



Distribución: general

Fecha: 16 de noviembre de 2016

Original: inglés

Tema 6 del programa

WFP/EB.2/2016/6-B/Rev.1

Informes de evaluación

Para examen

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

Informe resumido de la evaluación de la cartera de proyectos en el Iraq (2010-2015)

Resumen

La presente evaluación de la cartera de proyectos abarcó las siete operaciones del PMA en el Iraq durante el período 2010-2015 y la estrategia para el país 2010-2014. Se evaluaron la alineación y el posicionamiento estratégico del PMA; los factores que influyeron en el proceso de adopción de decisiones estratégicas y la calidad de esas decisiones, y las realizaciones y resultados de la cartera en su conjunto.

El Iraq es un país de ingresos medios altos, que se sitúa en el puesto 121 de los 188 países incluidos en el índice de desarrollo humano de 2015. Sin embargo, la fuerte caída de los precios mundiales del petróleo que se produjo en 2015 y la crisis de seguridad en curso han tenido considerables repercusiones en la economía y la seguridad alimentaria del país. En 2014 se estimó que el 22,5 % de los 35,87 millones de habitantes del Iraq vivía por debajo del umbral de la pobreza.

Durante el período de la evaluación, la unidad y la estabilidad a nivel nacional no se hicieron realidad y prevalecieron las tensiones políticas y la inseguridad. Al final del año 2015 había 3,2 millones de personas desplazadas y otros 3 millones de personas vivían en zonas controladas por la organización terrorista conocida como Daesh. Según el Plan Estratégico de Respuesta Humanitaria para el Iraq 2016, casi una tercera parte de la población del Iraq —10 millones de personas— necesitaba asistencia humanitaria y, de ellas, 2,5 millones necesitaban asistencia alimentaria.

La estrategia para el país, que se formuló durante un período de paz, estaba diseñada de forma apropiada para iniciar la transición de la función de “ejecución” del PMA a la de “habilitación” mediante el suministro a las autoridades gubernamentales de ayuda para el desarrollo destinada a fortalecer los sistemas nacionales de protección social, incluida la reforma del sistema público de

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

Coordinadoras del documento:

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

Sra. G. Duffy
Oficial de Evaluación
Oficina de Evaluación
Tel.: 066513-3758

distribución. La estrategia era pertinente para las necesidades humanitarias y de desarrollo del Iraq en ese momento y coherente con los objetivos y políticas nacionales del Gobierno.

La estrategia para el país, al iniciarse la reciente crisis y reducirse el apoyo de los donantes a las iniciativas de desarrollo en el Iraq, en cierta medida se tornó superflua. El PMA realineó con éxito su cartera para atender las necesidades humanitarias en el marco de la intervención de emergencia de nivel 3 emprendida a nivel de todo el sistema por el Comité Permanente entre Organismos.

En la evaluación se observó una carencia importante en cuanto a los datos empíricos utilizados como base para fundamentar las decisiones relativas al apoyo del PMA. La oficina en el país, actuando adecuadamente, adoptó las decisiones estratégicas importantes necesarias para ampliar la escala de las operaciones hasta el nivel necesario para una intervención de emergencia de nivel 3, a pesar de la escasez de datos empíricos fiables sobre la situación reinante en cada momento. Orientar la ayuda a una población que se desplazaba, especialmente en el caso de la población urbana, planteó problemas. Las graves carencias de personal, incluso en puestos superiores fundamentales, la elevada rotación y las demoras en el despliegue durante la intervención de emergencia tuvieron consecuencias en la eficiencia operacional y contribuyeron a la falta de uniformidad en materia de enfoques y adopción de decisiones.

En la evaluación se observó que las realizaciones de los programas fueron desiguales. El PMA utilizó su ventaja comparativa y sus grandes conocimientos especializados sobre logística para prestar apoyo a un número importante de personas desplazadas internamente en una extensa zona geográfica, a pesar de las limitaciones de acceso y a los problemas de seguridad. El PMA se situó estratégicamente junto a sus asociados de las Naciones Unidas tanto en las actividades de respuesta a las necesidades humanitarias inmediatas como en la introducción de modalidades de apoyo más flexibles. El PMA también recibió un reconocimiento general por su reciente paso a las transferencias de base monetaria para apoyar a las personas desplazadas internamente de una forma eficaz en función de los costos e identificó oportunidades para consolidar su buena posición en este sector.

Las actividades de redes de protección social fueron menos satisfactorias, ya que se suspendieron indefinidamente o no alcanzaron los objetivos previstos. Esto, junto al déficit de financiación y la falta de sentido de apropiación por parte del Gobierno respecto del programa de reformas necesario, contribuyeron a que las actividades del PMA para el desarrollo de las capacidades quedaran restringidas ya en una fase temprana.

En la evaluación se identifican las oportunidades y los desafíos que plantea la situación y se formulan siete recomendaciones centradas en una nueva estrategia para el país que reconozca tanto el carácter prolongado del conflicto en el Iraq como la oportunidad de prestar apoyo a más largo plazo a programas liderados por el Gobierno, se fundamente en una sólida base de datos empíricos y contenga mejoras en materia de orientación de la ayuda y diseño de programas.

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado “Informe resumido de la evaluación de la cartera de proyectos en el Iraq (2010-2015)” (WFP/EB.2/2016/6-B/Rev.1) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.2/2016/6-B/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 los 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. La presente evaluación de la cartera de proyectos en el país abarca la estrategia para el Iraq 2010-2014 y las actividades del PMA para el período 2010-2015. El componente relativo al Iraq de la operación de emergencia (OEM) regional 200433 para los refugiados sirios se evaluó en 2015¹ y por consiguiente no quedó incluido en el ámbito de esta evaluación.
2. En la presente evaluación, igual que en las demás evaluaciones de las carteras de proyectos en los países, se examinó: i) la alineación y el posicionamiento estratégico de la cartera de proyectos y la estrategia del PMA en el país; ii) los factores en que se basa la toma de decisiones estratégicas y la calidad de esas decisiones, y iii) las realizaciones y los resultados de la cartera de proyectos del PMA. La evaluación —en la que participaron 305 interesados²— estuvo a cargo de un equipo externo independiente que utilizó diversos métodos: el examen de datos secundarios y documentación³; el examen de datos primarios cualitativos y cuantitativos, y las visitas sobre el terreno en marzo y abril de 2016, en el curso de las cuales se organizaron debates de grupos de discusión con mujeres y hombres beneficiarios. Las limitaciones, que consistieron en el acceso restringido a algunas zonas de operaciones y la escasa memoria institucional debida a la rotación del personal, se superaron en parte realizando dos encuestas en línea.

Contexto

3. El Iraq está clasificado como país de ingresos medios altos⁴ y en el índice de desarrollo humano de 2015 ocupó el puesto 121 de un total de 188 países. Sin embargo, la fuerte caída de los precios mundiales del petróleo que se produjo en 2015 y la crisis de seguridad en curso han tenido considerables repercusiones en la economía y la seguridad alimentaria del país. En el Índice Global del Hambre de 2015 la situación en el Iraq se calificó de “grave” y el país quedó clasificado en el puesto 58 de los 104 países incluidos en ese índice. Ya en 2014 se estimó que un 22,5 % de los 35,87 millones de habitantes del país vivía por debajo del umbral de la pobreza.
4. En el análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad de 2008 se estimó que 930.000 personas vivían en situación de inseguridad alimentaria y que otros 2,8 millones, es decir, el 9,4 % de la población, corrían el riesgo de padecer inseguridad alimentaria y dependían de las raciones de alimentos del sistema público de distribución del Gobierno. Aunque desde entonces no se han realizado otros estudios exhaustivos, una evaluación de las necesidades llevada a cabo en 2015 indicó que el 22 % de los hogares desplazados que vivían en comunidades de acogida no eran capaces de atender sus necesidades básicas⁵.
5. A pesar de la retirada gradual de las fuerzas armadas de los Estados Unidos entre 2009 y 2011, la unidad y la estabilidad a nivel nacional no se hicieron realidad. Durante el período evaluado se generalizaron las tensiones políticas y la inseguridad. La presencia y el impacto de la organización terrorista conocida como Daesh aumentaron, una tendencia que no se invirtió hasta hace poco. La escalada gradual de la violencia llegó al máximo nivel en 2014, causando grandes desplazamientos de población y una brusca transformación en el apoyo internacional para el Iraq, que pasó de orientarse al desarrollo a dedicarse a la asistencia humanitaria (Figura 1). El control de amplias zonas del Iraq por parte de Daesh y los grupos de oposición armados causó el desplazamiento de 3,2 millones de personas a finales de 2015, mientras que otros 3 millones de personas vivían en zonas controladas por Daesh. Según el Plan Estratégico de Respuesta Humanitaria para el Iraq 2016, casi una tercera parte de la población del Iraq —10 millones de

¹ PMA. 2015. Evaluation of WFP's Regional Response to the Syrian Crisis (2011-2014) e Informe resumido sobre la evaluación de la intervención del PMA ante la crisis siria (2012-2014) (WFP/EB.A/2015/7-C).

² De ellos, 179 fueron consultados en el marco de debates de grupos de discusión.

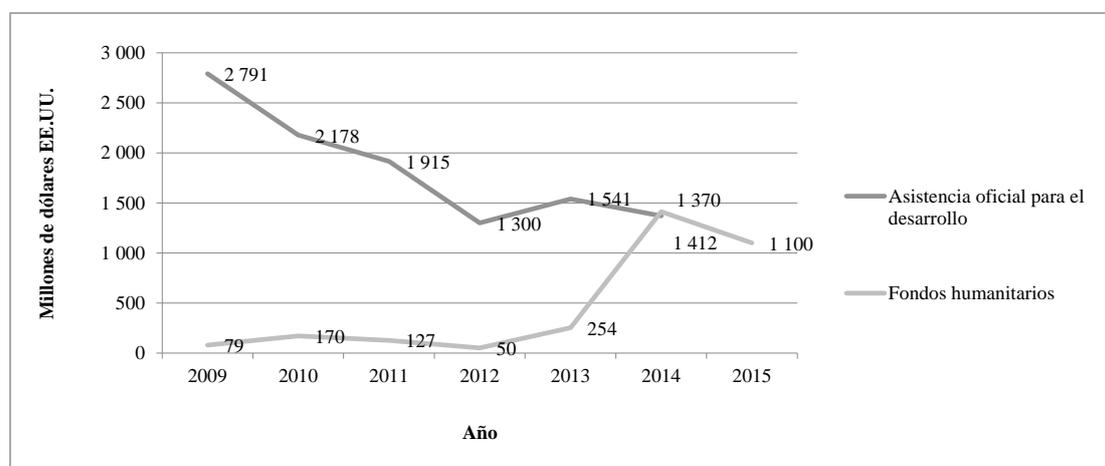
³ Incluida la nota sobre la auditoría interna de las operaciones del PMA en el Iraq, AR/16/08, de junio de 2016.

⁴ <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GNP.PCAP.PP.CD>

⁵ Iniciativa REACH. 2015. Evaluación de las necesidades de las personas desplazadas internamente fuera de los campamentos del Iraq por múltiples módulos de acción agrupada.

personas— necesitaba asistencia humanitaria y, de ellas, 2,5 millones necesitaban asistencia alimentaria⁶.

Figura 1: Asistencia internacional para el Iraq, 2010-2015



No se dispone de datos sobre la asistencia oficial para el desarrollo relativos a los años 2014 y 2015.

Fuente: <https://fts.unocha.org/>, <http://data.worldbank.org/>.

6. En agosto de 2014, dada la escala de la situación humanitaria y sus vínculos con la crisis en la República Árabe Siria, el Comité Permanente entre Organismos puso en marcha en el Iraq una intervención de emergencia de nivel 3 —que es el nivel más elevado— a escala de todo el sistema con el fin de ampliar la escala de la ayuda⁷.
7. Si bien las fuerzas del Gobierno del Iraq han liberado algunas zonas que estaban en manos de Daesh y las personas desplazadas han podido regresar a algunos lugares, muchas de ellas regresan a hogares dañados o destruidos que pueden contener trampas explosivas y a zonas minadas con pocos servicios. Las cuestiones de protección son de la mayor importancia, ya que las partes en el conflicto violan frecuentemente los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Los bombardeos indiscriminados, las ejecuciones en masa, los secuestros, las violaciones, los saqueos y las expulsiones son comunes en las zonas más afectadas, y la violencia sectaria amenaza con dividir gravemente las comunidades⁶.
8. La calidad de la educación en el Iraq se ha deteriorado considerablemente a causa del conflicto en curso, el estancamiento económico y los desplazamientos en masa⁶. La disparidad de género se ha identificado como uno de los problemas más importantes.

Carta de proyectos y estrategia del PMA

9. El PMA ha estado presente en el Iraq desde 1964. Entre 2010 y 2015, la cartera de proyectos del PMA en el Iraq estuvo formada por siete operaciones cuyo presupuesto total superó los 375 millones de dólares EE.UU. Como se ilustra en la Figura 2, en 2014 se registró una transformación importante de esta cartera. Entre 2010 y 2015 los gastos totales de la cartera se situaron en unos 354 millones de dólares, de los cuales la mayor parte —291 millones de dólares— se dedicaron a OEM. Estas y las intervenciones de socorro/recuperación recibieron el 74 % y el 78 %, respectivamente, de sus necesidades presupuestarias previstas, mientras que el proyecto de desarrollo solo recibió el 12 % de los recursos necesarios. Los planes de acción humanitaria proporcionaron un marco común para las intervenciones humanitarias, y en 2015 el PMA y los módulos de acción agrupada que lidera recibieron más del 33 % del total de financiación para esos planes⁸.

⁶ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH). 2016. Plan de Respuesta Humanitaria para el Iraq.

⁷ La OE en el Iraq se clasificó como intervención de emergencia del PMA de nivel 3 el 11 de agosto de 2014, y se ha prorrogado hasta el 28 de febrero de 2017.

⁸ Los módulos mundiales de acción agrupada de seguridad alimentaria, logística y telecomunicaciones para emergencias.

Figura 2: Cartera de proyectos del PMA en el Iraq, 2010-2015

	Crisis humanitaria							
Actividad	Desarrollo de las capacidades	Salud y nutrición materno-infantiles	Alimentación escolar	Efectivo para la creación de activos	Transporte aéreo	Distribuciones generales de alimentos	Apoyo a la coordinación	
Proyectos	Proyecto de desarrollo 200104	Operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) 200035		Operación especial (OE) 200117		OEM de respuesta inmediata 200663 OEM de respuesta inmediata 200729	OEM 200677 OE 200746	
Orientación estratégica	Protección social y redes de seguridad			Educación y lucha contra la malnutrición crónica		Salvar vidas		
Estrategia del PMA	Estrategia del PMA para el país 2010-2014					Conceptos estratégicos de las operaciones, planes para imprevistos, etc. todavía no formulados.		
Acontecimientos importantes en las esferas política y de seguridad	El parlamento aprueba el acuerdo para que todos los soldados de los Estados Unidos de América se retiren del Iraq antes de 2011.	El Iraq asume el control de la Zona Verde y adquiere más autoridad sobre los militares extranjeros.	La última brigada de combate de los Estados Unidos sale del Iraq.	Se produce una escalada de la violencia en agosto, 40 ataques coordinados en un solo día. Impera la confusión en el Gobierno de Unidad, se dicta una orden de detención contra el vicepresidente sunita.	Ataques con bombas y armas de fuego dirigidos contra la población chiita durante todo el año	El ejército asalta el campamento sunita de protesta contra el Gobierno. Asesinatos en masa en el campamento de Ashraf, donde vivían exilados del Irán Intensificación de la insurgencia hasta niveles de 2008	Los Estados Unidos inician ataques aéreos contra Daesh en apoyo del Gobierno. Daesh toma Mosul, lo que causa el desplazamiento de miles de personas. En enero Daesh infiltra Fallujah y Ramadi.	En enero se informa de más de 900 ataques aéreos de los Estados Unidos. Daesh toma inicialmente Ramadi, la capital de Anbar y luego pierde cierto terreno ante las fuerzas gubernamentales.
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015

Fuente: equipo de evaluación.

10. La estrategia para el país 2010-2014, que se diseñó durante un período de paz, estaba orientada por el principio de que la función del PMA en el Iraq, que era un país de ingresos medios relativamente próspero, debía ser la de apoyar a las autoridades para lograr que se hiciera un uso más eficaz y transparente de los recursos a fin de encontrar soluciones a la inseguridad alimentaria. La oficina del PMA en el Iraq centró inicialmente sus actividades en el apoyo al desarrollo mediante dos proyectos⁹ con apoyo financiero del Gobierno del Iraq. El proyecto de desarrollo se centró en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de protección social mediante reformas en el sistema público de distribución y la diversificación de las redes de protección social vinculadas con el sector productivo. La relación de larga data entre el sistema público de distribución y el PMA se remonta al programa “petróleo por alimentos”, establecido por las Naciones Unidas en 1995.
11. La OPSR se inició en abril de 2010, al mismo tiempo que el proyecto de desarrollo, y actualmente se está esperando la aprobación de una prórroga hasta diciembre de 2016¹⁰. El componente principal —la alimentación escolar— se suspendió en enero de 2014¹¹ debido a una diferencia que no se resolvió sobre las galletas de alto valor energético importadas, lo cual llevó a la congelación de la financiación gubernamental transferida al PMA en 2013 para financiar una

⁹ El proyecto de desarrollo 200104 “Fomento de las capacidades para reformar el sistema público de distribución y fortalecer las redes de protección social en favor de los grupos vulnerables” en el Iraq y la OPSR 200035 “Apoyo a los grupos vulnerables”.

¹⁰ Originalmente estaba previsto que la OPSR 200035 abarcara los dos años comprendidos entre abril de 2010 y marzo de 2012, pero ha sido objeto de nueve revisiones presupuestarias. El 19 de agosto de 2015 se aprobó una nota conceptual para que el proyecto de desarrollo 200855 pasara a ocuparse de las actividades de desarrollo del PMA que se ejecutaban a través de la OPSR.

¹¹ Los programas de alimentación escolar siguieron ejecutándose en algunos lugares utilizando productos alimenticios remanentes de 2013.

segunda fase de las actividades de alimentación escolar¹². Entre 2011 y 2013 se ejecutaron actividades de alimentos para la creación de activos utilizando transferencias de base monetaria, y las actividades de salud y nutrición maternoinfantiles se dirigieron a los niños de edades comprendidas entre los 6 y los 59 meses y a las mujeres embarazadas y lactantes.

12. En 2014, la escalada del conflicto y los desplazamientos de población consiguientes llevaron a la puesta en marcha de dos OEM de respuesta inmediata¹³, que luego se fusionaron en una sola operación¹⁴. También se pusieron en marcha dos OE para dar cobertura a la labor de los módulos de acción agrupada de logística y de telecomunicaciones para emergencias que lidera el PMA.
13. La escala de las OEM se amplió para responder al rápido incremento de las necesidades, tanto de las 240.000 personas desplazadas al principio de la crisis, cuyo número pasó a 2,2 millones de personas desplazadas internamente (PDI) que vivían en campamentos y comunidades de acogida, como de los habitantes de las zonas de conflicto accesibles. Se distribuyó asistencia de emergencia para salvar vidas en forma de lotes familiares de alimentos y raciones de respuesta inmediata compuestas por productos alimenticios listos para el consumo para personas desplazadas que se estaban trasladando. Más adelante, cuando se consideró adecuado, se distribuyeron cupones para productos que servían para comprar alimentos en determinados puntos de venta.

Constataciones de la evaluación

Alineación y posicionamiento estratégico

14. La estrategia para el país estaba diseñada adecuadamente para iniciar la transición de la función de “ejecución” del PMA hacia la de “habilitación” (véase el párrafo 10). No obstante, el sistema público de distribución del Gobierno distaba mucho de ser plenamente funcional, sus programas de alimentación escolar no eran eficaces y en el último análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad (2008) se hallaron bolsas de inseguridad alimentaria. La estrategia para el país era pertinente para las necesidades humanitarias y de desarrollo del país en ese momento y también era coherente con las políticas y objetivos nacionales del Gobierno.
15. En la evaluación se constató que la estrategia para el país estaba bien alineada con el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013 y abordaba de forma específica los Objetivos Estratégicos 3, 4 y 5¹⁵; y seguía siendo pertinente para los Objetivos Estratégicos 1, 2 y 4 del Plan Estratégico del PMA para 2014-2017.
16. La estrategia para el país se había basado en un examen del análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad de 2008, en las políticas nacionales de desarrollo y en consultas con representantes gubernamentales de Bagdad y la Región del Kurdistán del Iraq.
17. En general, la oficina en el país trabajó de forma muy coherente con diversos ministerios gubernamentales, a pesar de que las actividades en sí mismas no llegaron a cumplir las expectativas. En los últimos años, el sistema público de distribución, dirigido por el Ministerio de Comercio, ha sido objeto de un examen detallado a nivel nacional e internacional y en círculos gubernamentales se ha aceptado en principio la necesidad de reformarlo. Por consiguiente, la utilización de proyectos de desarrollo para mejorar la capacidad de logística y la eficiencia interna del sistema público de distribución estaba bien alineada con los objetivos oficiales, pero —debido a la falta del interés necesario por parte del Gobierno— el fracaso era casi inevitable.

¹² Esta cuestión fue objeto de una investigación de la Oficina de Inspecciones e Investigaciones (OIGI) del PMA (el informe no estuvo a disposición del equipo de evaluación) y de una auditoría interna.

¹³ La OEM de respuesta inmediata 200663 “Asistencia alimentaria de emergencia a las personas desplazadas internamente a causa de los enfrentamientos en Falluja y Ramadi”; la OEM de respuesta inmediata 200729 “Asistencia alimentaria de emergencia a las personas desplazadas internamente a causa de los enfrentamientos en la ciudad de Mosul, Gobernación de Ninewa”.

¹⁴ OEM 200677 “Asistencia de emergencia para las poblaciones afectadas por la crisis de Al-Anbar”.

¹⁵ Objetivo Estratégico 3 – Reconstruir las comunidades y restablecer los medios de subsistencia después de un conflicto o una catástrofe o en situaciones de transición; Objetivo Estratégico 4 – Reducir el hambre crónica y la desnutrición, y Objetivo Estratégico 5 – Fortalecer las capacidades de los países para reducir el hambre, en especial mediante estrategias de traspaso de responsabilidades y compras locales.

18. El funcionamiento del sistema público de distribución sigue careciendo de eficiencia y transparencia, y la necesidad de programas nacionales de protección social y de redes de seguridad sigue siendo vital. La utilización que el PMA ha hecho recientemente de las transferencias de base monetaria en apoyo de las PDI ha tenido una buena recepción en todos los niveles del Gobierno y los interesados consultados coincidieron en la opinión de que esta modalidad, siempre que sea posible aplicarla, es la mejor forma de seguir adelante.
19. Desde que se instauró la situación de inseguridad relacionada con Daesh, el PMA ha realineado satisfactoriamente su cartera de proyectos para responder a las necesidades humanitarias y ha intensificado su relación con el Ministerio de Migraciones y Desplazamientos, que es el encargado de prestar asistencia a las PDI.
20. En un entorno de operaciones difícil, en el que algunos organismos de las Naciones Unidas informaron de que el equipo de las Naciones Unidas en el país no estaba operando a su máximo potencial, el PMA consiguió organizar sus propias alineaciones estratégicas para poder operar. El PMA, a través del prestigioso Mecanismo de intervención rápida, se asoció con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y, más recientemente, con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) para proporcionar raciones de respuesta inmediata para tres días a las personas recientemente desplazadas. El PMA también está trabajando satisfactoriamente con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en la promoción de la adopción de respuestas de base monetaria, cuando proceda. La tarjeta que el PMA ha creado recientemente para el Sistema de gestión de las operaciones de efectivo (SCOPE), mediante la cual pueden efectuarse transferencias de varias organizaciones, es un paso importante en esta dirección, se ajusta a las preferencias de los beneficiarios y es probable que demuestre ser un mecanismo más flexible y eficaz en función de los costos.

Factores que influyeron en la adopción de decisiones estratégicas y calidad de esas decisiones

21. Con el inicio de la reciente crisis y la reducción del apoyo de los donantes a las iniciativas de desarrollo en el Iraq, la estrategia para el país se tornó en cierta medida. La oficina en el país reorientó adecuadamente su atención hacia las OEM, aprovechando de la mejor manera la ventaja comparativa del PMA en el Iraq para atender necesidades humanitarias a corto plazo. Las actividades del PMA, que es una organización con capacidades de logística demostradas, para entregar suministros alimentarios a gran escala en una extensa zona geográfica, se inscriben perfectamente en su mandato y en su esfera de conocimientos especializados. La cobertura del PMA mejoró considerablemente añadiendo a estos conocimientos una red de socios cooperantes locales e internacionales y utilizando almacenes abastecidos de forma estratégica para llegar a zonas a las que el personal y los vehículos del PMA no podían acceder.
22. En la evaluación se observaron deficiencias importantes en la base de datos empíricos utilizados para fundamentar las decisiones en materia de apoyo del PMA: desde que se iniciaron los desplazamientos de población importantes a finales de 2014, no se han llevado a cabo evaluaciones exhaustivas de la vulnerabilidad a nivel nacional ni estudios en profundidad de la seguridad alimentaria o la economía de los hogares de personas desplazadas. El lapso de ocho años entre el último análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad y el que se está preparando actualmente de forma conjunta con el Ministerio de Salud se considera demasiado prolongado, aunque es comprensible dadas las limitaciones de seguridad y la actual capacidad del Gobierno¹⁶. Habría cabido esperar que en algún momento el módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria, liderado por el PMA, hubiera llevado a cabo una evaluación de la seguridad alimentaria de emergencia.
23. La orientación de la ayuda a una población que se está desplazando, especialmente en el caso de la población urbana, resultó problemática. Hubo descontento por parte del Gobierno y de los asociados cooperantes respecto del enfoque de selección de beneficiarios utilizado por el PMA. Al principio, se proporcionó asistencia alimentaria de carácter general dependiendo de la

¹⁶ Para mediados de 2014 estaba prevista una encuesta agrupada de indicadores múltiples del UNICEF, pero parece que la Oficina Central de Estadística no tenía suficiente capacidad para llevar a cabo al mismo tiempo un análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad.

situación de las personas, esto es, a las PDI poseedoras de una tarjeta del sistema público de distribución. No obstante, en 2015 se aplicaron criterios demográficos de selección de beneficiarios¹⁷ basados en evaluaciones localizadas, como la evaluación rápida de la seguridad alimentaria realizada por la Iniciativa REACH¹⁸, para determinar las PDI que podían optar a la asistencia del PMA. Este enfoque, si bien se fue perfeccionando con el tiempo, no tenía en cuenta las diferencias socioeconómicas dentro de las comunidades de PDI, los aspectos culturales relacionados con la posibilidad de que las mujeres trabajen fuera del hogar, ni las diferencias regionales dentro del propio Iraq. En la evaluación se reconocieron los problemas, pero se consideró que el enfoque de selección de beneficiarios basado en las necesidades debería haberse empezado a aplicar antes.

24. La oficina en el país tuvo el mérito de adoptar las decisiones estratégicas importantes necesarias —a pesar de la escasez de datos empíricos fiables y sobre la situación reinante en cada momento— para ampliar rápidamente la escala de las actividades y pasar de la ejecución de operaciones a escala relativamente reducida a responder a una situación de emergencia de nivel 3. Se reunió información de diversos interesados importantes y se buscó y siguió el asesoramiento técnico de la Sede en materia de selección de beneficiarios. No obstante, estos procesos podrían haberse mejorado si los asociados hubieran participado en mayor medida en la toma de decisiones y se hubieran identificado más con las decisiones adoptadas.
25. Las carencias considerables de personal, incluso en puestos superiores fundamentales¹⁹, la elevada rotación y las demoras en el despliegue durante la intervención de emergencia tuvieron consecuencias en la eficacia operacional y contribuyeron a la falta de uniformidad en materia de enfoques y adopción de decisiones. La falta de personal esencial especializado en los puestos de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) y de seguimiento y evaluación (SyE) fue especialmente grave y limitó la capacidad analítica y de seguimiento de la oficina en el país y el apoyo a los procesos de adopción de decisiones basadas en datos empíricos. Se utilizó el seguimiento por terceras partes como complemento, especialmente, pero no exclusivamente, en el caso de zonas inaccesibles. Sin embargo, las actividades de elaboración de informes no fueron satisfactorias por lo que se refiere a la regularidad y la calidad y no fue posible utilizar esa información para fundamentar decisiones programáticas²⁰.

Realizaciones y resultados de la cartera de proyectos

26. Las realizaciones y los resultados de la cartera de proyectos se evaluaron principalmente en función de los datos relativos a los productos obtenidos durante el período 2012-2015, debido a la falta de coherencia y a las lagunas en los datos sobre los efectos, la falta de datos de referencia para las OEM y la falta total de datos fiables para el período 2010-2012. Las realizaciones de los programas fueron desiguales (Figura 3). Durante la fase más temprana del período evaluado, el PMA y sus asociados ayudaron a la población del Iraq en todas las gobernaciones donde se registraron las mayores necesidades, aunque en menor medida de lo que se había previsto originalmente, debido a problemas operacionales y a un déficit de financiación.
27. Los productos de las OEM generalmente fueron superiores a los previstos, a pesar de las limitaciones de acceso y los problemas de seguridad. Debido a demoras en el establecimiento de un sistema operacional, las transferencias de base monetaria tuvieron una cobertura inferior a la

¹⁷ Según los criterios iniciales, la ayuda se podía entregar a quienes tuvieran una tarjeta del sistema público de distribución, a los hogares que no tuvieran miembros adultos en edad de trabajar —entre 18 y 60 años—; a los que tuvieran uno o varios miembros con discapacidad mental o física; a los encabezados por mujeres, especialmente viudas, y a los que tuvieran un acceso limitado o nulo al empleo.

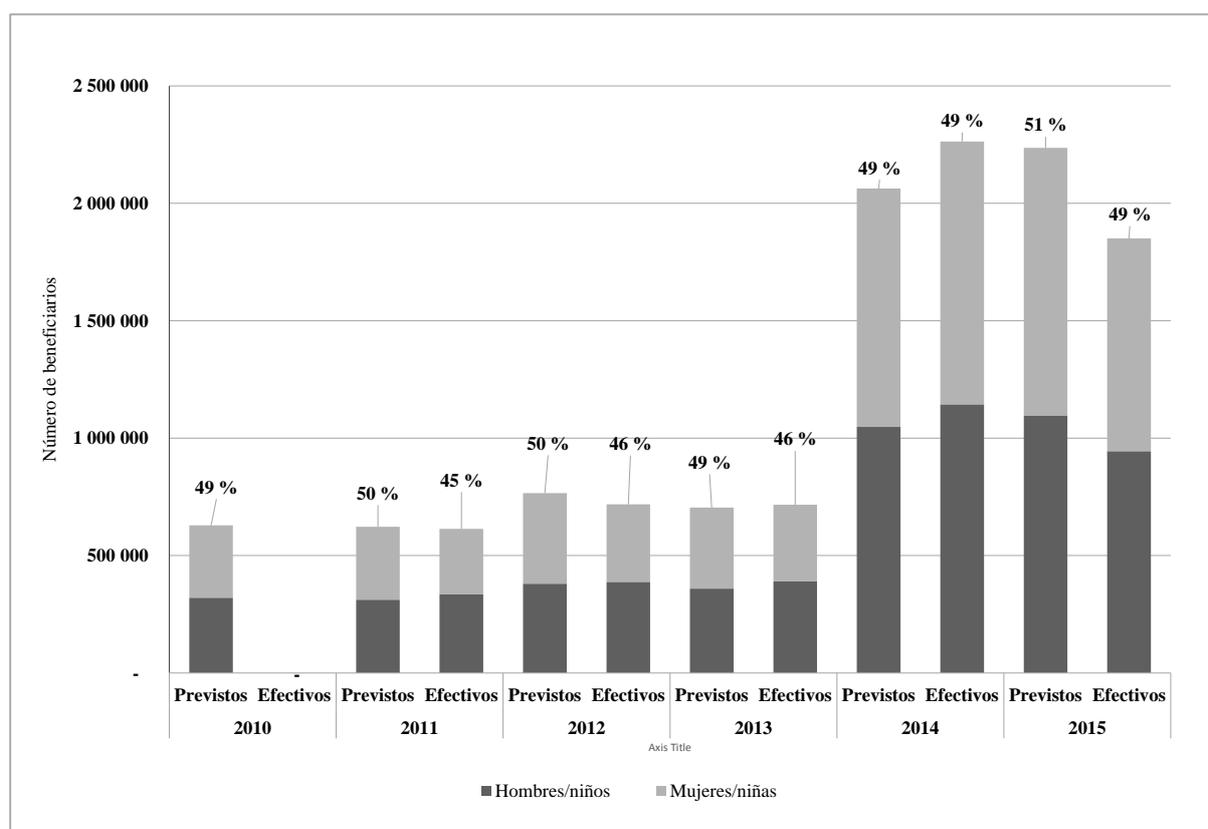
¹⁸ Iniciativa REACH. Julio de 2015. Rapid Food Security Assessment of IDPs and Host Communities – Kurdistan Region of Iraq.

¹⁹ Como los puestos de Coordinador de Emergencias, de Director Adjunto del PMA en el país y de Jefe de Programas, y los de especialistas en VAM y en SyE.

²⁰ Es demasiado pronto para valorar la eficacia de las inversiones realizadas por el oficial de SyE de la oficina en el país —un miembro del personal de contratación internacional— en capacitación de proveedores de servicios de seguimiento por terceras partes.

- planificada y llegaron al 66 % de los beneficiarios previstos. En cambio, la cobertura de las actividades de efectivo por trabajo de la OPSR fue superior a la prevista y alcanzó el 118 %.
28. A finales de 2015, el PMA inició un proyecto piloto de transferencia de efectivo de seis meses de duración para 11.000 PDI de la Región del Kurdistán del Iraq. Tras el proyecto, las entrevistas con informantes clave que se realizaron con todos los agentes y beneficiarios confirmaron que la modalidad preferida para futuras intervenciones en el Iraq sería la basada en el efectivo, más que las basadas en los cupones o las distribuciones de alimentos en especie.
29. El volumen de productos distribuidos fue inicialmente inferior al previsto debido a problemas de acceso. Esta insuficiencia se rectificó en 2015 cuando se añadieron productos nutricionales especiales para niños a las raciones distribuidas en el marco del Mecanismo de intervención rápida, de modo que las distribuciones superaron los objetivos previstos en un 40 % pero llegaron a un número menor de beneficiarios.

Figura 3: Número total de beneficiarios previstos respecto del número de beneficiarios efectivos, cartera de proyectos en el Iraq, 2010-2015



Fuentes: Informes normalizados de los proyectos, 2010-2015.

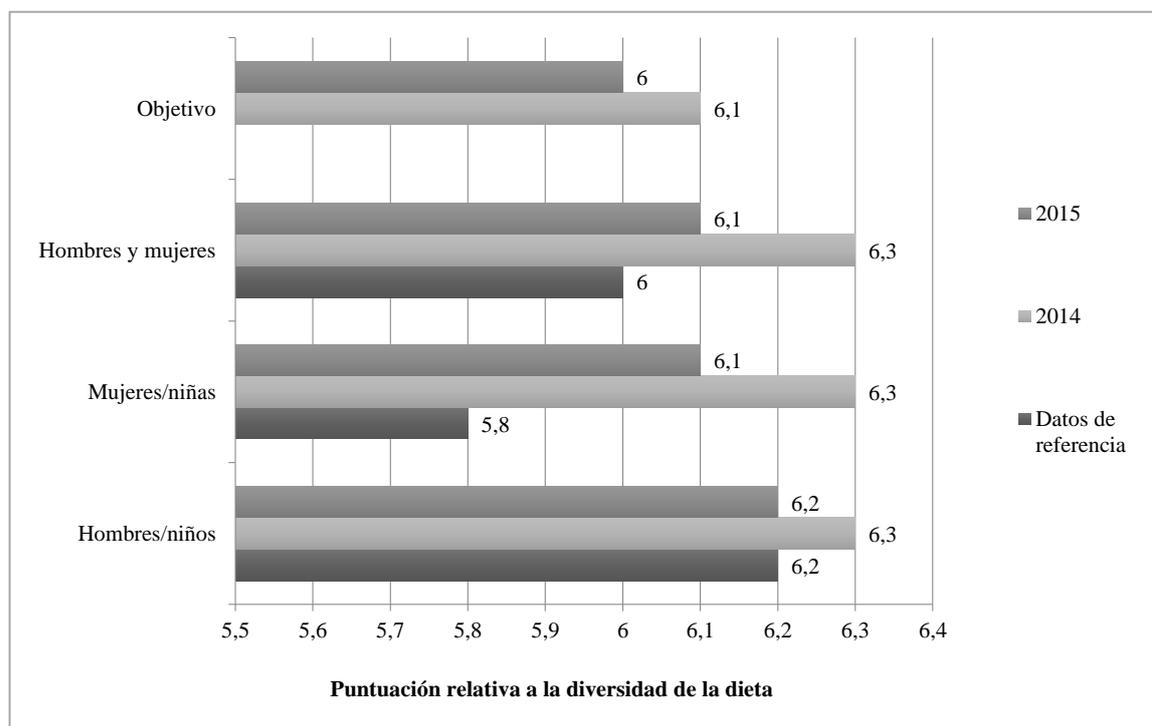
30. El Mecanismo de intervención rápida, como forma de respuesta de primera línea para poblaciones desplazadas que se están trasladando, estuvo muy bien valorado por parte de una gran variedad de interesados debido a sus efectos inmediatos. El PMA coordinó sus intervenciones alimentarias con el UNICEF, que proporcionó agua y kits de artículos para la higiene personal, mientras que el UNFPA empezó a suministrar kits de higiene femenina hacia el final del período de evaluación²¹. La distribución de lotes familiares de alimentos se planificó para complementar las raciones del sistema público de distribución. En general, en los debates de grupos de discusión con los beneficiarios se manifestó satisfacción con la ración de los lotes familiares de alimentos, aunque regularmente había quejas sobre el tipo de arroz o su calidad. Según las actividades de seguimiento efectuadas por terceras partes, el proceso de distribución era satisfactorio y los plazos de espera eran aceptables. Esto quedó confirmado en las entrevistas de evaluación que se

²¹ <http://www.save-iraq.info/response-plan/rapid-response-mechanism/>.

realizaron con asociados y beneficiarios. Los beneficiarios apreciaban especialmente la regularidad de la asistencia alimentaria, que consideraron preferible a las distribuciones únicas que realizaban otras organizaciones.

31. En 2014 y 2015, las puntuaciones relativas a la diversidad de la dieta de las PDI superaron los objetivos (Figura 4). Los datos reunidos sobre las estrategias de supervivencia indicaron que entre los beneficiarios del PMA era menos probable que se recurriera a estrategias de supervivencia negativas²², lo cual indica en cierta medida la eficacia de la asistencia alimentaria a las PDI. El porcentaje de hogares con puntuaciones deficientes en materia de consumo de alimentos se mantuvo bajo y dentro de los niveles previstos, a pesar de que este efecto aparentemente positivo oculta las discrepancias entre los hogares encabezados por mujeres y los encabezados por hombres y también debería tratarse con precaución porque los datos de referencia y los de seguimiento no eran comparables²³.

Figura 4: Puntuación relativa a la diversidad de la dieta de las PDI, 2014-2015



Fuentes: Informes normalizados de los proyectos de 2014 y 2015 relativos a la OEM 200677.

32. Las *actividades de salud y nutrición maternoinfantiles* no alcanzaron los objetivos previstos en materia de productos y efectos. En el tratamiento de la malnutrición aguda moderada se registraron tasas de recuperación del 70 % en 2012 y del 69 % en 2013, y tasas de abandono del 29 % en 2012 y del 31 % en 2013, unos niveles que no se ajustan a los establecidos en el Proyecto Esfera²⁴. Entre las razones indicadas para las elevadas tasas de abandono figuran los pocos conocimientos de las madres y los cuidadores, las dificultades para llegar a los centros de atención de salud desde zonas rurales remotas y la escasa aceptación del Plumpy —el alimento suministrado— por parte de los niños.
33. Las actividades de *alimentación escolar* fueron satisfactorias hasta que se suspendieron en 2014, como se muestra en la Figura 5. En 2011/2012, la matrícula escolar aumentó más en los distritos que recibían asistencia del PMA que en el resto del país²⁵ y, según la información anecdótica comunicada por los maestros durante las visitas sobre el terreno, la mejora en la atención y el

²² Informe normalizado del proyecto de 2014 relativo a la OEM 200677.

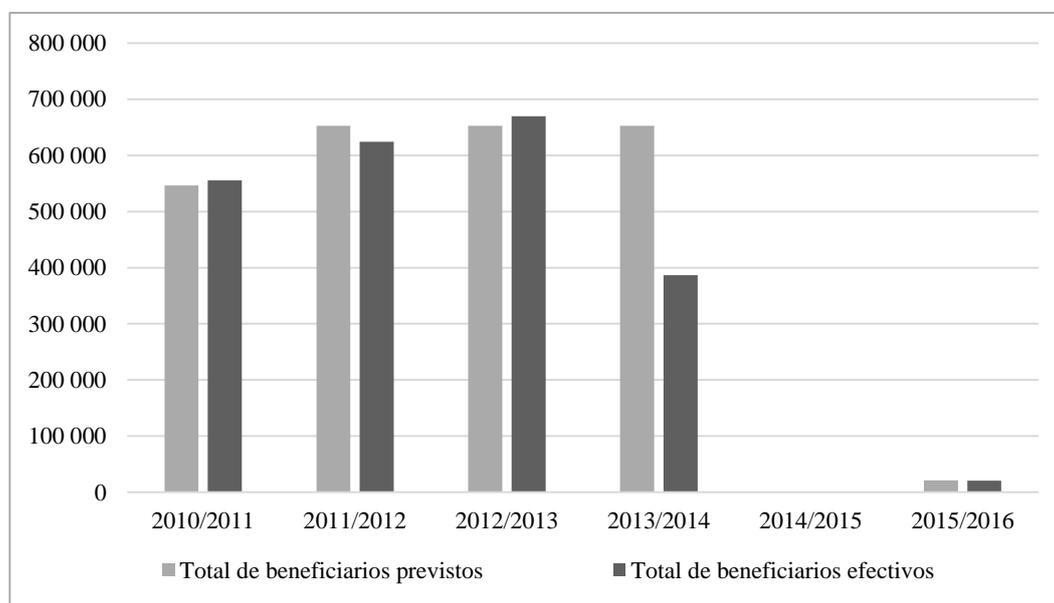
²³ Estos datos abarcan a los receptores de lotes familiares de alimentos y de cupones.

²⁴ Los objetivos del Proyecto Esfera son >75 % para la recuperación y <15 % para el abandono.

²⁵ Informes normalizados de los proyectos de 2011 y 2012.

rendimiento de los niños iba asociada con el consumo de galletas de alto valor energético. A principios de 2015, la primera fase de un proyecto piloto llegó a más de 20.000 alumnos de primaria en la gobernación de Thi Qar. El proyecto, en el que se utilizó una canasta de alimentos adquiridos a nivel local, produjo algunos efectos positivos iniciales en materia de asistencia a la escuela y estuvo bien considerado por parte de los alumnos, los padres y la administración local.

Figura 5: Beneficiarios efectivos de los programas de alimentación escolar en relación con los previstos, 2010-2015

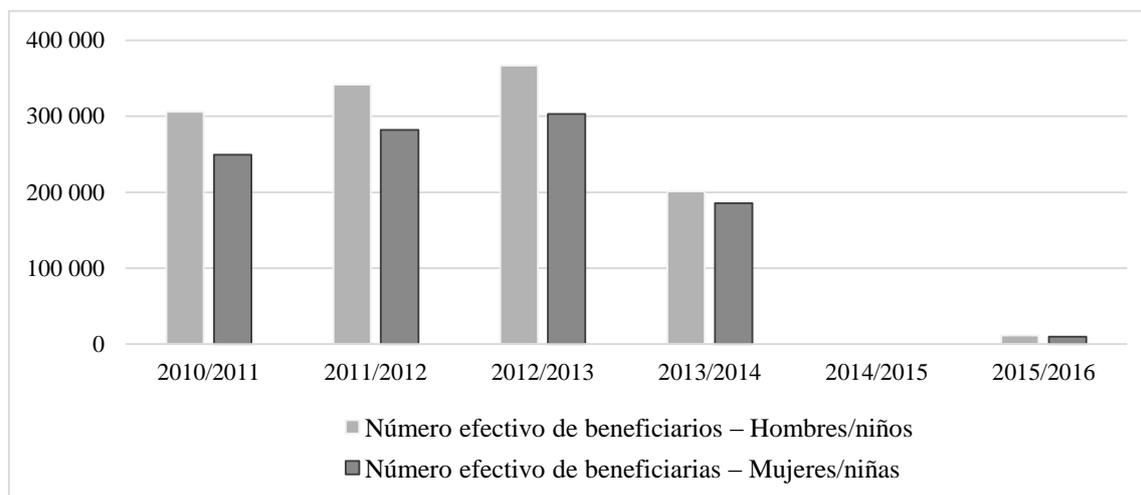


Fuentes: Informe normalizado del proyecto relativo a la OPSR 200035.

34. La poca memoria institucional y la elevada rotación del personal limitaron la capacidad de la evaluación para valorar la eficiencia de la asistencia técnica proporcionada a través del programa de alimentación escolar. No obstante, quedó claro que esta asistencia no alcanzó los resultados previstos. A pesar de los muchos esfuerzos que se realizaron y de las actividades de desarrollo de las capacidades que se llevaron a cabo debidamente, el Ministerio de Educación no tuvo interés en hacerse cargo de un programa de titularidad nacional, y tampoco se elaboró una estrategia de traspaso de responsabilidades.
35. Para que las iniciativas de *desarrollo de las capacidades* den buenos resultados son necesarios el pleno compromiso del Gobierno respecto de las reformas, un plan de trabajo detallado, el apoyo de los donantes y la posibilidad de recurrir a personal experimentado con diversos tipos de conocimientos especializados. En entrevistas con los principales interesados quedó confirmado que ninguno de estos requisitos se cumplía por lo que respecta a la reforma del sistema público de distribución. Por consiguiente no es de extrañar que los objetivos de la estrategia para el país, y las actividades conexas para mejorar la eficiencia de la gestión de la cadena de suministro mediante la capacitación y la transferencia de tecnología, resultaran ser poco realistas e inefectivos.
36. En septiembre de 2013, en nombre del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el PMA negoció un monto de 1,8 millones de dólares del Gobierno en concepto de mecanismo de cofinanciación destinado a fortalecer la capacidad de las autoridades para orientar mejor la ayuda hacia los grupos vulnerables. No se informó de ningún efecto. El Ministerio expresó un gran interés en la reanudación de las actividades de desarrollo de las capacidades, especialmente las relativas al análisis de la vulnerabilidad para mejorar la selección de los beneficiarios de las actividades de formación profesional. Esta podría ser una buena oportunidad de colaboración entre el PMA y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y otros organismos de las Naciones Unidas especializados en esta cuestión.
37. *Género*. Al principio, el diseño, la ejecución y la labor de promoción del programa no preveían el análisis de las cuestiones de género ni abordaban las diferencias de género en cuestiones como la asistencia de las niñas a la escuela en el programa de alimentación escolar (Figura 6). No

obstante, a partir de enero de 2015 se centró más la atención en las cuestiones de género con el envío de toda la documentación al oficial encargado de la comunicación con las comunidades y las cuestiones de género²⁶, para que este verificara que se tuvieran en cuenta las consideraciones en materia de género, rendición de cuentas y protección.

Figura 6: Disparidad de género entre los beneficiarios de las actividades de alimentación escolar, 2010-2015



Fuentes: Informes normalizados de los proyectos para el período 2011-2015 relativos a la OPSR 200035.

38. *Eficiencia.* Durante el período abarcado por la presente evaluación de la cartera de proyectos en el Iraq, la oficina en el país compró un total de 191.400 toneladas²⁷ de productos alimenticios a nivel internacional y distribuyó transferencias de base monetaria por un valor total de 80.871.893 dólares. Se desplegó un nivel de conocimientos especializados considerable para garantizar una buena distribución geográfica de los proveedores de productos y la flexibilidad en el establecimiento de los precios de esos productos, logrando un equilibrio entre las condiciones de entrega —entrega en el lugar de destino convenido— y los tipos de producto, por un lado, y la necesidad de dar una respuesta oportuna y eficiente a las necesidades derivadas de la situación sobre el terreno, por el otro. No obstante, se recibieron quejas de los beneficiarios relativas a la distribución de productos después de su fecha de caducidad, principalmente en las raciones de respuesta inmediata.
39. El costo neto global por tonelada de productos alimenticios osciló entre 800 dólares y 1.000 dólares, aproximadamente²⁸. Estas cifras son entre un 30 % y un 40 % superiores a la media institucional del PMA. La proporción importante de lotes familiares de alimentos y de raciones de respuesta inmediata, que son más costosos —un 82 % del volumen total— y las condiciones comerciales de entrega en el lugar de destino convenido explican un aumento que el equipo de evaluación consideró justificado: si no se hubieran utilizado esas condiciones comerciales los productos no se habrían podido entregar.
40. La decisión de pasar de utilizar alimentos preenvasados para los lotes familiares de alimentos a utilizar una fórmula fraccionada²⁹ fue una medida positiva que conllevó un ahorro del 15 %. Teniendo en cuenta la gran inestabilidad de la situación imperante en el Iraq desde mediados de

²⁶ En enero de 2015 el oficial encargado de la comunicación con las comunidades empezó a trabajar con los beneficiarios para conocer las carencias en materia de información y mejorar la comunicación con los beneficiarios.

²⁷ El número de toneladas se ha extraído de informes sobre compras registrados por la Dirección de Adquisiciones (OSP) de la Sede del PMA en Roma. Esta cifra abarca órdenes de envío por entregar y envíos embarcados o en tránsito, y por consiguiente puede ser distinta del volumen distribuido que figura en los informes normalizados de los proyectos.

²⁸ No se ha incluido la OEM de respuesta inmediata 200667, a la cual se destinó un volumen de productos muy reducido —550 toneladas—, con un costo por tonelada de alimentos que osciló entre los 800 y los 900 dólares según los extractos de compras del PMA.

²⁹ La expresión “fórmula fraccionada” (*break bulk formula*) se refiere al envasado de los alimentos en porciones reducidas separadas.

2014, la utilización de condiciones comerciales de entrega en el lugar de destino convenido también fue una medida prudente, ya que con arreglo a las mismas la responsabilidad de la entrega de los envíos de alimentos corresponde al proveedor. El total de los costos de distribución de la OEM 200677 fue de 209,52 dólares por tonelada, una cifra cercana a la media institucional del PMA.

41. Las transferencias de base monetaria demostraron ser más eficaces en función de los costos que la distribución de productos alimenticios (Cuadro 1). Los costos operacionales directos de realizar transferencias por un valor neto de 100 dólares fueron entre tres y siete veces inferiores a los de distribuir alimentos por un valor neto equivalente. En los costos de las transferencias de base monetaria de la OEM 200677 se observó un ahorro de casi el 31 % —se pasó de 11,55 dólares a 7,84 dólares— respecto de costos similares de la OPSR 200035. Esta reducción se debió a las medidas adoptadas por la oficina en el país para controlar los costos.

CUADRO 1: CÁLCULO DE COSTOS POR OPERACIÓN, 2010-2015				
	OPSR 200035	OEM de respuesta inmediata 200663	OEM 200677	OEM de respuesta inmediata 200729
Volumen de productos alimenticios distribuidos (<i>toneladas</i>)	13 570	756	151 609	550
Costo total de los alimentos (<i>dólares</i>)	10 780 639	579 965	129 745 028	549 319
Costo de los alimentos por tonelada (<i>dólares</i>)	794	767	856	999
Total de los costos operacionales excluidos los alimentos (<i>dólares</i>)	8 428 442	222 062	31 796 361	362 443
Total de costos directos por cada 100 dólares en valor neto de alimentos distribuidos (<i>dólares</i>)	78,19	38,29	24,51	65,98
Valor neto de las transferencias de base monetaria distribuidas (<i>dólares</i>)	8 931 430		71 773 978	
Costos bancarios y de distribución (<i>dólares</i>)	1 031 270		5 622 499	
Total de costos directos por cada 100 dólares en valor neto de transferencias de base monetaria distribuidas (<i>dólares</i>)	11,55		7,84	

Fuente: Análisis de las compras del PMA y extractos de Sistema de análisis y gestión del movimiento de los productos (COMPAS) – Informes normalizados de los proyectos e información financiera suministrada por la Oficina del PMA en el Iraq.

42. *Principios humanitarios.* El PMA operó con arreglo a sus compromisos respecto de los principios humanitarios, proporcionando asistencia de emergencia a todas las personas desplazadas, sin distinción de raza, religión o etnia. No obstante, se expresaron inquietudes sobre la falta de igualdad en el acceso a las nuevas tarjetas del sistema público de distribución en el caso de un número indeterminado de PDI de algunos grupos minoritarios, una cuestión que merece más atención por parte del PMA para garantizar el cumplimiento de los principios humanitarios. Se han realizado esfuerzos para garantizar la seguridad de los beneficiarios al recoger la asistencia del PMA. Las operaciones se ejecutaron en cooperación con homólogos gubernamentales en Bagdad y con las autoridades en la Región del Kurdistán del Iraq, manteniendo al mismo tiempo la independencia operacional, y en ocasiones realizando cambios —como la reciente iniciativa en materia de selección de beneficiarios— sin el pleno acuerdo del Gobierno. No obstante, el acceso a determinadas zonas ocupadas estaba prohibido para los organismos humanitarios y sus asociados locales.

Conclusiones

43. En general, las intervenciones del PMA durante el período de la evaluación estuvieron bien alineadas con las necesidades humanitarias de emergencia, y con las políticas y objetivos del Gobierno del Iraq y los donantes a la hora de atender las necesidades en materia de redes de protección social y desarrollo del momento. El PMA utilizó su ventaja comparativa y sus grandes conocimientos de logística para ayudar a un número considerable de PDI en una zona geográfica extensa. Se posicionó de forma estratégica junto a sus homólogos de las Naciones Unidas, tanto para responder a necesidades humanitarias inmediatas como para promover e introducir modalidades de apoyo más flexibles.
44. Las actividades en materia de redes de seguridad fueron menos satisfactorias, ya que se suspendieron indefinidamente o no alcanzaron los objetivos previstos. En especial, la suspensión de las actividades de alimentación escolar tuvo efectos negativos en los resultados del programa y en la reputación institucional del PMA tanto ante el Gobierno del Iraq como ante otros interesados operacionales. El paso de la modalidad de apoyo en especie a las intervenciones de base monetaria fue acogido favorablemente por el Gobierno y los organismos de las Naciones Unidas asociados con el PMA. Hay que procurar seguir avanzando con el sistema de tarjetas de crédito del sistema SCOPE para consolidar la buena posición del PMA en el sector de la asistencia de base monetaria.
45. El reciente cambio de orientación estratégica que ha supuesto el paso de actividades de desarrollo de las capacidades que habían dejado de ser viables a intervenciones en situaciones de emergencia de nivel 3 requirió que los procesos de adopción de decisiones más recientes adquirieran un carácter más operacional. A este respecto, la oficina en el país demostró tener flexibilidad y estar centrada en las soluciones. Ampliar la escala de las actividades desde la de una operación en el país relativamente reducida hasta la de una respuesta a una crisis humanitaria compleja de nivel 3 no fue tarea fácil. Surgieron problemas en relación con el proceso de selección de beneficiarios con arreglo a criterios demográficos y con la incapacidad de tomar las medidas necesarias para que, tras el despliegue de personal con contratos de breve duración, se efectuaran los nombramientos oportunos a largo plazo de personal dotado del nivel y la experiencia adecuados.
46. Los déficit de financiación, la falta de sentido de apropiación del Gobierno respecto del programa de reformas necesario y la suspensión del programa de alimentación escolar fueron factores que contribuyeron a que las actividades de desarrollo de las capacidades del PMA se restringieran en una fase temprana, debido a lo cual la estrategia para el país 2010-2014 en cierta medida se tornó superflua. Como suele ocurrir en las situaciones de emergencia, la reducción de los niveles de financiación disponible tuvo efectos negativos en la cantidad de apoyo suministrado a las personas afectadas. El análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad de 2016 y la evaluación de los beneficiarios del PMA propuesta deberían ofrecer una base más clara para las futuras intervenciones y contribuir a satisfacer los requisitos de los donantes.

Recomendaciones

47. **Recomendación 1:** La oficina en el país, con el apoyo del despacho regional, debería iniciar la preparación de la próxima estrategia para el país antes del final de 2016. En la estrategia habría que reconocer el carácter prolongado del conflicto en el Iraq y prever los desplazamientos que podrían producirse durante los próximos tres años. La estrategia debería abarcar un proceso de examen de mitad de período para efectuar el seguimiento de los progresos realizados y garantizar la pertinencia. En ella habría que incluir los elementos siguientes:
 - i) un conjunto de actividades destinadas a mantener el apoyo del PMA a las PDI y a las actividades de emergencia para salvar vidas (suministro de raciones de respuesta inmediata), y a seguir gestionando los módulos de acción agrupada que lidera el PMA;
 - ii) una reorientación de las intervenciones de desarrollo de las capacidades para asociarlas a los programas de redes de seguridad selectivos en las zonas afectadas por la inseguridad alimentaria. Las actividades deberían coordinarse con las de otros agentes importantes, asignando una importancia renovada a la formación profesional y a las modalidades de transferencia de base monetaria, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Habría que estudiar una posible reactivación de los programas de alimentación escolar y de

- salud y nutrición maternoinfantiles sobre la base de los ajustes que se recomiendan a continuación;
- iii) un apoyo del PMA fundado en relaciones de asociación a nivel nacional y local con organismos gubernamentales, asociados cooperantes y organismos de las Naciones Unidas, y que no inicie hasta que se haya instaurado una sólida estrategia de movilización de recursos;
 - iv) una estrategia oficial de traspaso de responsabilidades o de retirada que indique los plazos para la transferencia de responsabilidades en todos los sectores, incluida la asistencia alimentaria a las PDI y los programas de redes de protección social a largo plazo, y que comporte una evaluación de los posibles beneficios y los problemas que la reforma del sistema público de distribución podría suponer para la seguridad alimentaria en el país. Todas las iniciativas futuras deberán estar financiadas por el Gobierno y el PMA deberá aportar el apoyo necesario para llevarlas a cabo, y
 - v) una integración completa de las consideraciones de género en todos los programas mediante análisis exhaustivos de las cuestiones de género. Por ejemplo, la disparidad de género por lo que se refiere a la asistencia de niñas a la escuela primaria debe ser objeto de una atención especial y abordarse en todas las intervenciones de alimentación escolar que se ejecuten en el futuro, posiblemente mediante una combinación de apoyo a la alimentación dentro de la escuela y de raciones familiares para llevar a casa condicionadas para las niñas.
48. **Recomendación 2:** Además del análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad, la oficina en el país debería emprender, antes de que finalice 2016, una evaluación detallada desglosada por género de los medios de subsistencia, la seguridad alimentaria, la nutrición y la situación económica de los beneficiarios, lo cual garantizaría que el apoyo llegara a los beneficiarios adecuados, y también debería ocuparse de:
- i) incorporar criterios revisados de selección de beneficiarios en el diseño de los nuevos programas que sustituirían a los criterios de selección que se utilizan actualmente respecto de las PDI, y
 - ii) proporcionar una base que, combinada con el próximo análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad que se llevará a cabo en 2016, sirva para formular programas sobre la base de datos empíricos y mejorar el proceso de adopción de decisiones en materia de selección de beneficiarios.
49. **Recomendación 3:** Es extremadamente urgente que la Sede del PMA resuelva los problemas que impiden la reanudación de las actividades de alimentación escolar que actualmente están suspendidas indefinidamente. Si el programa de alimentación escolar se reactiva, el PMA debería reforzar su apoyo a las autoridades nacionales y locales para que tomen las riendas del programa. Esto debería basarse en una selección de beneficiarios a nivel de los distritos en función de las zonas de inseguridad alimentaria determinadas en el interior de los centros urbanos y las zonas rurales, y en la utilización de una canasta variable de alimentos comprados localmente y adaptada al lugar de que se trate. Los programas de alimentación escolar futuros tienen que estar más orientados a los resultados e ir acompañados de una estrategia de largo plazo para lograr su sostenibilidad.
50. **Recomendación 4:** Por razones de eficacia en función de los costos y de la abrumadora preferencia de los interesados, al final de 2016 la oficina en el país, con el apoyo del despacho regional y de la Sede, debería cambiar la modalidad de transferencia utilizada y pasar de los lotes familiares de alimentos y los cupones a las transferencias de base monetaria, siempre que ello sea viable. Este paso a la utilización de efectivo estará condicionado a que previamente se haya realizado un análisis de las consecuencias que acarrearía desde la perspectiva de género y en materia de protección. Habría que efectuar inversiones para colocar al PMA como entidad central en el sector de la asistencia de base monetaria, lo que abarcaría contratar personal con la experiencia pertinente en materia de transferencias de base monetaria, efectuar análisis de las enseñanzas extraídas hasta la fecha y ultimar la tecnología y los sistemas de apoyo para la tarjeta del sistema SCOPE.

51. **Recomendación 5:** La oficina en el país debería asignar prioridad a la contratación de personal a nivel nacional e internacional y a la asignación de destinos a ese personal para cubrir puestos básicos en esferas como la cartografía y el análisis de la vulnerabilidad y el seguimiento y la evaluación, tan pronto como sea posible. La Dirección de Recursos Humanos (HRM) del PMA debería pensar en examinar las prácticas institucionales de contratación y despliegue de recursos humanos en contextos de situaciones de emergencia de nivel 3 como es el caso del Iraq. También habría que explorar la posibilidad de agilizar en mayor medida las políticas y los procedimientos administrativos.
52. **Recomendación 6:** Al final de 2016, la oficina en el país debería haber formulado y aplicado un enfoque más comunicativo y participativo a la cuestión de las asociaciones con el Gobierno, los asociados cooperantes y los beneficiarios. Debería ponerse en marcha un proceso de examen trimestral para asegurarse de que todo el personal pertinente del PMA reciba las opiniones de los beneficiarios y tome medidas al respecto, particularmente en lo relativo a la calidad y las fechas de caducidad de los productos suministrados, y de que las opiniones de los beneficiarios se utilicen para mejorar las actividades del programa. La gestión de las comunicaciones entre el PMA y los distintos niveles de las estructuras gubernamentales sobre el terreno debe revisarse y hay que definir claramente las responsabilidades en esa esfera.
53. **Recomendación 7:** A nivel institucional, el PMA deberá velar por que todas las intervenciones futuras de nivel 3 cuenten con la capacidad de SyE y VAM suficiente para llevar a cabo una labor de análisis y cartografía de la seguridad alimentaria a nivel nacional en la que basar los procesos de selección de beneficiarios y de adopción de decisiones estratégicas y operacionales.
54. La oficina en el país debería, con el apoyo del despacho regional, prever una capacidad de seguimiento interno sólida y coherente que permita efectuar evaluaciones más minuciosas de la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, la sostenibilidad y el impacto del apoyo que se proporcione. Sobre la base de la experiencia, la oficina en el país debería utilizar de la forma más eficaz los conocimientos especializados del personal del PMA y las actividades de seguimiento por terceras partes a fin de mejorar constantemente las actividades del programa.

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
HRM	Dirección de Recursos Humanos
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OE	operación especial
OEM	operación de emergencia
OIGI	Oficina de Inspecciones e Investigaciones
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PDI	persona desplazada internamente
SCOPE	Sistema de gestión de las operaciones de efectivo
SyE	seguimiento y evaluación
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAM	análisis y cartografía de la vulnerabilidad