



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Junta Ejecutiva

Segundo período de sesiones ordinario
Roma, 26-29 de noviembre de 2018

Distribución: general

Tema 7 del programa

Fecha: 16 de octubre de 2018

WFP/EB.2/2018/7-D

Original: inglés

Informes de evaluación

Para examen

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

Informe resumido sobre la evaluación de la cartera de proyectos en Somalia (2012-2017)

Resumen

La evaluación de la cartera de proyectos en el país abarcó todas las actividades ejecutadas por el PMA en Somalia entre 2012 y 2017. Se analizaron el posicionamiento estratégico del Programa, la calidad de las decisiones tomadas y los factores que habían influido en esas decisiones, así como las realizaciones y los resultados de las actividades de la cartera. La evaluación se programó para obtener datos empíricos que sirvieran de base para el diseño del nuevo plan estratégico provisional del PMA para Somalia.

Desde el estallido de la guerra civil en 1991, Somalia se ha convertido en uno de los países más pobres del mundo, con altos niveles de inseguridad y un gobierno inestable¹. El 46 % de la población tiene menos de 15 años de edad y las tasas de urbanización son elevadas². La combinación de cuatro temporadas consecutivas de lluvias escasas en 2016 y 2017, los desplazamientos de población relacionados con el conflicto y la perturbación del comercio provocaron un deterioro de la seguridad alimentaria, que dejó a 3,4 millones de personas (el 26 % de la población) en las fases 3 (crisis) o 4 (emergencia) según la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases.

¹ Banco Mundial. 2017. Somali Poverty Profile. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/325991506114032755/pdf/AUS19442-REVISED-PUBLIC-Somali-Poverty-Profile-Update-4-27-November-2017.pdf>.

² Fondo de Población de las Naciones Unidas. 2014. *Population estimation survey 2014 for the 18 pre-war regions of Somalia*. Disponible en: <https://somalia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Population-Estimation-Survey-of-Somalia-PESS-2013-2014.pdf>.

En consonancia con la política en materia de evaluación (2016-2021) (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1) y a fin de respetar la integridad e independencia de las constataciones formuladas en la evaluación, el presente informe ha sido objeto de una edición no exhaustiva, por lo que es posible que algunos de los términos y expresiones en él utilizados no se ajusten plenamente a la terminología estándar del PMA o a las normas de edición seguidas habitualmente. Si necesita alguna aclaración a este respecto, sírvase dirigirse a la Directora de la Oficina de Evaluación del PMA.

Coordinadores del documento:

Sra. A. Cook
Directora de Evaluación
Tel.: 066513-2030

Sr. D. Habtemariam
Oficial de Evaluación
Tel.: 066513-3169

La evaluación constató que el PMA se hallaba en una buena posición estratégica para intervenir tanto en los ámbitos en que tenía una ventaja comparativa (intervención en casos de emergencias, servicios comunes y actividades de preparación para la pronta intervención) como en la esfera de la nutrición. La cartera de proyectos del PMA era, en general, pertinente en cuanto a las necesidades de los beneficiarios y coherente con las políticas nacionales de nivel federal y estatal. Sin embargo, no era fácil asegurar la colaboración y armonización entre los organismos de las Naciones Unidas, dado que la finalidad era lograr objetivos humanitarios, de desarrollo y políticos integrados. Se desaprovecharon importantes oportunidades para analizar las cuestiones de género y protección. Se prestó escasa atención a las necesidades a más largo plazo de la población desplazada internamente en el medio urbano. El personal directivo de la oficina en el país basó correctamente sus decisiones estratégicas en las circunstancias y la situación de seguridad alimentaria a nivel nacional, en el mandato del PMA, los marcos normativos nacionales, las condiciones impuestas por los donantes y los cambios en las estructuras de gobernanza. Se establecieron sólidas salvaguardias contra el fraude y la corrupción, pero fue preciso encontrar un delicado equilibrio entre la protección de la reputación y el mantenimiento de la flexibilidad operacional.

El PMA demostró una capacidad impresionante para intervenir de forma proporcionada con el fin de atender las necesidades de emergencia en Somalia, y cabe reconocer que contribuyó de manera pertinente y oportuna a la prevención de la hambruna en 2017. Sin embargo, no pudo garantizar un apoyo previsible y continuo a las actividades que no eran de emergencia, aunque contribuyó, de manera modesta pero adecuada, al fomento de las capacidades de las instituciones nacionales en materia de seguridad alimentaria. Varias enseñanzas y buenas prácticas importantes, extraídas de la cartera de proyectos en Somalia, merecen un examen y una difusión más amplios en todo el PMA, entre ellas, la mayor rapidez con que fue posible prestar asistencia gracias a la adopción y el uso generalizado del Mecanismo de gestión global de los productos, la decisión de registrar anticipadamente a los posibles beneficiarios en la plataforma para la gestión de los beneficiarios y las modalidades de transferencia (SCOPE) como medida de preparación para la pronta intervención, el uso satisfactorio a gran escala de efectivo en lugar de cupones, la viabilidad de establecer un registro biométrico único a gran escala de carácter experimental a través de SCOPE y el establecimiento de asociaciones estratégicas con determinadas organizaciones no gubernamentales en esferas temáticas específicas.

En la evaluación se formulan ocho recomendaciones para el PMA: proporcionar orientación técnica para la elaboración y puesta a prueba de un programa nacional de redes de seguridad; elaborar un enfoque a largo plazo para la prestación de asistencia a las personas desplazadas internamente; reorientar el objetivo principal para pasar de las actividades de prestación de asistencia alimentaria para la creación activos o para la capacitación a la creación de activos productivos y fomento de los medios de subsistencia; intensificar la integración de las consideraciones relativas a las cuestiones de género y la protección en la programación; mejorar la calidad del proceso de selección de beneficiarios; entablar un diálogo interinstitucional más amplio sobre los enfoques de fomento de las capacidades; mejorar la aplicación de las estrategias de salud y nutrición, y reorientar el suministro de comidas escolares hacia un objetivo educativo.

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado "Informe resumido sobre la evaluación de la cartera de proyectos en Somalia (2012-2017)", que figura en el documento WFP/EB.2/2018/7-D, y de la respuesta de la dirección contenida en el documento WFP/EB.2/2018/7-D/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas en el informe, 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

Características de la evaluación

1. La evaluación de la cartera de proyectos en el país abarcó todas las actividades realizadas por el PMA en Somalia entre 2012 y 2017. Se analizaron el posicionamiento estratégico del PMA, la calidad de las decisiones tomadas por el Programa y los factores que habían influido en esas decisiones, así como las realizaciones y los resultados de las actividades de la cartera. La evaluación se programó para obtener datos empíricos que sirvieran de base para el diseño del nuevo plan estratégico provisional del PMA para Somalia.
2. La evaluación fue realizada por la Oficina de Evaluación independiente del PMA junto con un equipo de evaluación externa. El equipo de evaluación trabajó sobre el terreno en Somalia durante tres semanas en noviembre y diciembre de 2017 y empleó métodos mixtos, basándose en datos obtenidos del seguimiento, el examen de documentos y entrevistas semiestructuradas a las partes interesadas y los beneficiarios. El equipo no encontró grandes obstáculos que comprometieran la validez general de la evaluación.

Contexto

3. La República Democrática de Somalia, creada a raíz de la independencia en 1960, colapsó en 1991 con el estallido de la guerra civil. En agosto de 2012, Somalia aprobó una nueva constitución provisional, en virtud de la cual se establecía un gobierno federal. Desde entonces se ha producido una mejora lenta pero continua de sus capacidades de gobernanza. El Gobierno y sus aliados de la Misión de la Unión Africana en Somalia han seguido combatiendo a los grupos radicales, en particular Al-Shabaab. El Nuevo Pacto para Somalia (2014-2016), que se puso en marcha en 2013, tenía cinco objetivos de consolidación de la paz y construcción del Estado. En diciembre de 2016, el pacto fue sustituido por el Plan Nacional de Desarrollo de Somalia (2017-2019), que introduce objetivos nacionales en los ámbitos del empleo, la seguridad alimentaria y nutricional, la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de desastre y el fomento de la resiliencia nacional, así como por un marco de protección social. Las políticas sectoriales elaboradas por los ministerios dotan de mayor consistencia a las estrategias y programas para hacer frente a la inseguridad alimentaria y nutricional^{3,4}.

³ Banco Mundial. 2017. Somali Poverty Profile. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/325991506114032755/pdf/AUS19442-REVISED-PUBLIC-Somali-Poverty-Profile-Update-4-27-November-2017.pdf>.

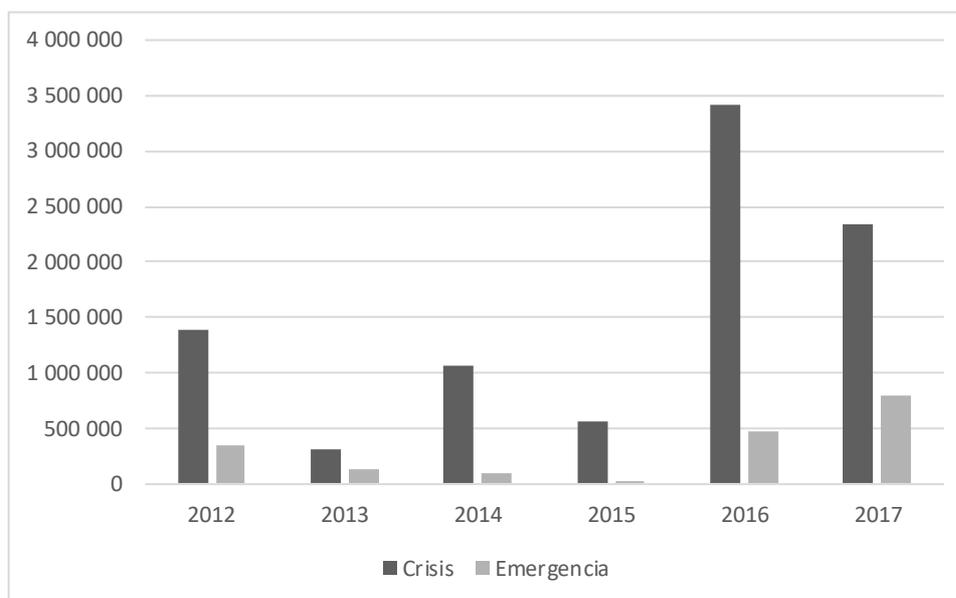
⁴ Fondo de Población de las Naciones Unidas. 2014. *Population estimation survey 2014 for the 18 pre-war regions of Somalia*. Disponible en: <https://somalia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Population-Estimation-Survey-of-Somalia-PESS-2013-2014.pdf>.

CUADRO 1: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS DE SOMALIA		
Año	Indicador	Valor
2016-2017	Población que vive por debajo del umbral de pobreza	6,3-6 millones
2006-2017	Población urbana (porcentaje del total)	35-42 %
2013-2016	Inflación de los precios al consumidor	4,5-1,5 %
2013-2017	Participación de la agricultura en el producto interno bruto	65-65 %
2012-2017	Empleo en la agricultura (porcentaje del empleo total)	86,3-86,2 %
2012-2015	Tierra cultivable (porcentaje de la superficie total)	1,6-1,8 %
2012-2017	Déficit de alimentos	200 000-350 000 toneladas
2012-2015	Población con acceso a saneamiento básico	17,6-16,2 %
2012-2017	Tasa neta de matrícula en la escuela primaria	32-30 %
2012-2016	Personas desplazadas internamente	1,35-1,1 millones
2012-2016	Refugiados somalíes*	1-1,4 millones
2009-2015	Tasa nacional de retraso del crecimiento (moderado y grave)	25,3-26 %
2014-2017	Tasa de malnutrición aguda global	14,2-17,4 %
2012-2015	Tasa de mortalidad materna (por 100 000 nacidos vivos)	791-732

* La cifra incluye 308.700 en Kenya, 255.600 en el Yemen y 246.700 en Etiopía. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 2017. *Horn of Africa Somalia Situation*, mayo de 2017.

4. Somalia sufre de inseguridad alimentaria y nutricional crónica, con crisis periódicas agudas. Se estima que 258.000 personas murieron de hambre entre 2010 y 2011. Aunque las condiciones mejoraron gradualmente a partir de 2012, las cuatro temporadas consecutivas de lluvias escasas, sumadas a los desplazamientos de población relacionados con el conflicto, volvieron a comprometer la seguridad alimentaria en 2017 (figura 1). Las tasas medias de malnutrición aguda se clasificaron sistemáticamente como críticas (> 15 %) en el suroeste, graves (10 %-14 %) en el noreste y deficientes (5 %-9 %) en el noroeste.

Figura 1: Número de personas aquejadas de inseguridad alimentaria, fases 3 (crisis) o 4 (emergencia) de la CIF*, 2012-2017



* Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases

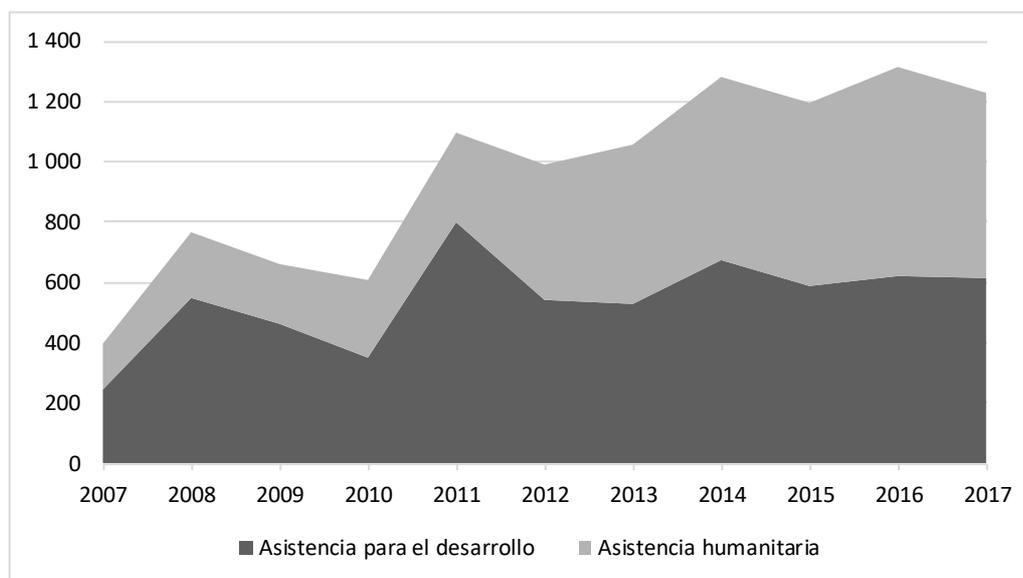
Fuente: Unidad de Análisis de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); datos analizados de nuevo por la Oficina del PMA en Somalia.

5. Las desigualdades de género en Somalia se hallan entre las más pronunciadas del mundo. Somalia es el sexto país del mundo con peores resultados en la esfera de la igualdad de género⁵. El matrimonio precoz y la falta de educación son dos de los principales factores que contribuyen a la malnutrición. La violencia de género está muy extendida y los conflictos han exacerbado considerablemente el problema, ya que se estima que el 76 % las víctimas de violencia de género forman parte de la población desplazada en el interior del país⁶.
6. La limitada capacidad de recaudación de impuestos, una base impositiva reducida, la escasez de marcos jurídicos y reglamentarios y la falta de pleno control territorial del Gobierno obstaculizan la movilización de ingresos y hacen que el Gobierno dependa de la asistencia extranjera. Los flujos de asistencia humanitaria y para el desarrollo son prácticamente comparables (figura 2).

⁵ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) 2014. Índice de Instituciones Sociales y Género. Disponible en: <https://www.oecd.org/dev/development-gender/BrochureSIGI2015-web.pdf>.

⁶ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. 2017. *2017 Somalia Humanitarian Needs Overview*. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/somalia/2017-somalia-humanitarian-needs-overview>.

Figura 2: Asistencia oficial para el desarrollo destinada a Somalia
(millones de dólares al año)



Fuente: Unidad de Coordinación de la Ayuda, Oficina del Primer Ministro, Somalia

Cartera de proyectos del PMA

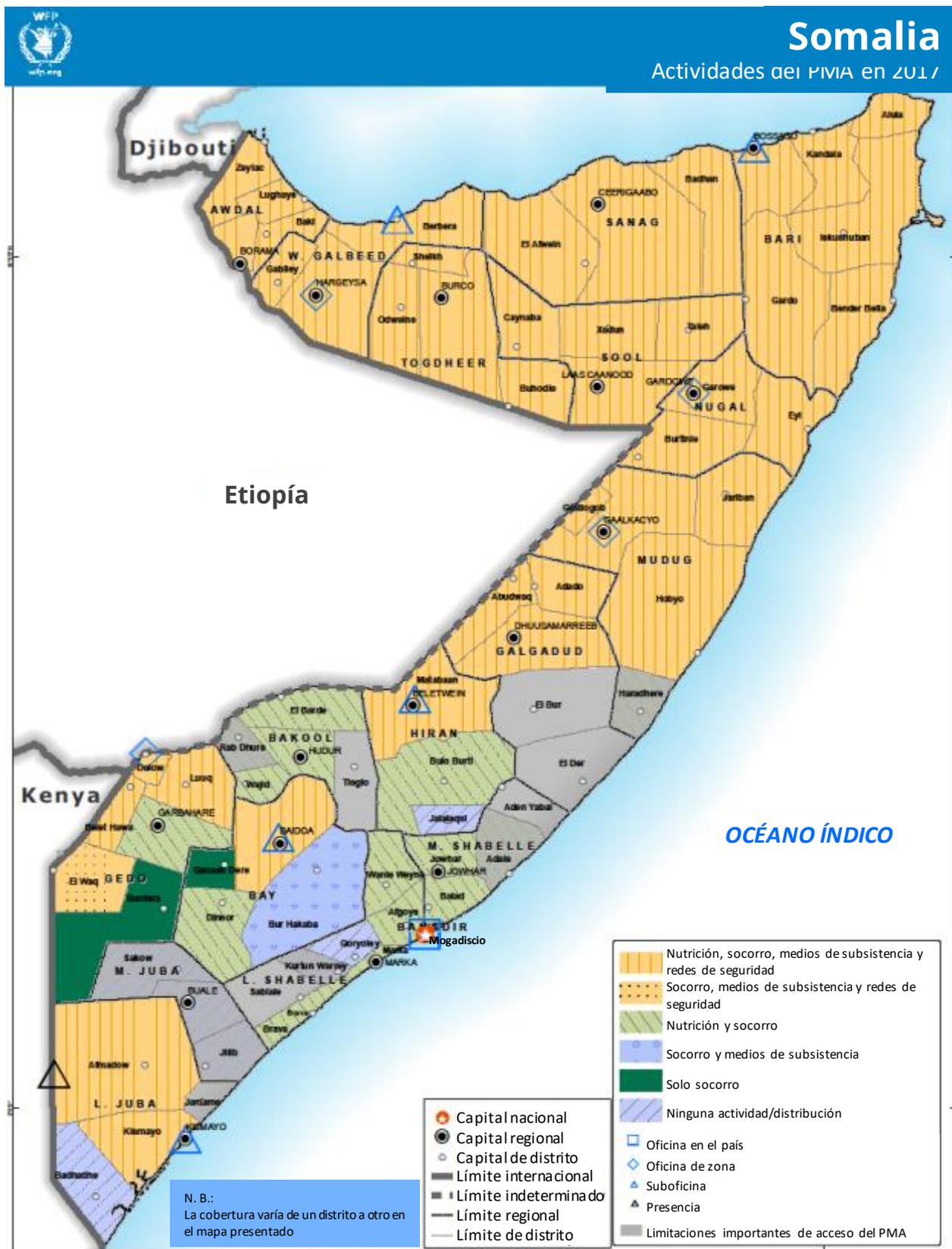
7. La cartera de proyectos del PMA en Somalia en el período 2012-2017 incluyó la operación de emergencia (OEM) 200281 (2011-2012), la operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) 200443 (2013-2015) y la OPSR 200844 (2016-2018). Se ejecutaron operaciones especiales (OE) para prestar apoyo al Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas (UNHAS), a la rehabilitación de la infraestructura de transporte y a iniciativas de los módulos de acción agrupada. El PMA no había elaborado un documento oficial de estrategia para Somalia que abarcara el período de evaluación. El Programa tenía previsto prestar asistencia a entre 1,34 y 3,58 millones de personas al año, lo que representaba entre el 11 % y el 29 % de la población. La cartera consistió sobre todo en actividades de asistencia alimentaria general y actividades de nutrición que, en conjunto, representaron el 75 % de los beneficiarios previstos. En las figuras 3 y 4 se presentan un mapa y un resumen de la evolución de la cartera de proyectos del PMA en Somalia. Las operaciones de la oficina en el país recibieron contribuciones de los donantes por valor de 995.466.428 dólares, es decir, el 50 % de los 1.978.048.196 dólares necesarios⁷. Los cinco principales donantes fueron los Estados Unidos de América, que aportaron el 56 % del total recibido, el Reino Unido (el 10 %); Alemania (el 8 %), el Canadá (el 5 %) y el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia de las Naciones Unidas (el 3 %).
8. Los principales componentes temáticos de la cartera de proyectos del PMA fueron los siguientes:
 - *Preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia:* asistencia alimentaria general destinada a las comunidades afectadas por la sequía y los conflictos, las personas desplazadas internamente (PDI) y los repatriados, que se prestó en forma de alimentos, transferencias de base monetaria y comidas precocinadas;
 - *Nutrición y salud:* programas de alimentación suplementaria selectiva, programas de alimentación suplementaria general, apoyo a las mujeres y niñas gestantes y lactantes a través de los servicios de salud y nutrición materno-infantiles, actividades de

⁷ Estas son las cifras y las necesidades para 2012-2017, extraídas de "The FACTory", la plataforma institucional de estadísticas sobre las contribuciones del PMA, el 10 de abril de 2018. A su vez, "The FACTory" obtiene sus datos del Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS).

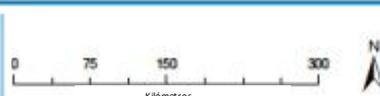
comunicación para promover cambios sociales y de comportamiento, "incentivos para el parto" a las madres para que den a luz bajo supervisión médica, y apoyo a las personas sometidas a terapia antirretroviral y/o tratamiento de observación directa y corta duración (DOTS) contra la tuberculosis;

- *Seguridad alimentaria, medios de subsistencia y resiliencia:* asistencia alimentaria para la creación de activos (ACA), asistencia alimentaria para la capacitación (APC), comidas escolares, incluidas las raciones para llevar a casa para las niñas, y compras locales de alimentos, y
 - *Operaciones especiales:* apoyo al UNHAS, desarrollo de infraestructura y aspectos relacionados con la coordinación humanitaria.
9. Las referencias a las cuestiones de género fueron limitadas en la OEM 200281 y la OPSR 200443, pero aumentaron considerablemente en la OPSR 200844, que se aprobó después de que se pusiera en marcha la política en materia de género de 2015.

Figura 3: Mapa de las actividades del PMA en Somalia



Fecha de elaboración: 8 de junio de 2018
 Contacto: joshua.mesa@wfp.org
 Sitio web: www.wfp.org
 Mapa realizado por la Dependencia de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad (VAM) del PMA de Somalia
 Referencia del mapa: SO_AdminCashFDPs_08012018_A4P



Fuentes de los datos: PMA, UNGIWI, GeoNames, GAUL, PNUD
 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, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Figura 4: Panorama general de la cartera de proyectos del PMA en Somalia, 2012-2017

	Antes de 2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Acontecimientos importantes en Somalia	Sequía de 2011	Agosto de 2012: Primer Gobierno Federal de Somalia Septiembre de 2012: Hassan Sheikh Mohamud es elegido presidente. Primera elección presidencial en Somalia desde 1967				Brotos de cólera y sarampión	Sequía de 2016 - 2017 Febrero de 2017: Mohamed Abdullahi Mohamed es elegido presidente.	
Fases principales de la intervención del PMA	INTERVENCIÓN ANTE LA HAMBRUNA	FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA, LA NUTRICIÓN Y LA RESILIENCIA				INTERVENCIÓN ANTE LA HAMBRUNA		
Operaciones del PMA en Somalia	OEM 200281 (julio 2011 - diciembre 2012) Lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria en Somalia							
			OPSR 200443 (enero 2013 - diciembre 2015) Fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional y mejora de la resiliencia			OPSR 200844 (enero 2016 - diciembre 2018) Reducir la malnutrición y fortalecer la resiliencia ante las crisis para alcanzar la seguridad alimentaria en Somalia		
	OE 105780 (febrero 2007 - marzo 2013) Obras de rehabilitación de emergencia de la infraestructura logística en Somalia		OE 200475 (abril 2013 - noviembre 2014) Infraestructura logística para Somalia y el corredor del Cuerno de África	OE 200637 (junio - diciembre 2014) Aumento de la seguridad			OE 201051 (junio 2017 - mayo 2018) Rehabilitación de emergencia del puerto de Kismayo	
	OE 106810 (agosto 2007 - diciembre 2012) Servicio aéreo con fines humanitarios en apoyo de las operaciones de socorro en Somalia y Kenya		OE 200507 (enero 2013 - diciembre 2015) Prestación de servicios aéreos con fines humanitarios en Somalia y Kenya			OE 200924 (enero 2016 - diciembre 2017) Prestación de servicios aéreos con fines humanitarios en Somalia y Kenya		
	OE 200344 (agosto 2011 - diciembre 2012) Aumento de la capacidad logística de intervención del módulo de acción agrupada de telecomunicaciones para emergencias en la intervención ante la crisis humanitaria en Somalia		OE 200440 (septiembre 2012 - junio 2016) Aumento de la capacidad del módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria en la intervención ante la prolongación de la crisis humanitaria en Somalia					
Políticas y evaluaciones del PMA	Plan Estratégico del PMA para 2008-2013 Paso de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria			Plan Estratégico del PMA 2014-2017 (finalizado en 2016) Marco para las actividades del PMA encaminadas a lograr un mundo sin hambre. Se reafirma la importancia de la asistencia alimentaria			Plan Estratégico del PMA para 2017-2021 Se centra en la hoja de ruta integrada adoptada para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.	
	Evaluación de la cartera de proyectos en Somalia (2006-2011)	Evaluación de mitad de período de la OPSR 200844 en Somalia (de mediados de 2012 a 2015)				Examen del programa de comidas escolares		

Constataciones de la evaluación

Armonización y posicionamiento estratégico de la estrategia para el país y la cartera de proyectos del PMA

10. Como consta en los documentos de la OEM y la OPSR, el PMA armonizó su estrategia y actividades con las políticas nacionales generales de Somalia. El Programa ha establecido buenas relaciones para garantizar la coherencia entre sus actividades y programas y los de los ministerios a nivel estatal y nacional. Sin embargo, el grado de colaboración varió considerablemente.
11. En 2012, el PMA se propuso pasar de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria mediante la mejora de la nutrición, las actividades de socorro, los medios de subsistencia y las redes de seguridad social gracias al suministro de comidas escolares. El PMA, que forma parte de la red del Movimiento para el fomento de la nutrición (SUN), se encontraba especialmente bien situado para prestar apoyo estructurado a la formulación y aplicación de políticas y programas nacionales de nutrición. En el sector de la educación, el PMA se comprometió a llevar a cabo intervenciones de comidas escolares en Somalilandia y Puntlandia directamente a través de las estructuras gubernamentales. La educación es una importante prioridad nacional que puede ayudar a romper el ciclo intergeneracional de comportamientos negativos. En 2012 se acababa de crear el ministerio encargado de la preparación para la pronta intervención y respuesta ante las crisis.
12. Por lo general la cartera de proyectos siguió siendo pertinente para las necesidades de los beneficiarios durante todo el período evaluado. Los beneficiarios mostraron una marcada preferencia por las transferencias de base monetaria, en particular por las transferencias de efectivo no condicionadas, que les daban más flexibilidad para satisfacer diversas necesidades. Sin embargo, se hallaron pocos datos empíricos que mostraran una diferenciación de la programación por edad, género y diversidad, más allá de los esfuerzos tradicionales desplegados en las intervenciones de nutrición y educación. Tampoco se prestó suficiente atención estratégica a las necesidades de las PDI en las zonas urbanas después de las situaciones de emergencia.
13. Antes de 2012, la oficina del PMA en el país había sido objeto de críticas por su falta de implicación en el sistema de las Naciones Unidas y por gestionar sus intervenciones de emergencia de forma aislada. Posteriormente, la oficina en el país mejoró sus relaciones con otros organismos de las Naciones Unidas, entre otras cosas, estableciendo estrechas asociaciones con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Unidad de Análisis de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (FSNAU) de la FAO.
14. El PMA adoptó un enfoque de asociación innovador al formalizar asociaciones estratégicas con tres organizaciones no gubernamentales (ONG): el Consejo Danés para los Refugiados, que aportó su experiencia en cuestiones de edad, género, protección y diversidad; Save the Children, en cuestiones de nutrición, y World Vision, en relación con los medios de subsistencia y las actividades de atención y tratamiento del VIH y la tuberculosis. En la evaluación se constató que este enfoque empezaba a dar resultados positivos.
15. Sin embargo, siguieron existiendo importantes líneas de fractura entre los organismos humanitarios y de desarrollo. Primero, el programa de fomento de la resiliencia, que se consideraba encabezado por organismos de las Naciones Unidas predominantemente humanitarios, no logró colmar de hecho la brecha entre asistencia humanitaria y asistencia para el desarrollo en el plano político. Otros organismos de las Naciones Unidas abogaron por un modo de enfocar el fomento de la resiliencia más inclusivo, que englobara a los organismos de desarrollo. Segundo, en relación con el marco de soluciones duraderas, establecido para contribuir al fomento de la resiliencia de las PDI y ayudarlas a reasentarse, el equipo de evaluación constató que el PMA, pese a su labor con las PDI y con los repatriados y a su liderazgo

- en las intervenciones de fomento de la resiliencia, tuvo poca visibilidad en la iniciativa en favor de soluciones duraderas y en el grupo de trabajo del equipo de las Naciones Unidas en el país⁸.
16. Se observaron claras diferencias en las posiciones estratégicas adoptadas por los distintos donantes, lo que dificultó la tarea del PMA de encontrar un consenso entre los donantes y armonizar las distintas posiciones. En general, los donantes mostraron un creciente interés en el uso de las transferencias de base monetaria en Somalia y acogieron de buen grado que el PMA pasara a utilizar esta modalidad y apoyara al fomento de la resiliencia, aun cuando los enfoques conceptuales y programáticos fueran diferentes.
 17. Con el apoyo del PMA, el sistema de módulos de acción agrupada proporcionó una importante plataforma para la coordinación operacional, aunque fue menos eficaz como plataforma de coordinación estratégica. El PMA contribuyó a las operaciones llevadas a cabo por los módulos de seguridad alimentaria, nutrición y logística proporcionando personal para los puestos de secretaría.
 18. El PMA se ha posicionado para dirigir las intervenciones en situaciones de emergencia alimentaria y nutricional graves. Esta función se ajustaba a sus ventajas comparativas, entre ellas, su amplia presencia sobre el terreno, su extensa red de asociados cooperantes que facilitan la participación comunitaria y la ejecución de las operaciones, su sólida capacidad analítica y sus competencias especializadas y capacidades únicas en gestión de la cadena de suministro. Sin embargo, el PMA desempeñó un papel menos destacado en la prestación de apoyo a las actividades de recuperación y fomento de la resiliencia.
 19. La cartera de proyectos en el país estuvo bien alineada con las políticas y estrategias institucionales del PMA, el cual, de conformidad con sus políticas en materia de principios humanitarios, mantuvo la imparcialidad general y trató de atender las necesidades de manera no discriminatoria en los lugares a los que tuvo acceso, preservando al mismo tiempo su independencia en la ejecución de las operaciones.

Factores que influyeron en la toma de decisiones estratégicas y en la calidad de estas

20. La dependencia de análisis y cartografía de la vulnerabilidad de la oficina en el país colaboró con la FSNAU de la FAO en la realización de las evaluaciones correspondientes. La orientación geográfica de la asistencia del PMA se vinculó de manera transparente con las constataciones de esas evaluaciones mediante planes de intervención elaborados en respuesta a los análisis estacionales, y con muchos otros estudios y evaluaciones, incluido un análisis de las causas de la malnutrición realizado en 2015. El PMA comenzó en 2013 su labor de fortalecimiento de la capacidad del personal de los gobiernos estatales y de los asociados en la esfera del análisis de la seguridad alimentaria. Dado que esta labor aún está en curso, sus relaciones con las iniciativas de fomento de las capacidades a mayor escala de la FSNAU no están claras.
21. En las decisiones adoptadas por el PMA se tuvo debidamente en cuenta la situación de seguridad alimentaria, el mandato y las políticas del Programa, los marcos normativos nacionales, las condiciones impuestas por los donantes y la evolución del contexto de gobernanza. La calidad del liderazgo del equipo directivo superior del PMA fue otro factor importante en la adopción de decisiones estratégicas.
22. Las difíciles experiencias del PMA antes y durante la hambruna de 2011 influyeron en la decisión de invertir cuantiosamente en medidas de preparación para la pronta intervención con miras a evitar hambrunas futuras. Se adoptaron diversas medidas de gestión y mitigación de riesgos, incluidos una política estricta de seguimiento de las operaciones sobre el terreno y el establecimiento de un mecanismo de denuncia y retroinformación eficaz, fácilmente accesible

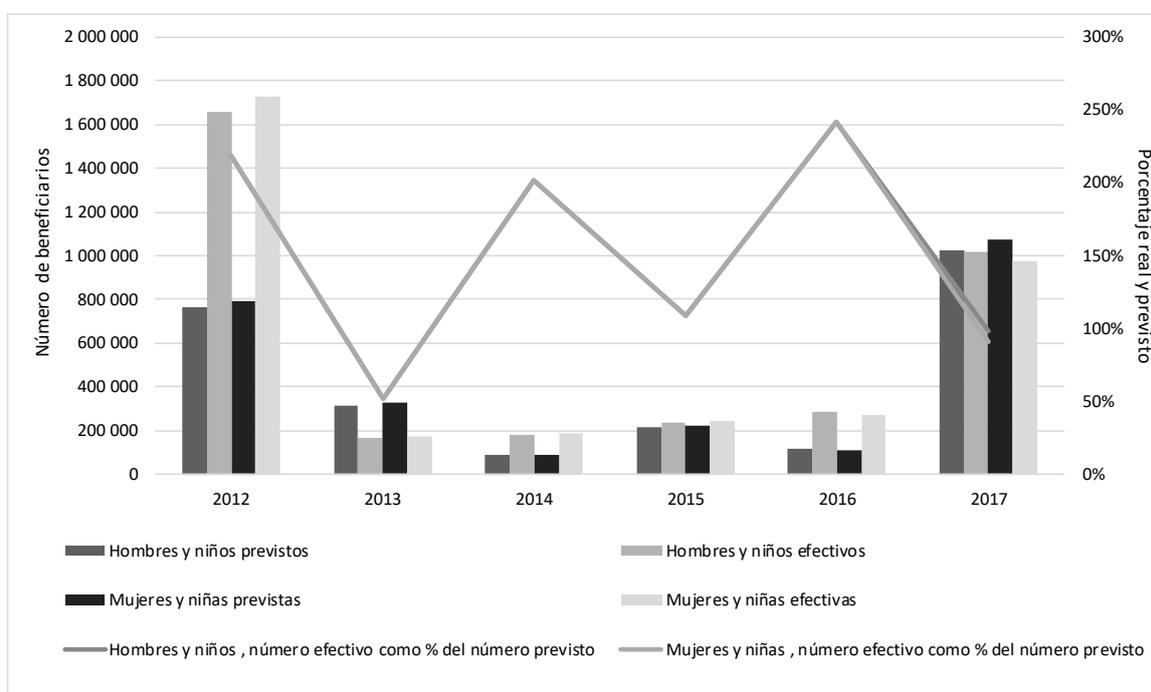
⁸ En el Plan Nacional de Desarrollo de Somalia (2017-2019) no se menciona al PMA entre las partes interesadas que contribuyen a encontrar soluciones duraderas para la población asistida en el país. Disponible en: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/som169866.pdf>.

y sólido. No se notificaron desviaciones importantes de la asistencia alimentaria del PMA durante el período evaluado.

Realizaciones y resultados de la cartera de proyectos

23. Aunque en la evaluación se observó en general una gran capacidad en materia de orientación geográfica de la asistencia, suscitó preocupación la selección comunitaria de los hogares porque se sabía que la exclusión social y la marginación habían afectado a la distribución y redistribución de los derechos a prestaciones en Somalia. Se detectaron importantes lagunas en el conocimiento de la situación comparativa de las mujeres y las niñas beneficiarias con respecto a los hombres y los niños en las comunidades rurales y urbanas, así como diferencias entre las PDI que habían llegado recientemente y las que residían desde hacía más tiempo en los campamentos y asentamientos de desplazados internos y sus alrededores. No se prestó suficiente atención a la influencia de los sistemas de clanes y de los "guardianes" en la marginación y la exclusión social que influían en la distribución de los derechos a prestaciones en Somalia⁹.
24. En general se superaron las metas previstas a nivel de productos relativas a la asistencia alimentaria general (figura 5), y el 55 % de la asistencia alimentaria del PMA se destinó a las mujeres. Las transferencias de base monetaria se convirtieron en la modalidad de transferencia predominante. Si bien en un principio se tardó mucho en recurrir a esta modalidad, a partir de 2016 el PMA aumentó notablemente su empleo. El efectivo comenzó a reemplazar a los cupones a finales de 2016 y, en octubre de 2016, representaba aproximadamente el 10 % de las transferencias de base monetaria.

Figura 5: Beneficiarios de la asistencia alimentaria general del PMA en Somalia, cifras efectivas y previstas, 2012-2017



Fuente: Informes normalizados de los proyectos del PMA, 2012-2017

⁹ Los "guardianes" son intermediarios autodesignados que se encargan de negociar entre los desplazados internos y el sector humanitario. Bryld, E., Kamau, C. and Sinigallia, D. 2013. *Gatekeepers in Mogadishu*. Somalia Cash Consortium. Disponible en: <http://www.cashlearning.org/downloads/1376766704.pdf>; y Yarnell, M. y Thomas, A. 2017. On the edge of disaster: Somalis forced to flee drought and near famine conditions. Refugees International. <https://static1.squarespace.com/static/506c8ea1e4b01d9450dd53f5/t/59a72c71f5e2319b70268cdc/1504128127041/2017+Somalia+Report+Updated+Final.pdf>.

25. Aunque el PMA amplió progresivamente la cobertura en las zonas de la región centromeridional, a finales de 2017 los problemas de seguridad le seguían impidiendo prestar asistencia a 600.000 personas clasificadas como población en situación de inseguridad alimentaria extrema. En el período comprendido entre 2012 y 2014, los informes sobre los efectos de la asistencia alimentaria general en el nivel de seguridad alimentaria son contradictorios, pero a partir de 2015 se observaron mejoras en las puntuaciones relativas a la diversidad del régimen alimentario (cuadro 2) y el consumo de alimentos (cuadro 3) en el plazo de un año. A diferencia de lo ocurrido en 2011, no cabe cuestionar el reconocimiento otorgado a la importante contribución del PMA a la prevención de la hambruna en 2017. Si bien los niveles de las crisis de 2011 y 2017 posiblemente fueron parecidos, los datos relativos a 2017 no indican una situación de mortalidad generalizada.

CUADRO 2: PUNTUACIONES MEDIAS RELATIVAS A LA DIVERSIDAD DEL RÉGIMEN ALIMENTARIO EN SOMALIA EN EL MARCO DEL OBJETIVO ESTRATÉGICO 1 DEL PMA, 2014-2017

	2014		2015		2016		2017	
	Valor de referencia	Valor de seguimiento						
Todos los hogares	5,6	5,6	3,2	4,8	3,99	4,46	3,57	4,33
Hogares encabezados por mujeres	5,1	5,7	2,9	4,7	3,82	4,6	3,60	3,87
Hogares encabezados por hombres	4,8	5,8	3,2	4,9	4,07	4,43	3,50	4,47

Fuente: Informes normalizados de los proyectos del PMA, 2014-2017

**CUADRO 3: PUNTUACIONES MEDIAS RELATIVAS AL CONSUMO DE ALIMENTOS EN SOMALIA
EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS 1 A 3 DEL PMA, 2012-2017***

Objetivo Estratégico	Puntuación relativa al consumo de alimentos	Porcentaje de hogares									
		2012		2013		2015		2016		2017	
		Valor de referencia	Valor de seguimiento	Valor de referencia	Valor de seguimiento	Valor de referencia	Valor de seguimiento	Valor de referencia	Valor de seguimiento	Valor de referencia	Valor de seguimiento
1	Insuficiente	8	9	n. a.	10	87,5	13,8	29	11,3	56,6	46,2
1	Aceptable	56	69	n. a.	76	n. c.	n. c.	n. c.	n. c.	13,1	34,9
1	Apenas suficiente	36	22	n. a.	14	n. c.	n. c.	n. c.	n. c.	30,4	18,9
2	Apenas suficiente	n. c.	n. c.	n. c.	n. c.	n. c.	n. c.	18	26,35	34,8	14,5
2	Insuficiente	n. c.	n. c.	n. c.	n. c.	n. c.	n. c.	40,3	22,16	34,2	34,8
3	Apenas suficiente	n. c.	n. c.	n. c.	n. c.	24,5	26,6	20,4	30,3	n. c.	n. c.
3	Insuficiente	n. c.	n. c.	n. c.	n. c.	30,3	34	48,1	24,24	n. c.	n. c.

* Se comprobó que los datos disponibles sobre la puntuación relativa al consumo de alimentos a lo largo del período de evaluación eran fragmentarios e incoherentes. No se disponía de datos sobre las puntuaciones totales sobre el consumo de alimentos en 2014, pero se comunicaron puntuaciones desglosadas por sexo: en el marco del Objetivo Estratégico 1, el valor de referencia para los hogares encabezados por mujeres con puntuaciones insuficientes fue del 1,6 % —y el valor de seguimiento, del 1,58 %—, mientras que el valor de referencia para los hogares encabezados por hombres con puntuaciones insuficientes fue del 9,4 %, y el de seguimiento, del 5,38 %; en el marco del Objetivo Estratégico 3, el valor de referencia para los hogares encabezados por mujeres con puntuaciones insuficientes fue del 3,2 % y el valor de seguimiento de 0, mientras que el de referencia para los hogares encabezados por hombres con puntuaciones insuficientes fue del 13,3 % y el de seguimiento, del 12,53 %.

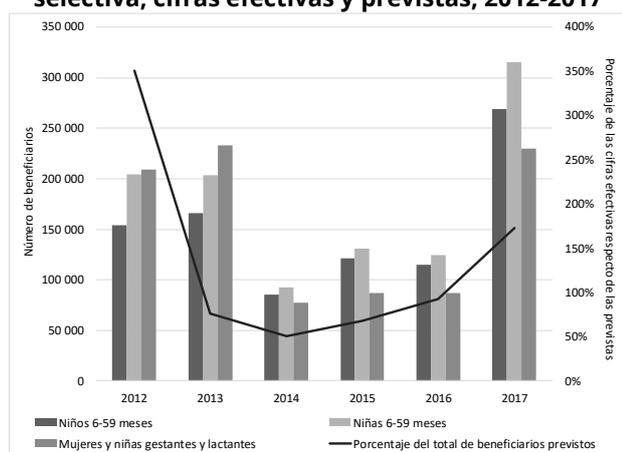
Umbral de la puntuación relativa al consumo de alimentos: insuficiente = 0-21; apenas suficiente = 21,5-35; aceptable = > 35.

n. a. = no aplicable; n. c. = no comunicado

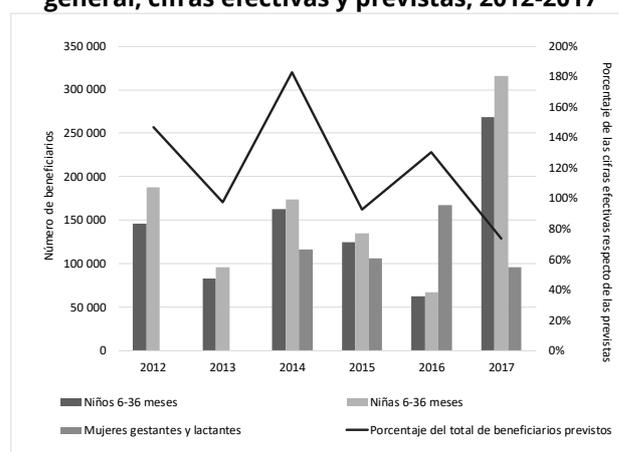
Fuente: Informes normalizados de los proyectos del PMA, 2012-2017

26. *Nutrición y salud.* Las metas relativas a los beneficiarios de las actividades de alimentación suplementaria selectiva se superaron en 2012, 2016 y 2017, mientras que otros años los resultados fueron inferiores a los previstos debido a la evolución de las necesidades y las limitaciones de acceso (figura 6). Las distribuciones de alimentación suplementaria general se acercaron a las metas o las superaron holgadamente (figura 7). El número de beneficiarios de las actividades de comunicación para promover cambios sociales y de comportamiento y de los centros de salud y nutrición maternoinfantiles a los que se prestó asistencia fluctuó, pero casi todos los años se acercó a las metas. El apoyo a las personas en tratamiento antirretroviral y tratamiento DOTS contra la tuberculosis no alcanzó las metas hasta 2012 y luego fue disminuyendo progresivamente debido a las limitaciones de fondos.

Figura 6: Beneficiarios de la alimentación suplementaria selectiva, cifras efectivas y previstas, 2012-2017 **Figura 7: Beneficiarios de la alimentación suplementaria general, cifras efectivas y previstas, 2012-2017**



Fuente: Informes normalizados de los proyectos del PMA, 2012-2017



Fuente: Informes normalizados de los proyectos del PMA, 2012-2017

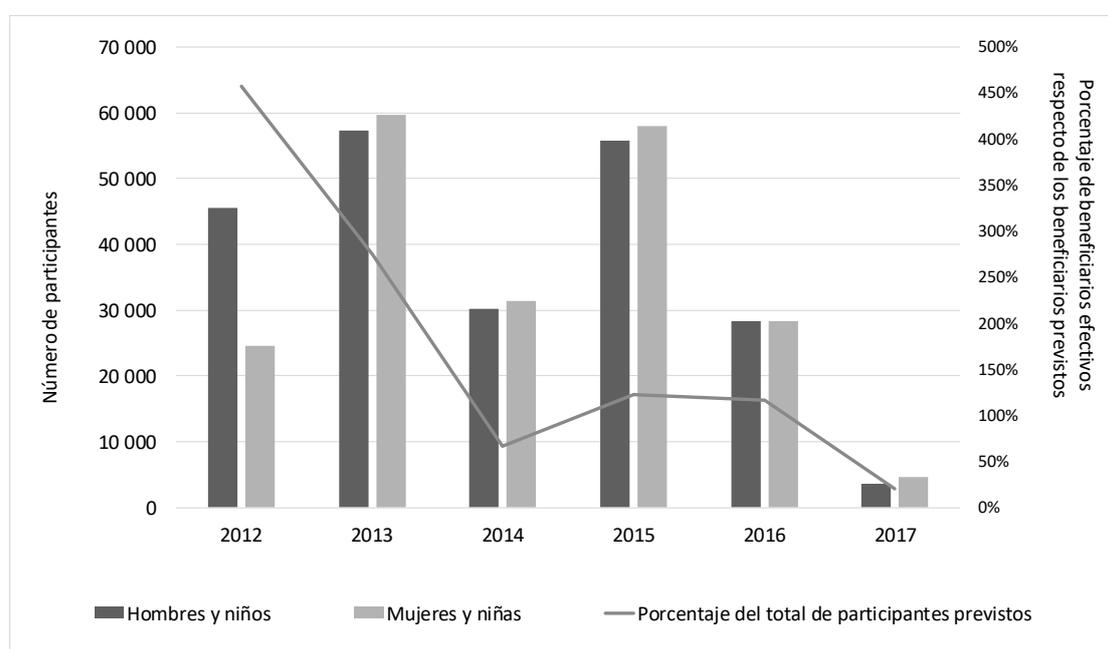
27. En términos generales, los efectos en materia de nutrición alcanzaron las metas relativas a las tasas de cobertura, recuperación, abandono del tratamiento y mortalidad. El programa de alimentación suplementaria selectiva cumplió las normas mínimas del Proyecto Esfera en lo relativo a las realizaciones de la intervención humanitaria en todos los indicadores clave (cuadro 4)¹⁰. La cobertura de las distribuciones apropiadas de alimentación suplementaria general aumentó considerablemente, del 20 % en 2014 al 81,3 % en 2017, y en 2016, gracias a la mejora del alcance, el 100 % de los beneficiarios recibió alimentos adecuados a través de esas distribuciones. Sin embargo, las tasas de cobertura de las intervenciones de salud y nutrición maternoinfantiles fueron bajas y siempre estuvieron por debajo de la propia meta del PMA establecida en un porcentaje superior al 70 %.

CUADRO 4: EFECTOS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN SUPLEMENTARIA SELECTIVA, 2014-2017			
Tasa de cobertura	Tasa de recuperación	Tasa de abandono	Tasa de mortalidad
48,4-75,2 % frente al objetivo del PMA del 50 %	Superó el umbral del Proyecto Esfera del 75 %	Alcanzó el umbral del Proyecto Esfera de < 15 %	0 %-1 % frente a la meta del PMA de < 15 %

¹⁰ Proyecto Esfera. 2011. *El Proyecto Esfera: Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*. Disponible en: <http://www.sphereproject.org/sphere/es/recursos/descargar-publicaciones/?search=1&keywords=&language=Spanish&type=0&category=22>.

28. Existen pruebas incidentales de que el número de mujeres y niñas que acudían a los centros de salud para dar a luz aumentó gracias a la ración extraordinaria de alimentos ofrecida como incentivo. A pesar de la irregularidad del suministro de alimentos, los pacientes sometidos al tratamiento DOTS contra la tuberculosis que recibían raciones tuvieron muy buenas tasas de éxito del tratamiento y de recuperación nutricional. Entre las personas sometidas a terapia antirretroviral, las tasas de recuperación nutricional fueron igualmente elevadas hasta 2015, cuando las tasas de abandono aumentaron considerablemente debido a la falta de alimentos para esta actividad.
29. *Asistencia alimentaria para la creación de activos.* El número de beneficiarios del programa de ACA fue superior a la meta en 2012 y 2013, se mantuvo cercano a ella en 2015-2016 y disminuyó considerablemente en 2017 (figura 8) porque los donantes destinaron sus contribuciones a actividades de emergencia. La capacidad del PMA para crear o rehabilitar los medios de subsistencia previstos fue desigual.

Figura 8: Participantes en el programa de ACA, cifras efectivas y previstas, 2012-2017*



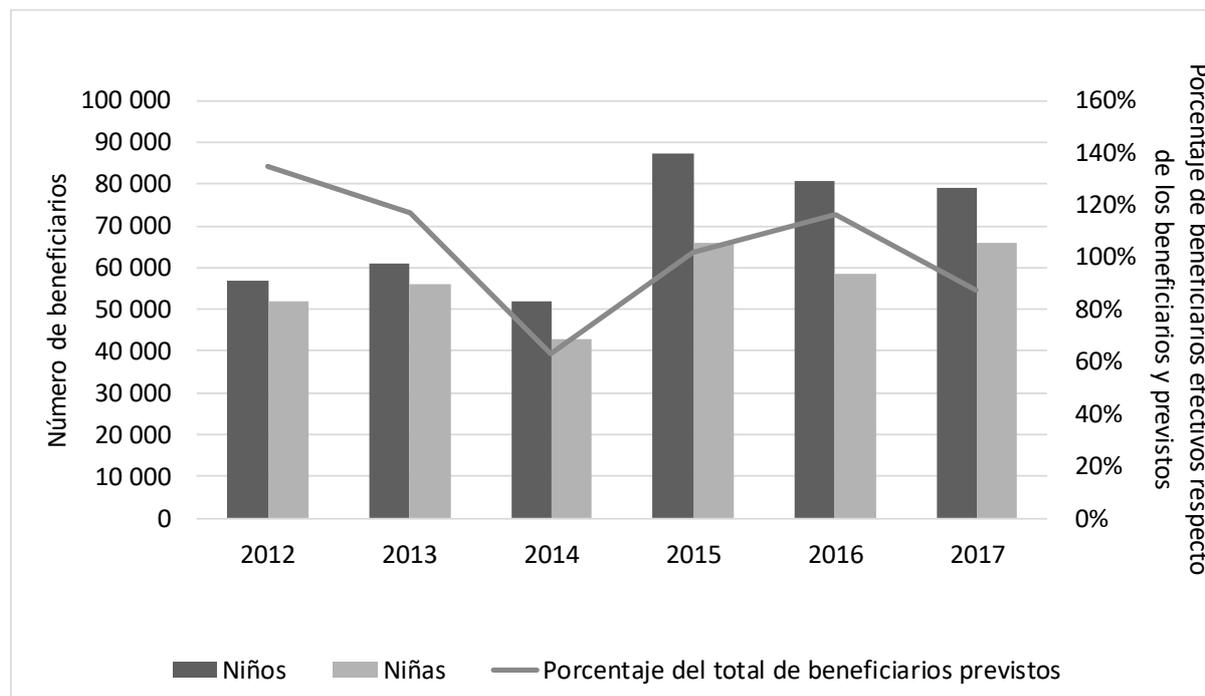
* Número de participantes en el programa de ACA. En los informes normalizados de los proyectos se notificó el número de participantes en las actividades de ACA correspondiente al período 2012-2014; en el período 2015-2017, ese número se multiplicó por 6 para incluir a los miembros de los hogares de los participantes.
Fuente: Informes normalizados de los proyectos del PMA, 2012-2017

30. Las actividades de APC se concentraron en gran medida en las zonas urbanas y se adaptaron a las necesidades de las mujeres y los hombres desplazados que buscaban adquirir nuevas competencias para encontrar empleo y crear pequeñas empresas. Las actividades de recuperación no alcanzaron las metas de mejora en las puntuaciones referentes al consumo de alimentos, la diversidad de régimen alimentario y el índice relativo a las estrategias de supervivencia (cuadro 5). Sin embargo, como los datos conexos son fragmentarios, están condicionados por variables más generales y no se notificaron de manera sistemática hasta 2016, cabe preguntarse si los objetivos del PMA relativos a los efectos fueron apropiados para el contexto. La calidad de los activos creados y de la capacitación impartida a través de las actividades de ACA y APC no pudo apreciarse en la evaluación.

CUADRO 5: EFECTOS DE LAS ACTIVIDADES DE RECUPERACIÓN DE LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA Y FOMENTO DE LA RESILIENCIA				
	2014	2015	2016	2017
Puntuaciones medias de la diversidad del régimen alimentario en los lugares en que se ejecutaron actividades de ACA/APC				
Programa de recuperación de los medios de subsistencia				
Todos los hogares	n. c.	n. c.	4,6	4,8
Hogares encabezados por mujeres	n. c.	n. c.	4,2	4,4
Hogares encabezados por hombres	n. c.	n. c.	4,7	4,9
Programa de fomento de la resiliencia (Gedo, Toghdeer, Bari)				
Todos los hogares	n. c.	4,2	4,2	n. c.
Hogares encabezados por mujeres	5,72	3,9	4,9	n. c.
Hogares encabezados por hombres	6	4,3	4,1	n. c.
Puntuaciones medias anuales del consumo de alimentos en los lugares en que se ejecutaron actividades de ACA/APC				
Programa de recuperación de los medios de subsistencia ("otros" distritos)				
Porcentaje de hogares con puntuación <i>apenas suficiente</i>	n. c.	n. c.	26,4	14,5
Porcentaje de hogares encabezados por mujeres con puntuación <i>apenas suficiente</i>	n. c.	n. c.	24	18,5
Porcentaje de hogares encabezados por hombres con puntuación <i>apenas suficiente</i>	n. c.	n. c.	27,3	13,1
Porcentaje de hogares con puntuación <i>insuficiente</i>	n. c.	n. c.	22,2	34,8
Porcentaje de hogares encabezados por mujeres con puntuación <i>insuficiente</i>	n. c.	n. c.	30,8	49,7
Porcentaje de hogares encabezados por hombres con puntuación <i>insuficiente</i>	n. c.	n. c.	18,6	30,9
Programa de fomento de la resiliencia (Gedo, Toghdeer, Bari)				
Porcentaje de hogares con puntuación <i>apenas suficiente</i>	n. c.	26,6	30,3	n. c.
Porcentaje de hogares encabezados por mujeres con puntuación <i>apenas suficiente</i>	29,8	30	24	n. c.
Porcentaje de hogares encabezados por hombres con puntuación <i>apenas suficiente</i>	35,6	17,6	31,2	n. c.
Porcentaje de hogares con puntuación <i>insuficiente</i>	n. c.	34	24,2	n. c.
Porcentaje de hogares encabezados por mujeres con puntuación <i>insuficiente</i>	0	49,5	8	n. c.
Porcentaje de hogares encabezados por hombres con puntuación <i>insuficiente</i>	12,53	28,1	26,6	n. c.
Índice medio anual relativo a las estrategias de supervivencia en los lugares en que se ejecutaron actividades de ACA/APC				
Programa de fomento de la resiliencia (Gedo, Toghdeer, Bari)				
Porcentaje de hogares con índice reducido/estabilizado (agotamiento de los activos)	n. a.	35,5	56,6	n. c.
Porcentaje de hogares con índice reducido/estabilizado (alimentos)	43,7	13,2	19,6	n. c.
* Las casillas de color gris oscuro indican las metas alcanzadas; las de color gris claro, las no alcanzadas. n. a. = no aplicable; n. c. = no comunicado.				
Fuente: Informes normalizados de los proyectos del PMA de 2012-2017 y datos de la oficina en el país. No se dispuso de datos para estos efectos en 2012 and 2013.				

31. Los programas de comidas escolares del PMA se planifican y ejecutan para alcanzar objetivos de seguridad alimentaria y no de educación. El programa de comidas escolares del PMA superó con éxito el número previsto de beneficiarios todos los años, excepto en 2014 y 2017, cuando hubo limitaciones de recursos (figura 9). Las escuelas indicaron que privilegiaban los cupones frente a los alimentos en especie, dado que la canasta de productos no siempre se ajustaba a las preferencias locales. Hubo pocos indicios de que las comidas escolares tuvieran efectos positivos en la seguridad alimentaria, pero la retención escolar de niños y niñas, la asistencia general y los efectos en la educación sí mejoraron. La suspensión de las raciones para llevar a casa en 2017 no tuvo una repercusión significativa en la asistencia de las niñas.

Figura 9: Beneficiarios de las comidas escolares, cifras efectivas y previstas, 2012-2017



Fuente: Informes normalizados de los proyectos del PMA, 2012-2017.

CUADRO 6: EFECTOS DE LAS COMIDAS ESCOLARES EN LAS ESCUELAS PRIMARIAS QUE RECIBEN ASISTENCIA DEL PMA						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Variación de la tasa de matrícula en las escuelas primarias que reciben asistencia del PMA (%)	n. a.	n. a.	6,1	13,3	1,3	0,34
Variación de la tasa de matrícula entre los niños (%)	n. a.	n. a.	7,2	13,1	0,9	0,34
Variación de la tasa de matrícula entre las niñas (%)	n. a.	n. a.	4,9	13,5	1,7	0,34
Tasa de retención en las escuelas primarias que reciben asistencia del PMA (%)	94,5	95,2	97	n. c.	99	95,00
Tasa de retención escolar entre los niños (porcentaje)	94,5	95,2	97	n. c.	98,5	95,00
Tasa de retención escolar entre las niñas (%)	94,4	95,5	97	n. c.	99,7	94,50
Relación entre el número de niñas y niños matriculados en las escuelas que reciben asistencia del PMA	0,81	0,8	1,1	0,8	0,8	0,81

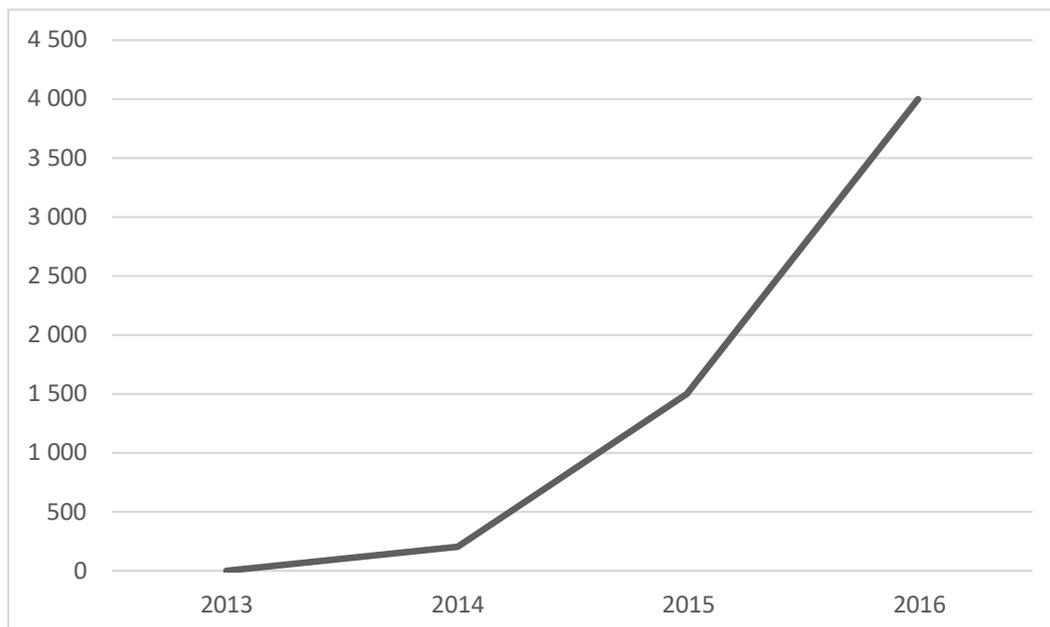
* Las casillas de color gris oscuro indican las metas alcanzadas; las de color gris claro, las no alcanzadas.

n. a. = no aplicable; n. c. = no comunicado.

Fuente: Informes normalizados de los proyectos del PMA, 2012-2017.

32. Entre 2013 y 2016 se compraron 5.700 toneladas de cereales en el país, a los productores locales (figura 10).

Figura 10: Compras locales, 2013-2016 (toneladas al año)



Fuente: Informes normalizados de los proyectos del PMA de 2013-2016.

33. El UNHAS cumplió las metas relativas al movimiento de personal, las evacuaciones médicas y de seguridad y el movimiento de carga ligera. La demanda de servicios aéreos aumentó en 2017 debido a la intensificación de las actividades de socorro. En el caso de los servicios comunes, los informes presentados se refirieron más a los productos que a los efectos, pero la evaluación confirmó que el UNHAS había intervenido de manera rápida, eficiente y flexible a la rápida evolución de las necesidades de la comunidad humanitaria.
34. El PMA ha contribuido al desarrollo de la infraestructura logística en Somalia invirtiendo en la rehabilitación de los puertos y el fortalecimiento de la capacidad del personal portuario. Pruebas incidentales sugieren que ha habido un impacto económico positivo, lo que ha ampliado las oportunidades comerciales en los mercados tanto nacional como internacional. Sin embargo, los efectos relacionados con el fomento de las capacidades fueron objeto de escaso seguimiento o notificación.
35. Se observaron pocos vínculos entre las intervenciones de emergencia, nutrición, recuperación de los medios de subsistencia, fomento de la resiliencia y alimentación escolar. Sin embargo, la introducción de SCOPE, la plataforma del PMA para la gestión de los beneficiarios y las modalidades de transferencia, dotada de un sistema de prestaciones múltiples, ofreció un mecanismo innovador para integrar la entrega de transferencias y la prestación de servicios a nivel de los hogares.
36. *Eficiencia.* La oficina en el país ha tratado de mantener bajo control los costos con diversas iniciativas, entre ellas la reducción de los retrasos y los costos de sobreestadía en los puertos mediante inversiones en infraestructura portuaria y capacidad de manipulación, acuerdos regionales de participación en los costos para el uso del centro logístico de Berbera, la consolidación de las actividades de nutrición del PMA en torno a los centros de salud y nutrición materno-infantiles y el establecimiento de un registro único para reducir las superposiciones en la selección de beneficiarios. La elección de la modalidad de asistencia por parte de la oficina en el país se basó en gran medida en consideraciones de carácter cualitativo. Aunque los análisis

- alfa¹¹ de la mayoría de las distribuciones previstas indicaban una mayor eficiencia en función de los costos de la asistencia alimentaria en especie, consideraciones relativas a la puntualidad y a la importancia de satisfacer las preferencias de los beneficiarios seleccionados han llevado a preferir cada vez más las transferencias de base monetaria a las distribuciones de alimentos en especie.
37. La utilización del Mecanismo de gestión global de los productos, con sede en Roma, ha reducido los plazos de entrega en un 62 %. El registro masivo de beneficiarios, la distribución de tarjetas SCOPE y el equipamiento de los minoristas con dispositivos instalados en los puntos de venta comenzaron en 2015 y facilitaron la intervención rápida ante la crisis de 2017. La capacidad de intervención rápida se vio reforzada aún más por el cambio estratégico hacia las transferencias de base monetaria, que redujo el tiempo que transcurre desde la confirmación de una contribución hasta el envío de la asistencia en casi un 50 % en comparación con la asistencia alimentaria en especie.
 38. *Sostenibilidad.* La labor de integración de los servicios prestados por el PMA con los del UNICEF y su consolidación en los centros y programas de salud y nutrición materno-infantiles, junto con el fomento de las capacidades de los ministerios de salud a nivel federal y estatal, permitió aplicar un enfoque más sostenible a la prestación de servicios de nutrición. Con el traspaso de la gestión de los principales puertos a operadores del sector privado, es probable que las mejoras en la infraestructura portuaria sean duraderas.
 39. Los asociados nacionales están dando los primeros pasos para establecer una red nacional de seguridad social. Entre las contribuciones importantes del PMA cabe mencionar la demostración de la viabilidad de establecer a nivel nacional un sistema biométrico para verificar la identidad y vincularlo a un registro único de beneficiarios y a las intervenciones de los organismos nacionales. Por conducto del subgrupo de trabajo sobre protección social, el PMA y el UNICEF también han comenzado a colaborar con el Ministerio de Planificación, Inversión y Desarrollo Económico en la elaboración de un marco de políticas con la cooperación de los gobiernos federal y estatales. También se ha empezado a trabajar en la determinación de estrategias para llegar a las poblaciones más vulnerables, el establecimiento de una plataforma interinstitucional de registro y prestación de asistencia en todo el país y el fortalecimiento de las capacidades de los asociados gubernamentales, entre ellas la capacidad de crear y utilizar indicadores de protección social vinculados a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹².
 40. No existen muchos datos empíricos de en qué medida las actividades del PMA han contribuido a la reconstrucción de los medios de subsistencia después de los desastres, gracias a los beneficios sostenidos derivados de los activos creados y al aumento de las oportunidades de empleo, o al fomento de la resiliencia ante futuras crisis y la reducción de los riesgos. El PMA, junto con la FAO y el UNICEF, desempeñó un papel destacado en la formulación de un enfoque estratégico con la introducción de una estrategia conjunta en materia de resiliencia, pero la estrategia no dio lugar a innovaciones programáticas debido a la disminución de la participación del PMA en las actividades relacionadas con los medios de subsistencia rurales y a la reducción de la presencia sobre el terreno de la FAO, y porque la estrategia consiste en un conjunto poco cohesionado de actividades reformuladas que se confunden principalmente con las actividades de ACA.
 41. Las desigualdades de género han sido un motivo de preocupación importante en Somalia. No obstante, las capacidades del personal y sus responsabilidades para abordar las cuestiones de género eran limitadas y era evidente el retraso en la puesta en práctica de la política de

¹¹ Los análisis alfa miden la eficiencia en función de los costos de una modalidad de asistencia alimentaria.

¹² PMA. 2017. *WFP and Social Protection: Somalia Case Study*. Disponible en: <https://www.wfp.org/content/2017-wfp-and-social-protection-somalia-case-study>.

género más reciente del PMA. La capacidad del personal para examinar y abordar las cuestiones de género sigue siendo bastante limitada, y en ocasiones no se utiliza el apoyo que el despacho regional puede prestar al respecto. Se desaprovecharon oportunidades para realizar un análisis más profundo de la dinámica de género tanto en los hogares como en las comunidades, así como para participar plenamente en otras iniciativas de las Naciones Unidas en esta esfera.

42. A pesar de que el PMA dispone de políticas bien definidas en materia de protección de datos y privacidad, siguen existiendo dudas en lo relativo a su aplicación sobre el terreno cuando se manejan datos delicados como los datos biométricos (números de teléfono, fotografías y huellas dactilares) y a la cuestión del consentimiento informado de los beneficiarios sobre el uso de sus datos y de las dificultades para gestionar la aglomeración de personas en los sitios donde se efectúa el registro de los beneficiarios y se canjean y recargan los cupones del sistema de transferencias de base monetaria. El análisis de las cuestiones de protección previsto en relación con la implementación de la plataforma SCOPE no se llevó a cabo por la existencia de prioridades contrapuestas y de problemas de seguridad. En los principios rectores sobre protección establecidos en 2016 para la plataforma SCOPE no se mencionan problemas en esta esfera. Tampoco estaba claro en qué medida los asociados conocían y comprendían las políticas del PMA relativas a la identidad y la información de los beneficiarios.
43. *Seguimiento y evaluación (SyE)*. En la primera parte del período evaluado existían importantes lagunas y deficiencias en los datos del sistema de SyE de la oficina en el país. En 2014 se elaboró una estrategia de SyE y el alcance del seguimiento posterior a la distribución mejoró con la introducción del seguimiento por terceros y las encuestas telefónicas. Como consecuencia de ello, a partir de 2015 la presentación de informes sobre los efectos mejoró, aunque persisten algunos problemas, en particular para recopilar los resultados de las actividades de fortalecimiento de las capacidades. La introducción de una línea directa para recibir reclamaciones ha permitido alcanzar un cierto grado de rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas. En 2017 se mejoraron aún más los sistemas de seguimiento y presentación de informes mediante la introducción de un tablero digital que reúne información de la plataforma SCOPE, del análisis y cartografía de la vulnerabilidad basado en la tecnología móvil y de otros sistemas de datos del PMA.

Conclusiones

44. Teniendo en cuenta las complejas y difíciles circunstancias imperantes en Somalia, el PMA ha ocupado una buena posición estratégica para responder a las necesidades de la población. Sin embargo, el grado de colaboración y coherencia con los asociados varió considerablemente y limitó en gran medida las oportunidades para aprovechar las sinergias internas y externas.
45. El nivel de pertinencia y eficacia de la cartera de proyectos fue especialmente elevado. Durante la última parte del período evaluado, el PMA demostró una capacidad sorprendente para intervenir de manera eficaz y de manera proporcionada ante las graves emergencias que se producen en Somalia. Por tanto, es razonable atribuir al PMA una contribución fundamental a la prevención de la hambruna en 2017. Se trató de un logro importante y de una mejora sustancial en comparación con las deficiencias observadas en la intervención ante la hambruna anterior de 2011.
46. El componente para la pronta intervención y respuesta ante emergencias se basó en las ventajas comparativas básicas del PMA, tanto a nivel institucional como nacional, entre ellas su marcada presencia sobre el terreno, su amplia red de asociados cooperantes, sus sólidas capacidades analíticas y su probada capacidad de gestión de la cadena de suministro. El personal directivo de la oficina en el país no se limitó a trabajar sobre estas bases, sino que también previó inversiones en medidas innovadoras de preparación para la pronta intervención. El registro previo de los beneficiarios, junto con el establecimiento de la infraestructura y los acuerdos necesarios para el despliegue a gran escala de las transferencias

- de base monetaria, resultaron fundamentales para la movilización oportuna de la asistencia a medida que empeoraba la situación de seguridad alimentaria. Además, el sistema de registro biométrico, junto con los sistemas de seguimiento mejorados, permitió establecer y mantener un sistema sólido de gestión de riesgos y salvaguardias contra posibles casos de fraude y corrupción.
47. No obstante, la orientación de la asistencia alimentaria general siguió siendo difícil, ya que hubo que evitar la exclusión de los grupos marginados. En la oficina en el país, las cuestiones de género y protección no se comprendieron ni analizaron cabalmente y en la mayor parte de las intervenciones no se tuvieron debidamente en cuenta las diferencias de edad, género y capacidad.
 48. Las poblaciones desplazadas internamente por el conflicto y la sequía a menudo no lograron restablecer medios de subsistencia pastorales viables. En cambio, muchas personas desplazadas se han unido a las filas de los pobres de las zonas urbanas y dependen cada vez más de la ayuda humanitaria a largo plazo. Para subsanar esta deficiencia, el PMA prestó apoyo a los medios de subsistencia, pero no hay muchos datos empíricos que demuestren que estas actividades hayan dado lugar a mejoras duraderas de los ingresos de los hogares.
 49. Además de ofrecer vías que permitan salir de esa dependencia, el PMA trató de establecer un enfoque sólido para fomentar la resiliencia ante futuras crisis. En asociación con la FAO y el UNICEF, se elaboró un marco conceptual útil con el objetivo de coordinar el establecimiento de redes de seguridad, medidas de fomento de los medios de subsistencia y la prestación de servicios básicos. Con todo, la implantación de este marco fue limitada, habida cuenta de las limitaciones en el enfoque relativo a los medios subsistencia adoptado y los escasos avances realizados en todo el sistema para establecer una red de seguridad social.
 50. Las difíciles circunstancias imperantes en Somalia evolucionaron, y se ampliaron las oportunidades de colaboración con las nuevas autoridades nacionales, tanto a nivel federal como estatal, con miras a apoyar sus capacidades para satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales de la población. En algunos sectores se lograron avances importantes, sobre todo en la colaboración para la puesta en práctica de estrategias, capacidades y servicios nutricionales. Sin embargo, se podría hacer más, por ejemplo, aumentando al máximo la pertinencia de las comidas escolares en el marco de una estrategia educativa coordinada. El acceso a la educación sigue siendo muy limitado y es un medio insuficientemente reconocido de fomentar un cambio social positivo, entre otras cosas facilitando la adopción de comportamientos en que se fundamenta la seguridad alimentaria a largo plazo. En general, ha sido difícil garantizar la sostenibilidad de los resultados.
 51. Varias enseñanzas importantes y buenas prácticas extraídas de la cartera de proyectos en Somalia merecen un examen y una difusión más amplios en todo el PMA, en particular la mejora de la puntualidad de la prestación de asistencia relacionada con la introducción y el uso generalizado del Mecanismo de gestión global de los productos; el registro previo de los beneficiarios potenciales en la plataforma SCOPE como medida de preparación para la pronta intervención; la utilización provechosa a gran escala de transferencias de efectivo en lugar de transferencias de cupones; la viabilidad de establecer un registro biométrico único a gran escala, de carácter experimental por medio de SCOPE, y el establecimiento de asociaciones estratégicas con determinadas ONG en esferas temáticas específicas.

Recomendaciones

Núm.	Asunto	Justificación	Recomendación	Dependencia responsable y calendario
1	Programa nacional de redes de seguridad	<p>Es muy probable que se repitan las crisis y que persistan las necesidades crónicas.</p> <p>Una preparación adecuada es esencial para poder llevar a cabo intervenciones de emergencia sin demora que permitan salvar vidas. A pesar del interés manifestado por algunas partes interesadas, ningún organismo ha tomado todavía la iniciativa. El programa se ajusta bien a las ventajas comparativas del PMA.</p>	<p>El PMA debería asumir la dirección técnica de la elaboración y experimentación de un programa nacional de redes de seguridad (el programa de redes de seguridad somalí) para atender las necesidades crónicas, estacionales y apremiantes, y a estos efectos convendría:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) crear asociaciones con los donantes tanto de ayuda humanitaria como para el desarrollo; b) celebrar desde un principio consultas minuciosas con las autoridades federales y estatales sobre el diseño del programa; c) aprovechar la experiencia adquirida con otros programas de redes de seguridad de la región para fundamentar el diseño; d) establecer un registro único de beneficiarios, basado en la interoperabilidad de los sistemas establecidos; e) velar por que las transferencias de efectivo mediante tecnología móvil sean la modalidad de asistencia preferente, y f) velar por que se establezcan servicios de derivación para los casos relacionados con la protección. 	<p>Oficina en el país, con el apoyo del despacho regional y la Sede</p> <p>2018-2019</p>
2	Estrategia para prestar asistencia a las PDI	<p>La mayoría de las PDI tienen la intención de permanecer y asentarse en las zonas urbanas.</p> <p>No existen recursos suficientes para apoyar los medios de subsistencia urbanos sostenibles y prevenir el aumento de la pobreza urbana.</p> <p>Los recursos humanitarios podrían utilizarse para atender las necesidades de supervivencia de las</p>	<p>El PMA debería elaborar un enfoque a más largo plazo para prestar asistencia a las PDI, y a estos efectos convendría:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) incluir a las PDI como grupo destinatario en el programa nacional de redes de seguridad; b) precisar la definición de persona desplazada internamente y los criterios de selección correspondientes en los programas de asistencia de emergencia; 	<p>Oficina en el país, con el apoyo del despacho regional y la Sede</p> <p>2018-2019</p>

Núm.	Asunto	Justificación	Recomendación	Dependencia responsable y calendario
		personas pobres y las PDI que viven en zonas urbanas.	<ul style="list-style-type: none"> c) ampliar los programas de fomento de los medios de subsistencia urbanos basándose en datos empíricos sobre su eficacia, y d) contemplar la posibilidad de crear nuevas asociaciones para promover la integración de las personas desplazadas en el interior de las comunidades urbanas. 	
3	Medios de subsistencia	<p>Los medios de subsistencia son un pilar importante de un enfoque integrado de fomento de la resiliencia.</p> <p>Son escasos los datos empíricos disponibles sobre los efectos o la sostenibilidad de la seguridad alimentaria.</p> <p>La planificación y ejecución de actividades de ACA dentro de los ciclos anuales de programación no garantiza una participación continua de las comunidades ni efectos sostenibles.</p>	<p>El PMA debería reorientar el objetivo principal de las actividades de ACA y APC hacia la creación de activos productivos y medios de subsistencia, y a estos efectos convendría:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) planificar y ejecutar las actividades de ACA y APC en el marco de un ciclo de planificación trienal y fortalecer la coherencia con las estrategias y programas nacionales; b) destinar expresamente recursos para asegurar la continuidad, y c) elaborar un marco de SyE para evaluar los resultados de las actividades de ACA y APC tanto a corto como a más largo plazo. 	<p>Oficina en el país, con el apoyo del despacho regional y la Sede</p> <p>2018-2019</p>
4	Cuestiones de género y protección	<p>El análisis y la comprensión de las cuestiones de género y protección son insuficientes.</p> <p>Las capacidades y competencias para realizar evaluaciones de las cuestiones de género y protección son limitadas.</p> <p>Los enfoques de programación prácticamente no permiten tener en cuenta las diferencias de edad, género y capacidad.</p>	<p>El PMA debería intensificar la integración de las consideraciones de género y protección en la programación, y a estos efectos convendría:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) revisar el mandato actual del puesto de oficial de políticas para integrar de forma más equitativa y visible las responsabilidades relativas a las cuestiones de género y protección, o crear un puesto específico para estas cuestiones; b) solicitar la creación de un puesto de Oficial de Género y Protección de reserva y aprovechar las competencias técnicas del Asesor Regional en materia de Protección y Género mediante una 	<p>Oficina en el país, con el apoyo del despacho regional y la Sede</p> <p>2018-2019</p>

Núm.	Asunto	Justificación	Recomendación	Dependencia responsable y calendario
			<p>colaboración e intercambio más frecuentes;;</p> <p>c) evaluar el impacto de las diversas modalidades de transferencia en las dinámicas dentro de los hogares y las comunidades, incluidas las dinámicas relativas al género y la protección, y utilizar los resultados para fundamentar el diseño del programa, y</p> <p>d) fortalecer las capacidades de los asociados cooperantes en materia de análisis de las cuestiones de género y protección.</p>	
5	Selección de beneficiarios	<p>En los mecanismos de selección basados en la comunidad, existe la posibilidad de una exclusión significativa de los grupos marginados. Los beneficiarios no conocían los criterios de inscripción ni sus derechos a prestaciones.</p>	<p>El PMA debería mejorar la selección de los beneficiarios, en particular las PDI, y a estos efectos convendría:</p> <p>a) promover la participación igualitaria y activa de las mujeres y las niñas utilizando métodos participativos para asegurar que las comunidades, incluidas las PDI, participen en la determinación de los criterios de selección y la asignación de los derechos a prestaciones;</p> <p>b) mejorar la comunicación con los beneficiarios sobre los criterios de selección y los derechos a prestaciones, y</p> <p>c) seguir vigilando de cerca la distribución de los beneficios de los programas.</p>	<p>Oficina en el país, con el apoyo del despacho regional y la Sede</p> <p>2018-2019</p>
6	Fomento de las capacidades	<p>Las condiciones en Somalia son cada vez más propicias al fomento de la capacidad de las instituciones nacionales. El PMA ha demostrado que puede contribuir a esferas temáticas específicas, pero las actividades de fomento de las capacidades no están suficientemente coordinadas con las de las otras partes interesadas. El seguimiento de los resultados y la</p>	<p>El PMA debería entablar un diálogo interinstitucional más amplio para coordinar los enfoques de planificación y ejecución de las actividades de fomento de las capacidades, y a estos efectos convendría:</p> <p>a) trabajar en colaboración con los organismos pertinentes de las Naciones Unidas en la realización de evaluaciones de las capacidades de determinados ministerios asociados a fin de sentar las bases para determinar las esferas concretas en las que el</p>	<p>Oficina en el país, con el apoyo del despacho regional y la Sede</p> <p>2018-2019</p>

Núm.	Asunto	Justificación	Recomendación	Dependencia responsable y calendario
		presentación de informes al respecto presentan deficiencias, y la visibilidad de las actividades del PMA es limitada.	<p>PMA posee una ventaja comparativa para el fomento de las capacidades, como el análisis de la seguridad alimentaria, y</p> <p>b) en consulta con la dependencia de seguimiento de la Sede, fortalecer los instrumentos y las capacidades para el seguimiento y la evaluación de las actividades de fomento de las capacidades.</p>	
7	Nutrición y salud	Existe una estrategia sólida para los programas de nutrición y salud, que se basa en una estrecha colaboración con el UNICEF como asociado en la ejecución. Sin embargo, se han detectado oportunidades para reforzar la ejecución y mantener los efectos.	<p>El PMA debería colaborar con el Ministerio de Salud en la planificación estratégica anual y apoyar la integración de los datos de seguimiento de la nutrición en el sistema de información sobre gestión del sector de la salud del ministerio, y a estos efectos convendría:</p> <p>a) colaborar con la FSNAU y otros asociados del módulo de acción agrupada de nutrición para profundizar el análisis de las causas de la inseguridad alimentaria y nutricional;</p> <p>b) asegurar que los centros de nutrición cuenten con un plan para imprevistos para el tratamiento de todos los niños y niñas malnutridos;</p> <p>c) desglosar las cifras relativas a la cobertura para determinar las diferencias de cobertura entre las zonas urbanas, las zonas rurales y los asentamientos de personas desplazadas dentro del país, y seguir de cerca las readmisiones en los programas de alimentación suplementaria selectiva para asegurarse de que la suspensión de las raciones familiares no haya dado lugar a la readmisión de los niños en los programas de alimentación suplementaria para el tratamiento de la malnutrición;</p> <p>d) cambiar la modalidad de transferencia relativa al</p>	Oficina en el país, con el apoyo del despacho regional y la Sede 2018-2019

Núm.	Asunto	Justificación	Recomendación	Dependencia responsable y calendario
			<p>incentivo para dar a luz, pasando de la distribución de alimentos a las transferencias de base monetaria, y contemplar la posibilidad de seguir ofreciendo el incentivo a las madres o de proporcionárselo en cambio a las parteras tradicionales;</p> <p>e) revitalizar los programas de terapia antirretroviral y tratamiento DOTS contra la tuberculosis prestando apoyo adecuado a los pacientes y a sus familias, y</p> <p>f) hacer extensivas las actividades de comunicación para promover cambios sociales y de comportamiento a las comunidades y al público en general, dirigiéndolas expresamente a los hombres y a los agentes de cambio, como los dirigentes comunitarios.</p>	
8	Comidas escolares	<p>La educación es una importante prioridad nacional que puede poner fin a los comportamientos negativos intergeneracionales. Con la educación se puede hacer frente a las causas estructurales de la inseguridad alimentaria y nutricional. Los programas de comidas escolares del PMA se planifican y ejecutan para alcanzar objetivos de seguridad alimentaria y no de educación. Las comidas escolares han demostrado tener una repercusión positiva en las tasas de matrícula y de retención en la escuela (especialmente de las niñas), más que en los indicadores de seguridad alimentaria.</p>	<p>El PMA debería posicionar los programas de comidas escolares en una estrategia educativa interinstitucional y evaluar su contribución a la misma, y a estos efectos convendría:</p> <p>a) coordinar los programas de comidas escolares e informar sobre ellos en el marco del módulo de acción agrupada de educación y no del módulo de seguridad alimentaria;</p> <p>b) basar la toma de decisiones operacionales en algún objetivo educativo, como la selección de las escuelas participantes, y</p> <p>c) realizar, junto con el Ministerio de Educación, el diagnóstico con arreglo al Enfoque sistémico para lograr mejores resultados educativos (SABER), que estaba previsto, pero se aplazó.</p>	<p>Oficina en el país, con el apoyo del despacho regional y la Sede</p> <p>2018-2019</p>

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

ACA	asistencia alimentaria para la creación de activos
APC	asistencia alimentaria para la capacitación
DOTS	tratamiento de observación directa y corta duración
FAO	Federación de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FSNAU	Unidad de Análisis de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición
OE	operación especial
OEM	operación de emergencia
ONG	organización no gubernamental
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PDI	persona desplazada internamente
SCOPE	plataforma para la gestión de los beneficiarios y las modalidades de transferencia
SUN	Movimiento para el fomento de la nutrición
SyE	seguimiento y evaluación
UNHAS	Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia