, tal vez, la formulación de programas centrados en el fomento de los medios de subsistencia y la protección social permitirían al PMA participar más eficazmente en los debates de política sobre estas cuestiones a nivel nacional.

## Recomendaciones

27. **Recomendación 1:** El PMA debería encontrar un equilibrio en sus operaciones para tener en cuenta los aspectos a corto y a largo plazo tanto de las situaciones de emergencia como de los problemas crónicos del Yemen.
28. El equipo de evaluación recomienda que el PMA estudie la posibilidad de establecer asociaciones y de aprovechar sus recursos (inversiones, SyE y labor de promoción para incidir en las políticas), a fin de encontrar soluciones a largo plazo para los problemas crónicos, como la seguridad alimentaria y la malnutrición en general. Aunque tal vez sea más fácil obtener financiación para las operaciones a más corto plazo, el PMA puede posicionarse como un asociado clave en la programación a más largo plazo.
29. **Recomendación 2:** El PMA debería revitalizar sus actividades de movilización de fondos en beneficio de las intervenciones de desarrollo en el Yemen.
30. Habida cuenta de la situación en materia de financiación, el PMA ha debido reagrupar sus objetivos de carácter nutricional en sus OEM y OPSR, al tiempo que las actividades de alimentos para la educación y de suministro de raciones para llevar a casa se han reducido a una fracción de su envergadura y alcance iniciales. Los programas de desarrollo exigen una financiación a más largo plazo, más estable y más previsible, por lo cual el PMA debería diseñar y poner en práctica una estrategia de promoción y de movilización de fondos diferenciada, en respuesta a las necesidades de su mandato en materia de desarrollo.
31. **Recomendación 3:** El PMA debería seguir desarrollando programas conjuntos y otros acuerdos de asociación con otros organismos de las Naciones Unidas, importantes ONG y donantes, e invertir más en ello.
32. Se considera que las intervenciones más eficaces del PMA son las que el Programa lleva a cabo en estrecha colaboración con otras entidades especializadas. Sin embargo, en el marco de los PP, de los componentes nutricionales de la OEM para hacer frente al aumento de los precios de los alimentos, y de la OPSR sucesiva relativa a las redes de seguridad, el PMA opera de forma mucho más autónoma. Ello no le permite aprovechar las oportunidades de coordinación y colaboración con asociados, ni las de prestación de servicios integrados con objeto de asegurar que sus contribuciones tengan el máximo impacto.
33. **Recomendación 4:** El PMA debería seguir subrayando la importancia de la labor de planificación y preparación realizada en colaboración con los asociados gubernamentales y cooperantes, y de la capacitación de estos últimos.
34. Algunas contrapartes gubernamentales y asociados cooperantes no gubernamentales desean poder participar plenamente mediante una mayor capacitación, un mejor equipamiento y la elaboración de estrategias participativas en materia de planificación y ejecución. Ello también aumentaría las posibilidades de traspasar en el momento oportuno las operaciones del PMA, en particular en los sectores de la educación y la nutrición.

35. **Recomendación 5:** Los sistemas de SyE deberían reforzarse de modo que los distintos resultados puedan compararse en el tiempo y el espacio y puedan medirse los efectos directos de las operaciones.
36. Las actividades destinadas a reunir datos de carácter histórico y espacial (con y sin intervención), no bastan para realizar una evaluación adecuada de los resultados y las contribuciones generales de la cartera. Para remediar a esta situación sería necesario elaborar sistemas que midan el impacto e impartir capacitación a los representantes gubernamentales y de las comunidades para que reúnan la información necesaria sobre los resultados a nivel de los efectos —es decir, no sólo a nivel de las contribuciones y los productos del PMA— de forma sistemática y fiable. Asimismo, existen muchas oportunidades de colaboración con otros organismos de ejecución y departamentos gubernamentales por lo que respecta a la recogida, el análisis y la difusión de datos.
37. **Recomendación 6:** Debería aumentarse la capacidad técnica en las esferas de la salud, la nutrición y, posiblemente, del fomento de los medios de subsistencia o la protección social.
38. Con la finalidad de incrementar su participación en la labor de promoción para incidir en las políticas a escala nacional, el PMA debería aumentar la capacidad de su personal en materia de salud y nutrición. Ello le permitiría encontrar un equilibrio entre las operaciones sobre el terreno y las intervenciones realizadas a un nivel superior en lo relativo a la planificación, las políticas y la labor de promoción. El hecho de contar con competencias especializadas adicionales en cuanto a los medios de subsistencia o la protección social también permitiría establecer asociaciones con los organismos activos en estas esferas y realzar estos aspectos en las operaciones futuras del PMA.
39. **Recomendación 7:** Deberían seguir difundiéndose los datos y las constataciones de la encuesta general sobre la seguridad alimentaria de 2010, y debería planificarse una encuesta de seguimiento.
40. La encuesta general sobre seguridad alimentaria de 2010 fue acogida con gran entusiasmo, y sus resultados deberían ser difundidos más ampliamente entre las principales partes interesadas en el Yemen; además, tendrían que repetirse periódicamente las encuestas de este tipo a fin de permitir un análisis longitudinal.



Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que esta 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

APE	alimentos para la educación
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
IASC	Comité Permanente entre Organismos
IFPRI	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OE	operación especial
OEM	operación de emergencia
ONG	organización no gubernamental
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PDI	personas desplazadas internamente
PIB	producto interno bruto
PP	programa en el país
SyE	seguimiento y evaluación
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo