



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

Junta Ejecutiva

Segundo período de sesiones ordinario
Roma, 18-22 de noviembre de 2019

Distribución: general

Tema 6 del programa

Fecha: 20 de septiembre de 2019

WFP/EB.2/2019/6-A

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 de la evaluación de la intervención de emergencia coordinada a nivel central (nivel 3) realizada por el PMA en el nordeste de Nigeria (2016-2018)

Resumen

La evaluación de la intervención de emergencia coordinada a nivel central (nivel 3) realizada por el PMA en el nordeste de Nigeria abarcó todas las actividades realizadas en la zona por el organismo de 2016 a 2018. Se evaluaron la idoneidad del diseño y la ejecución, las realizaciones operacionales, los factores que influyeron en la adopción de decisiones estratégicas y la calidad de estas últimas. La evaluación ofrece oportunidades para el aprendizaje a nivel de todo el organismo, así como recomendaciones específicas para el país.

Desde 2009, los ataques violentos contra civiles han desplazado a un gran número de personas en el nordeste del país y el conflicto ha agravado la inseguridad alimentaria y nutricional crónica. En el momento álgido de la crisis, en 2016-2017, más de 3 millones de personas estaban clasificadas en las fases 3 (crisis), 4 (emergencia) o 5 (hambre) de la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases.

En la evaluación se constata que la respuesta del PMA a la crisis fue en general apropiada, ya que el Programa se basó en una mejor evaluación de las necesidades y al mismo tiempo contribuyó a la misma. No obstante, faltó claridad sobre la relación entre los resultados de esa evaluación y los planes operacionales del PMA. La estrategia de nutrición se adaptó bien a las circunstancias. La modalidad de base monetaria inicial fue apropiada, pero no se hizo una evaluación suficiente del mecanismo de ejecución. Si bien los riesgos se determinaron desde el principio, algunos riesgos importantes en materia de protección no se abordaron en el momento oportuno. Además, se desaprovecharon importantes oportunidades para el análisis de género. No se respetaron plenamente los principios humanitarios y, aunque una cierta renuncia a los principios puede resultar inevitable, no parece que las decisiones se adoptaran de manera estratégica o coherente entre los diversos organismos humanitarios.

Coordinadoras del documento:

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

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

Las actividades de asistencia alimentaria y nutrición se ampliaron con rapidez y abarcaron un gran número de beneficiarios, pero se quedaron algo por debajo de las metas y hubo pocas pruebas de los efectos. En el caso de los servicios comunes, su prestación y utilidad por lo general superaron las metas. La decisión relativa a la entrada del PMA en Nigeria fue lenta y se retrasó por causas políticas. El Despacho Regional para África Occidental desempeñó un papel importante a la hora de implementar la operación, pero la oficina en el país tuvo dificultades con los cambios frecuentes de personal directivo y personal general. Se lograron pocos avances en el fomento de las capacidades y en el respeto de la obligación de rendir cuentas a nivel nacional mediante el fortalecimiento de las capacidades.

La capacidad del PMA para ampliar la escala de sus actividades con rapidez ha sido impresionante y puede legítimamente relacionarse con la mejora de la seguridad alimentaria. Sin embargo, el PMA ha sido más lento en asegurar una intervención de alta calidad. Se requiere un enfoque más sólido para garantizar que los beneficiarios bien se transfieran a los sistemas de apoyo del Gobierno o bien puedan aprovechar oportunidades de subsistencia sostenibles u otros medios para lograr la autosuficiencia. Teniendo en cuenta que persisten unas tasas elevadas de inseguridad alimentaria y que la situación de la seguridad es sumamente impredecible, la asistencia destinada a salvar vidas sigue siendo prioritaria, y el PMA debe abogar enérgicamente por que las necesidades a este respecto se satisfagan en su totalidad.

De la evaluación se derivaron siete recomendaciones dirigidas al PMA: i) ampliar la cobertura y mejorar los planes de preparación para intervenir en emergencias de gran escala en los países donde no está presente; ii) fortalecer la capacidad institucional para desplegar rápidamente personal que disponga de suficiente experiencia para dirigir y gestionar intervenciones de emergencia en los países; iii) reforzar el apoyo prestado a la oficina en el país en la planificación, la ejecución y la presentación de informes sobre el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones nacionales en las emergencias; iv) seguir dedicando una atención estratégica básica a abordar las necesidades inmediatas de las poblaciones afectadas en el nordeste de Nigeria; v) promover adecuadamente la aplicación de los principios humanitarios y la igualdad de acceso a la asistencia alimentaria y nutricional; vi) intensificar los esfuerzos por incorporar de forma sistemática la perspectiva de género en las actividades programáticas, y vii) aclarar y mejorar el enfoque de selección de los beneficiarios.

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado "Informe resumido de la evaluación de la intervención de emergencia coordinada a nivel central (nivel 3) realizada por el PMA en el nordeste de Nigeria (2016-2018)" (WFP/EB.2/2019/6-A) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.2/2019/6-A/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

Características de la evaluación

1. La presente evaluación abarca las operaciones del PMA realizadas entre marzo de 2016 y noviembre de 2018 en el nordeste de Nigeria y en ella se abordan tres preguntas sobre los aspectos siguientes: la idoneidad del diseño y la ejecución; las realizaciones operacionales y los factores que influyeron en la adopción de decisiones estratégicas, y la calidad de estas últimas. La evaluación ofrece oportunidades de aprendizaje a nivel institucional pertinentes para el establecimiento de una presencia en los países en la escala apropiada y en un entorno operativo complejo, además de aportar información valiosa a la Oficina del PMA en Nigeria al principio de la ejecución de su primer plan estratégico para el país (PEP), que abarca el período 2019-2022.
2. La evaluación fue realizada por la Oficina de Evaluación del PMA, órgano independiente del PMA, junto con un equipo de evaluación externo independiente que reunió pruebas a nivel de la Sede y en los ámbitos regional y nacional a través de las actividades de investigación siguientes:
 - un estudio teórico de datos secundarios cuantitativos y cualitativos;
 - una visita sobre el terreno a las operaciones del PMA en el nordeste de Nigeria, entre las cuales las realizadas en Maiduguri y Damaturu;
 - 112 entrevistas a informantes clave a nivel internacional, nacional y estatal, con representantes del PMA, los asociados, los Gobiernos y los donantes, y
 - 21 debates en grupo con representantes de las poblaciones afectadas en lugares muy remotos, 12 de los cuales se llevaron a cabo con mujeres desplazadas internamente y miembros de las comunidades de acogida.
3. En la evaluación se adoptó una metodología mixta y durante la fase de análisis se contrastaron las constataciones derivadas de varias fuentes de datos para lograr un consenso sobre los resultados y las conclusiones. Al diseñar la evaluación, se hizo hincapié en la integración de las cuestiones relacionadas con el género y la protección. Aparte de los acuerdos de confidencialidad habituales, se aplicaron unas normas éticas para velar por la dignidad y la confidencialidad de quienes participaron en ella. El equipo no encontró dificultades importantes que comprometieran la validez global de la evaluación.

Contexto

4. Nigeria está clasificada desde 2008 como país de ingresos medianos bajos¹ y en 2016 llegó a ser la primera economía del continente africano². Sin embargo, persisten desigualdades evidentes y más de la mitad de la población vive en situación de pobreza. La pobreza es más grave en el nordeste y el noroeste, con tasas del 77,7 % y el 76,3 %, respectivamente³. En virtud de los roles de género socioculturales tradicionales, los niveles de estudios

¹ Banco Mundial. *World Bank Country and Lending Groups*.

Véase: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.

² Fondo Monetario Internacional (FMI). 2016. *Perspectivas de la economía mundial. Demanda reprimida: Síntomas y remedios*. Véase: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/Subdued-Demand-Symptoms-and-Remedies>.

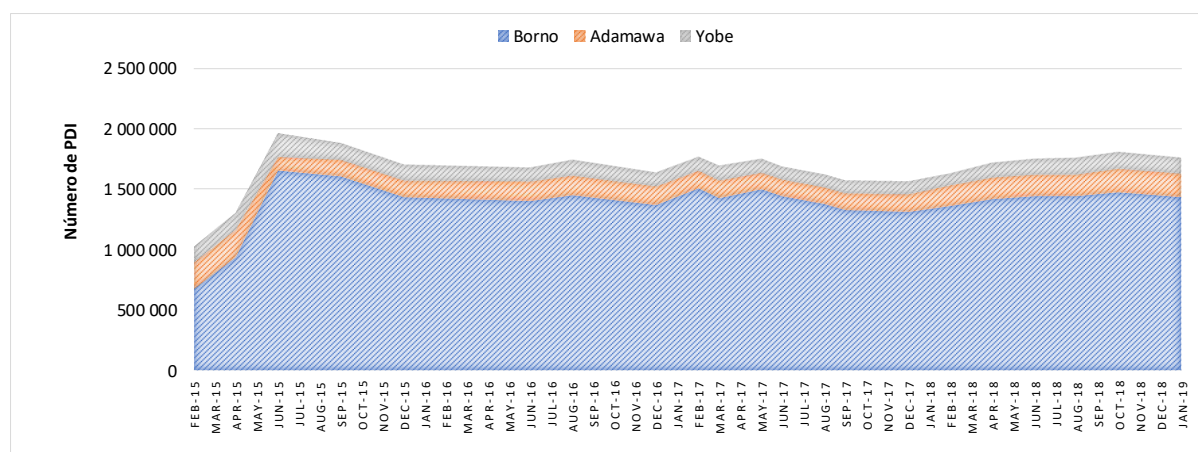
³ Conferencia de prensa del Director General de Estadística de la Federación y Director de la Oficina Nacional de Estadística. 2012. Véase:

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/b410c26c2921c18a6839baebc9b1428fa98fa36a.pdf>.

relativamente bajos y la exclusión de la toma de decisiones sociales y políticas, las mujeres del nordeste del país ya eran vulnerables incluso antes de la crisis actual.

- Desde 2009, los ataques violentos contra civiles por parte de grupos armados no estatales han causado desplazamientos masivos de población en la cuenca del lago Chad. Se estima que más de 20.000 personas han muerto en el nordeste de Nigeria durante la crisis actual⁴. El número de personas desplazadas internamente (PDI) alcanzó un máximo de 1,65 millones en junio de 2015 solo en el estado de Borno (figura 1).

Figura 1: Número de PDI en los estados de Borno, Adamawa y Yobe (febrero de 2015 – diciembre de 2018)



Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Matriz de seguimiento de los desplazamientos 2015-2018.

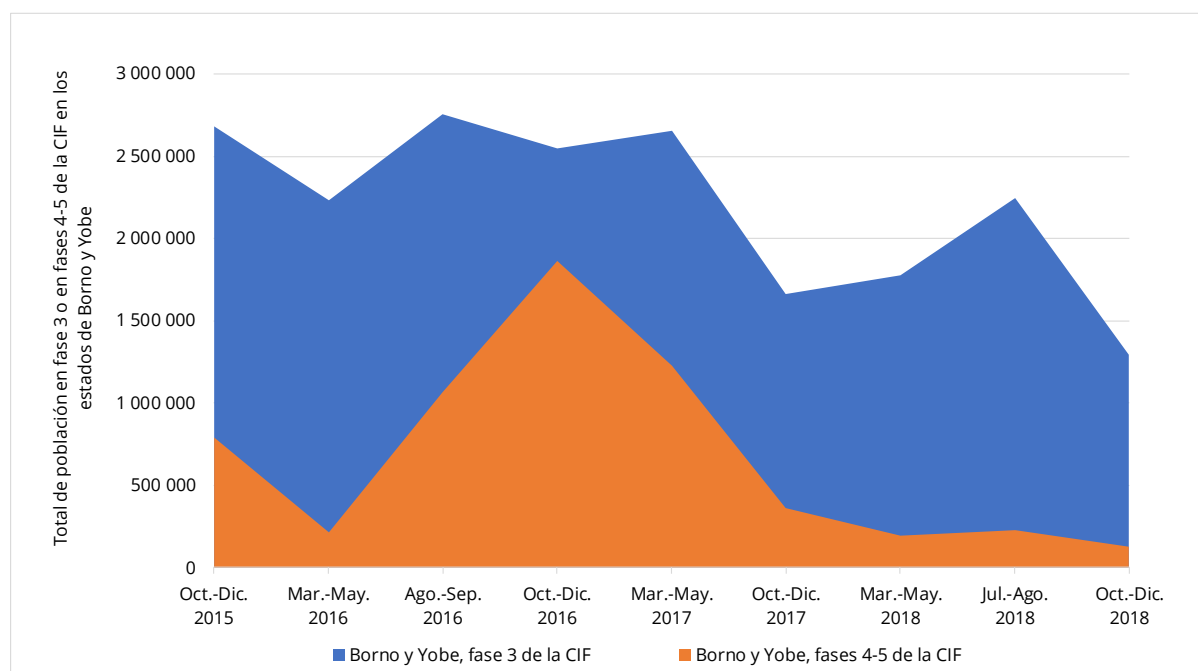
- Ya antes del conflicto, el nordeste experimentaba unas elevadísimas tasas de malnutrición crónica. Desde 2012, el conflicto ha agravado la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición, causando una pérdida generalizada de medios de subsistencia y reduciendo el acceso a los servicios sociales básicos. Según el análisis recogido en un informe de la Red de sistemas de alerta temprana en caso de hambruna (FEWS NET) publicado en diciembre de 2016, en ese momento ya se había producido una hambruna en algunas partes del estado de Borno⁵. La figura 2 muestra la tendencia de la inseguridad alimentaria en ese estado y en el estado de Yobe. Según las últimas proyecciones de la FEWS NET, es probable que gran parte del nordeste permanezca en las fases 3 (crisis) o 4 (emergencia) de la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF) al menos hasta septiembre de 2019⁶, ya que las ofensivas militares continúan, provocando continuos desplazamientos.

⁴ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH). 2017. *2018 Humanitarian Response Plan Nigeria*. Véase: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018_hrp_v5.4.pdf.

⁵ FEWS NET. 2016. *Famine risk in northern and central Borno State*. Véase: https://fews.net/sites/default/files/documents/reports/FEWS%20NET%20Borno%20%20Analysis_20161213release.pdf.

⁶ FEWS NET. 2019. *Nigeria Food Security Outlook Update*. Véase: http://fews.net/sites/default/files/documents/reports/NIGERIA%20FSOU_April%202019_Final_2_rev.pdf.

Figura 2: Clasificación por fases del *Cadre harmonisé*, fases 3-5 de la CIF (octubre de 2015 – diciembre de 2018)



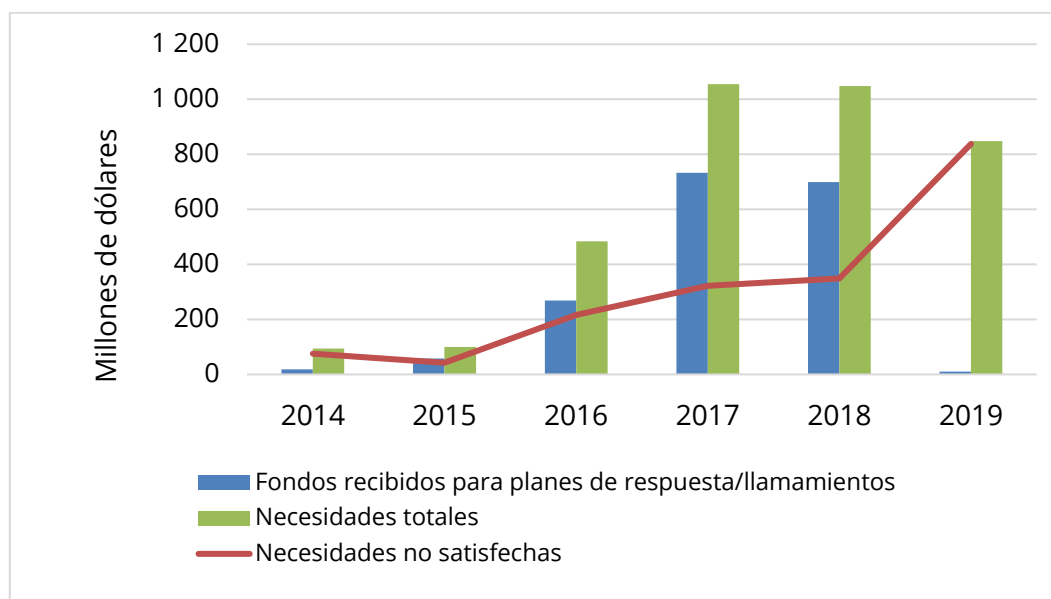
Fuente: Datos del *Cadre harmonisé*, octubre de 2015 a mayo de 2018.

* El *Cadre harmonisé* es el actual marco regional para hacer un análisis consensuado de las situaciones de inseguridad alimentaria.

7. Entre los ministerios y entidades gubernamentales que participaron en la intervención humanitaria en el nordeste de Nigeria figuran el Organismo Nacional de Gestión de las Situaciones de Emergencia, el Comité Presidencial para la Iniciativa en el Nordeste y el Ministerio Federal de Presupuesto y Planificación Nacional (que dirige el grupo de trabajo interministerial), con el apoyo del Centro de Coordinación en Emergencias. El equipo de evaluación no pudo acceder a información unificada sobre la asistencia del Gobierno a las PDI.
8. El Organismo Nacional de Gestión de las Situaciones de Emergencia es el encargado de coordinar la asistencia humanitaria a nivel federal, junto con el Comité Presidencial para la Iniciativa en el Nordeste. El PMA tiene el mandato de codirigir el sector de la seguridad alimentaria y dirigir los sectores de logística y telecomunicaciones de emergencia⁷. En virtud de la estructura federada de Nigeria, los estados gozan de una autonomía considerable, y el Organismo de Gestión de las Situaciones de Emergencia de cada estado dirige la coordinación a nivel de ese estado.
9. Las entidades de las Naciones Unidas, PMA incluido, coordinan su intervención en el marco de los planes de respuesta humanitaria para Nigeria, que se vienen elaborando desde 2014. En la figura 3 se muestra la financiación total de los llamamientos relacionados con dichos planes.

⁷ En Nigeria no se ha activado el sistema de módulos de acción agrupada; los sectores son codirigidos por un organismo principal a nivel internacional y por el Gobierno de Nigeria.

Figura 3: Tendencias de los fondos recibidos en respuesta a los llamamientos para los planes de respuesta humanitaria anuales (millones de dólares EE.UU.)



Fuente: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH). Servicio de Seguimiento Financiero.

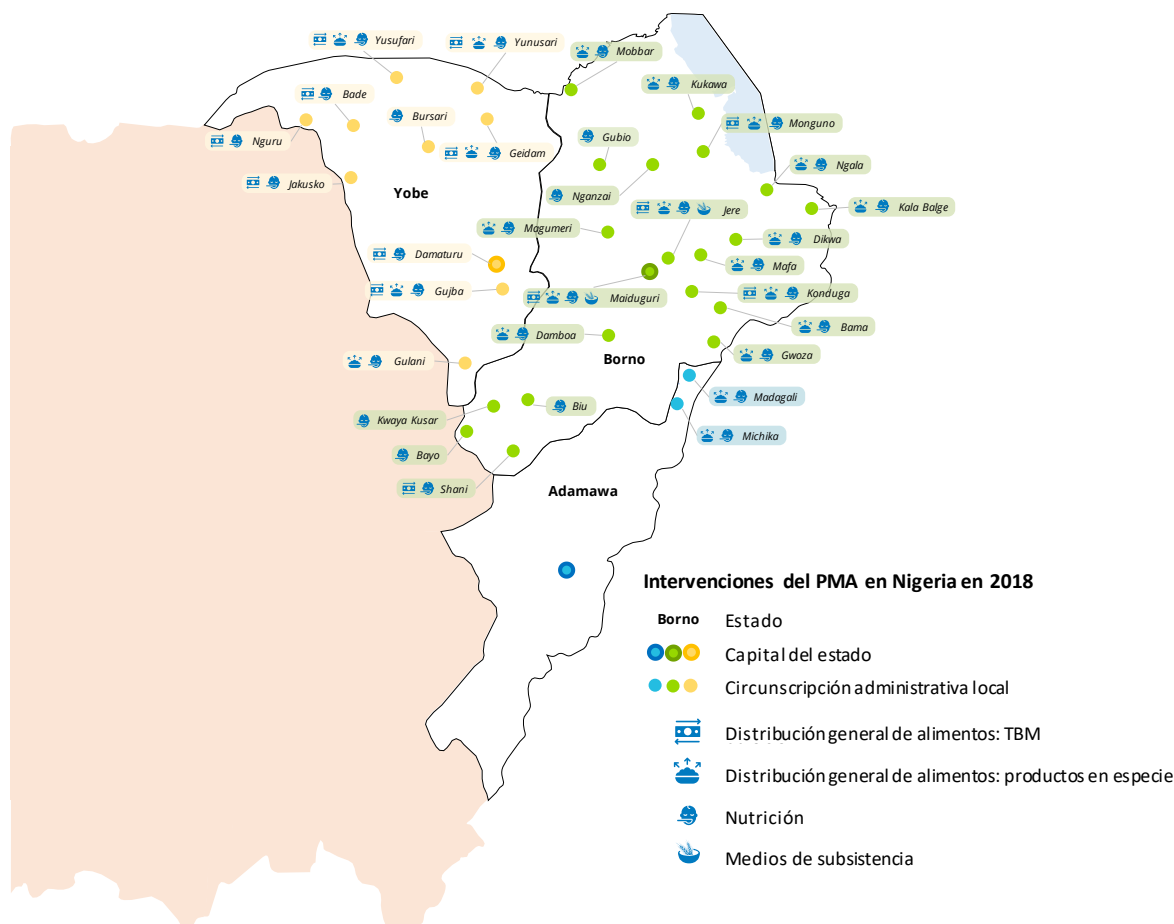
Cartera de proyectos del PMA

10. La evaluación abarcó lo siguiente: las actividades de la operación de emergencia (OEM) regional 200777 para África Occidental realizadas en Nigeria; las operaciones especiales 200834 y 201032; la OEM de respuesta inmediata 200969 y las actividades de la operación 200965 de preparación para emergencias financiada con cargo a la Cuenta de Respuesta Inmediata (CRI).
11. Las actividades apoyadas por el PMA en el nordeste de Nigeria, que han ido evolucionado con el tiempo, comprenden:
 - a) las actividades de fortalecimiento de las capacidades del Organismo Nacional de Gestión de las Situaciones de Emergencia, que se extendieron en 2015 a los organismos homólogos de los estados de Borno, Yobe y Adamawa;
 - b) un proyecto piloto de transferencias de base monetaria (TBM) mediante dinero móvil, que comenzó en marzo de 2016;
 - c) asistencia a favor de la seguridad alimentaria y nutricional mediante transferencias de productos en especie, dinero móvil y cupones electrónicos, así como programas de alimentación suplementaria general, en respuesta a la solicitud formulada por el Gobierno de Nigeria en abril de 2016 de que se apoyaran sus esfuerzos por abordar la situación de inseguridad alimentaria en el nordeste de Nigeria;
 - d) desde junio de 2016, actividades de tratamiento y apoyo para los hogares con miembros aquejados de malnutrición aguda moderada, a los que se suman, desde julio de 2017, intervenciones con una dimensión nutricional, y
 - e) desde octubre de 2017, actividades de recuperación de los medios de subsistencia.
12. A medida que la comunidad de asistencia humanitaria pudo ir accediendo a más zonas, la operación del PMA se extendió geográficamente de dos circunscripciones administrativas locales en 2016 a 27 en 2018, abarcando por completo los estados de Borno y Yobe y una fracción del de Adamawa. En septiembre de 2018, la parte correspondiente a Nigeria de la OEM regional 200777 se dirigía a 2,1 millones de beneficiarios, de los cuales el 54 % eran

mujeres. En la figura 4 se muestra la cobertura de las actividades del PMA en el marco de esta OEM en 2018.

13. Es de destacar que el PMA gestionó tres servicios comunes en nombre de la comunidad humanitaria, proporcionando vuelos del Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas (UNHAS) y dirigiendo los sectores de logística y telecomunicaciones de emergencia, además de codirigir el sector de la seguridad alimentaria.

Figura 4: Intervenciones del PMA en Nigeria en 2018

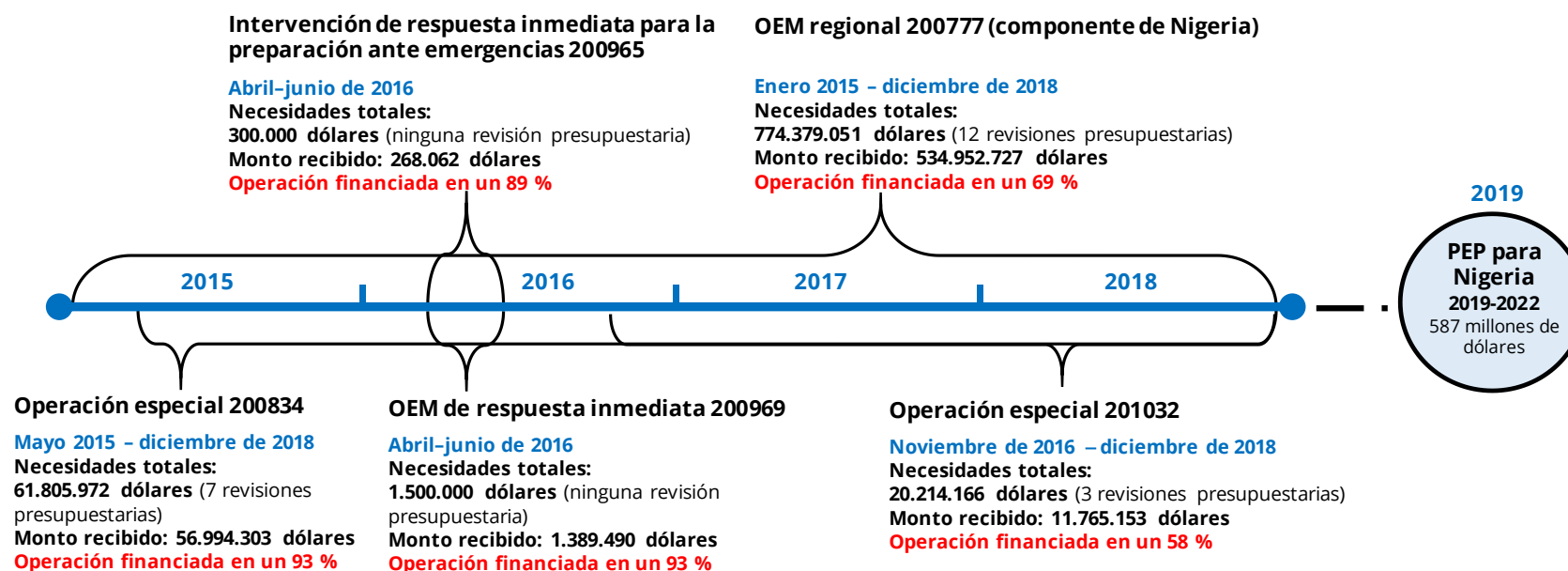


14. De conformidad con la estrategia institucional del PMA, la Oficina del PMA en Nigeria ha elaborado un PEP para el período 2019-2022, que se ajusta a las prioridades nacionales enunciadas en el Plan de Recuperación y Crecimiento Económicos de Nigeria para 2017-2020⁸ y en el Plan Buhari⁹.
15. En la figura 5 se resumen el calendario de las operaciones realizadas por el PMA en Nigeria y la situación en materia de recursos.

⁸ Gobierno de Nigeria, Ministerio Federal de Presupuesto y Planificación Nacional. 2017. *Economic Recovery and Growth Plan 2017-2020*. Véase: <https://yourbudget.com/wp-content/uploads/2017/03/Economic-Recovery-Growth-Plan-2017-2020.pdf>.

⁹ Gobierno de Nigeria, Comité Presidencial para la Iniciativa en el Nordeste. 2016. *Rebuilding the North East. The Buhari Plan*. Vol. I-IV.

Figura 5: Calendario de las operaciones realizadas por el PMA en Nigeria y situación en materia de recursos



Los cinco donantes principales por operación, 2016-2018					
OEM 200777 (componente de Nigeria)		Operación especial 200834		Operación especial 201032	
Donante	Nivel de financiación (dólares)	Donante	Nivel de financiación (dólares)	Donante	Nivel de financiación (dólares)
Estados Unidos de América	251 111 221	Reino Unido	21 385 294	Estados Unidos de América	4 000 527
Reino Unido	145 735 682	Estados Unidos	13 500 000	Suecia	2 377 416
Comisión Europea	34 790 733	Comisión Europea	6 788 198	Alemania	1 672 952
Alemania	28 620 121	Alemania	4 446 640	Comisión Europea	1 435 334
Canadá	16 467 920	Suecia	2 200 024	Fondos mancomunados de las Naciones Unidas para países concretos	827 002
Necesidades totales	774 379 051	Necesidades totales	58 231 370	Necesidades totales	20 214 166
Total recibido	534 952 727	Total recibido	54 185 440	Total recibido	11 765 153
Porcentaje de las necesidades totales	69 %	Porcentaje de las necesidades totales	93 %	Porcentaje de las necesidades totales	58 %

Fuente: Los datos relativos a los fondos recibidos proceden del sistema institucional del PMA de estadísticas sobre las contribuciones – informe WINGS: Sistema Mundial y Red de Información del PMA. Los datos relativos a las necesidades totales proceden del informe FACTory/WINGS: “Country: Nigeria - Needs and allocated contributions”. Todos los datos se extrajeron en 2019.

Constataciones derivadas de la evaluación

Adecuación a las necesidades humanitarias detectadas y a las políticas nacionales pertinentes

16. El PMA basó su planificación operacional en un conocimiento cada vez más pormenorizado de las necesidades. Como asociado, hizo una labor fundamental en el desarrollo y la aplicación del análisis de la seguridad alimentaria del *Cadre harmonisé* por parte de varios organismos, aportando además información procedente de evaluaciones internas y del seguimiento de la situación. Se disponía de encuestas de nutrición de 2013 en adelante; sin embargo, faltaba información sobre las necesidades de una cifra estimada de 823.000 personas que vivían en zonas inaccesibles controladas por grupos armados no estatales¹⁰. Los planes operacionales del PMA se ajustaron en gran medida a los resultados del *Cadre harmonisé*, muy en especial en lo relativo a la selección geográfica. Sin embargo, falta claridad sobre la relación entre la evaluación de las necesidades globales, por un lado, y los planes operacionales del PMA y los números de beneficiarios “de carácter prioritario”, por otro.
17. El valor de las transferencias en especie y de base monetaria y de los productos nutricionales en general era apropiado para el contexto y fue objeto de seguimiento y ajuste periódicos. A finales de 2016 se tomó la decisión de cambiar el cereal de la canasta de alimentos de arroz a sorgo o mijo atendiendo a consideraciones de costos. Sin embargo, el nuevo cereal obligaba a los beneficiarios a invertir más tiempo, trabajo y combustible en la preparación de la comida, y no coincidía con sus preferencias.
18. Aunque la ración en especie se calculó per cápita, la TBM se fijó en una cantidad estándar por hogar, lo cual creó tensiones en algunos lugares. En la selección de los beneficiarios y las distribuciones se dio prioridad a las personas ancianas y a las personas con discapacidad, al igual que a otros grupos vulnerables, pero el tipo de asistencia no se adaptó de manera específica a sus necesidades.
19. Habida cuenta del contexto urbano en el que se llevaron a cabo inicialmente las operaciones y del funcionamiento de los mercados locales, la asistencia de base monetaria fue una modalidad adecuada; sin embargo, solo se hizo una evaluación mínima de la viabilidad práctica de utilizar el dinero móvil como mecanismo de entrega. El PMA halló considerables problemas con el mecanismo elegido para entregar el efectivo, entre ellos el escaso acceso de los beneficiarios a la telefonía móvil y su falta de familiaridad con la misma, la incapacidad para llevar a cabo una conciliación programática y problemas de liquidez. Posteriormente, adaptó su enfoque para integrar el uso de los cupones electrónicos y las distribuciones en especie.
20. Parece que la estrategia de nutrición se adaptó bien a las circunstancias. Al no disponer el Gobierno de un protocolo para el tratamiento de la malnutrición aguda moderada, se decidió no poner en marcha intervenciones de este tipo en gran escala, lo cual resultó ser una decisión apropiada y pragmática.
21. La inclusión de actividades de apoyo a los medios de subsistencia tanto para las PDI como para las comunidades de acogida fue acorde con la evaluación del contexto. Sin embargo, hay pocas pruebas de que haya un verdadero proceso de adopción de decisiones estratégicas acerca de la selección de los proyectos, los beneficiarios y los lugares, o una

¹⁰ OCAH. 2018. *North-East Nigeria: Humanitarian Situation Update – Progress on key activities from the 2018 Humanitarian Response Plan, November 2018 edition*. Véase: <https://reliefweb.int/report/nigeria/north-east-nigeria-humanitarian-situation-update-progress-key-activities-2018-6>.

estrategia clara para ofrecer a los numerosos beneficiarios de la asistencia alimentaria general la posibilidad de aprovechar oportunidades de subsistencia sostenibles, si bien hay que señalar que los medios de subsistencia agrícolas estaban enormemente restringidos por la falta de acceso a tierras agrícolas seguras.

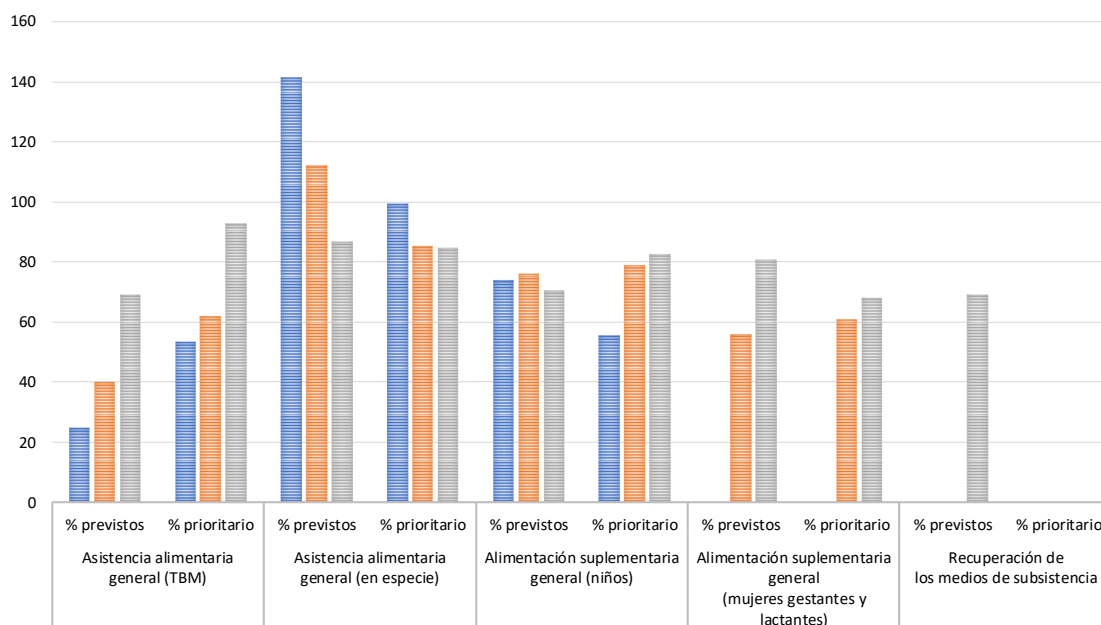
22. Globalmente, se constató que el programa del PMA se ajustaba desde el punto de vista técnico a las políticas nacionales de desarrollo y de intervención ante emergencias. No obstante, llama la atención que las partes interesadas no consideraran que las políticas nacionales hubieran influido en configurar la estrategia de intervención.
23. Desde el principio, el PMA prestó una gran atención a la gestión y el análisis de riesgos. Esto incluyó la utilización temprana de personal especializado y el uso del registro central de riesgos del PMA como herramienta básica para determinar y gestionar los riesgos. Se estableció un memorando de entendimiento entre la Comisión de Delitos Económicos y Financieros y la Oficina de Inspecciones e Investigaciones del PMA para llevar a cabo investigaciones pormenorizadas sobre las denuncias de fraude. La inestable situación de seguridad en el nordeste obligó al PMA a hallar un equilibrio entre la necesidad de limitar la exposición del personal y los asociados a los riesgos y la de garantizar el acceso a la asistencia. Ante la opinión de que las restricciones impuestas por el Departamento de Seguridad a la presencia de personal en lugares remotos perjudicaban la calidad de los programas, el PMA propugnó que se suavizaran las restricciones más onerosas.
24. Para ayudar a determinar los riesgos en materia de protección, el PMA nombró a un oficial encargado de estas cuestiones a tiempo completo en julio de 2016 y estableció múltiples mecanismos de denuncia y retroinformación. Sin embargo, se tardó en abordar los riesgos de protección observados, entre ellos aquellos a los que estaban expuestas las mujeres que recogían leña fuera de los campamentos, el mantenimiento de relaciones sexuales a cambio de artículos no incluidos en la canasta de alimentos y los abusos por parte de los agentes encargados de las transferencias mediante dinero móvil.
25. Las partes interesadas albergaban una preocupación generalizada sobre la aplicación de los principios humanitarios. En su opinión, las Naciones Unidas en Nigeria no habían sido suficientemente explícitas sobre la necesidad de aliviar algunas de las restricciones aplicadas a la asistencia humanitaria por las fuerzas de seguridad nigerianas o de abogar por un enfoque basado en mayor medida en los principios, y habían prestado poca atención a las necesidades en las zonas que quedaban fuera del control gubernamental. El equipo de evaluación observó que el estricto respeto por el PMA de las estrategias políticas y militares en el nordeste había influido negativamente en la neutralidad, la imparcialidad y la independencia operacional, tanto percibidas como reales.
26. Aunque las soluciones de compromiso son inevitables en situaciones de emergencia complejas como la de Nigeria, no parece que las decisiones se tomaran siempre basándose en una reflexión estratégica y en aras de la coherencia entre los organismos humanitarios. Se atribuye al actual equipo directivo del PMA el mérito de abogar por una colaboración basada en mayor medida en el respeto de los principios.

Realizaciones de las operaciones y resultados obtenidos

27. El proceso inicial de selección y registro de los beneficiarios permitió al PMA identificar rápidamente a los beneficiarios y distribuir la asistencia, pero dio lugar a numerosos errores de inclusión y exclusión. A pesar de los posteriores esfuerzos por rectificar la selección, los errores han persistido debido a la insuficiente comunicación de parte del PMA, a la variabilidad en cuanto a experiencia y capacidad de los asociados cooperantes y a la parcialidad de los líderes locales.

28. A excepción de la asistencia alimentaria en especie, el PMA no alcanzó las metas previstas con respecto al número de beneficiarios previsto, ni tampoco las relativas al número, más reducido, de los beneficiarios de carácter prioritario (véase la figura 6).

Figura 6: Porcentajes de los beneficiarios previstos y los beneficiarios de carácter prioritario a los que se prestó asistencia, por actividad (2016-2018)

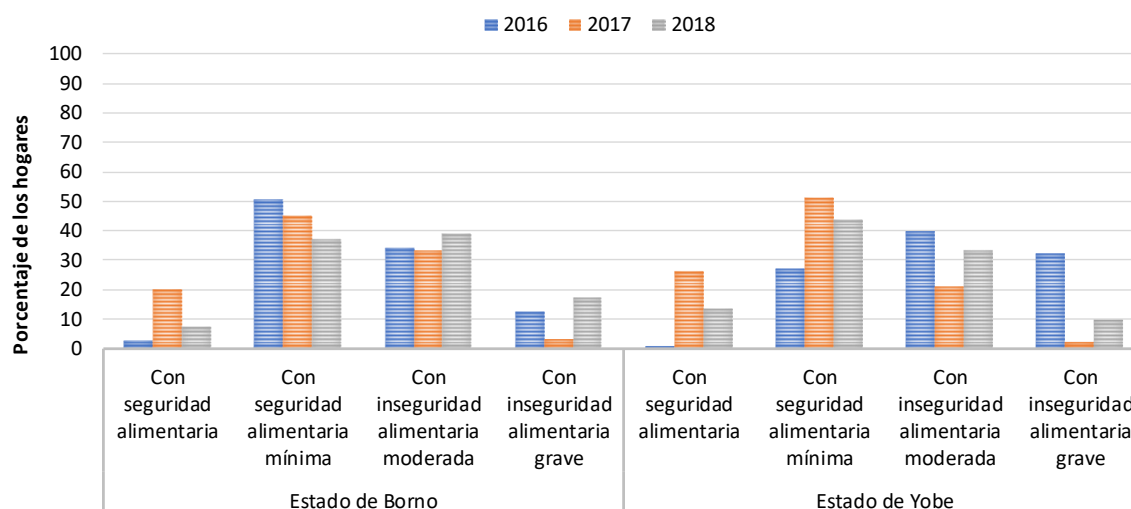


Fuente: Número de beneficiarios previstos: informe CM-C004 para 2016-2018 del Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz (COMET) y cifras finales facilitadas por la oficina en el país. Número de beneficiarios prioritarios: notas sustantivas sobre Nigeria e informes de situación internos del período 2016-2018.

29. Los problemas asociados al uso del dinero móvil persistieron, aunque la introducción de la asistencia en especie en julio de 2016 y de los cupones electrónicos en febrero de 2017 favoreció una mejora de las realizaciones en relación con las metas previstas. Sin embargo, el porcentaje de cobertura colectiva de las necesidades de asistencia alimentaria a nivel de los sectores fue sistemáticamente bajo, con un déficit del 65 % en 2018¹¹.
30. El seguimiento de los efectos de la asistencia alimentaria del PMA (figura 7) muestra que una gran proporción de los beneficiarios del PMA sigue teniendo inseguridad alimentaria pese a la asistencia alimentaria continua. Esto no es fácilmente conciliable con los resultados del *Cadre harmonisé*, que muestran una mejora significativa en la seguridad alimentaria desde 2016, y exige un mayor análisis.

¹¹ Módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria. *Food Security Sector Dashboard, November 2018*. Véase: <https://fscluster.org/nigeria/document/food-security-sector-dashboard-november>.

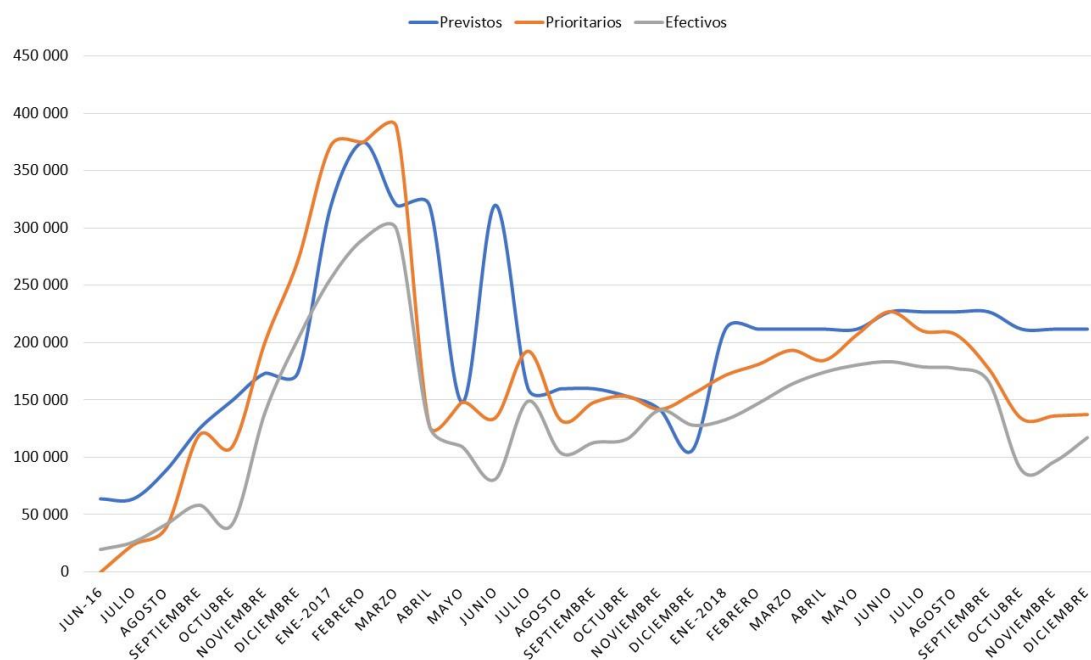
Figura 7: Información unificada sobre los efectos en materia de seguridad alimentaria (2016-2018)



Fuentes: PMA, seguimiento de los efectos tras la distribución, diciembre de 2016; seguimiento de los efectos en materia de seguridad alimentaria, septiembre de 2017, y seguimiento de los efectos en materia de seguridad alimentaria, agosto de 2018.

31. Aunque la cobertura del programa de alimentación suplementaria general del PMA abarca al 75 % de los hogares seleccionados para recibir asistencia alimentaria general, las tasas de cobertura reales se acercarán más a cifras de entre el 20 % y el 30 % si se considera como porcentaje de la población total de niños de 6 a 23 meses. La figura 8 muestra el número de beneficiarios previstos, prioritarios y efectivos del programa de alimentación suplementaria general de la OEM regional 200777 entre los niños de 6 a 59 meses. Una importante interrupción de la cadena de suministro en abril de 2017 afectó aún más a los resultados nutricionales. Los indicadores de los efectos nutricionales específicos utilizados por el PMA han ido evolucionando con el tiempo, y las partes interesadas de la evaluación consideraron que las actividades del PMA en la esfera de la nutrición no se habían ejecutado en una escala suficiente para marcar una diferencia notable en las tasas generales de malnutrición aguda global y malnutrición aguda moderada.

Figura 8: Beneficiarios del programa de alimentación suplementaria general (niños de 6 a 59 meses de edad) (junio de 2016 - diciembre de 2018)



Fuente: Números de beneficiarios previstos y efectivos: informe CM-C004 para 2016-2018 del COMET y cifras finales facilitadas por la oficina en el país. Número de beneficiarios prioritarios: notas sustantivas sobre Nigeria e informes de situación internos del período 2016-2018.

32. Desde octubre de 2017 se han venido realizando actividades de apoyo a los medios de subsistencia, que han beneficiado a unos 29.000 hogares (aproximadamente el 17 % del total de hogares previstos entre 2017 y 2020). Debido a la situación de inseguridad generalizada, ha habido problemas constantes para encontrar tierras agrícolas accesibles en condiciones de seguridad para los proyectos relacionados con la agricultura. A escala sectorial, 1,9 millones de personas reciben apoyo agrícola y relacionado con los medios de subsistencia¹², casi en su totalidad a través de otros organismos. La evaluación no permitió constatar la existencia de un sistema de seguimiento de los efectos (pero sí de los productos) de las actividades de apoyo a los medios de subsistencia.
33. Las realizaciones en los servicios comunes generalmente superaron las metas. En los cuadros 1, 2 y 3 se resumen, respectivamente, las realizaciones con respecto a las metas establecidas por el PMA por lo que concierne al UNHAS, el sector logístico y el sector de las telecomunicaciones de emergencia.

¹² *Ibid.*

CUADRO 1: REALIZACIONES DEL SERVICIO AÉREO HUMANITARIO DE LAS NACIONES UNIDAS CON RESPECTO A LAS METAS ASOCIADAS A LOS PRODUCTOS				
	2016		2017	
Indicador	Número previsto	Número efectivo	Número previsto	Número efectivo
Toneladas de mercancías transportadas	25	59	84	159
Número de pasajeros transportados	8 400	14 796	18 000	48 849
Número de organismos y organizaciones que utilizan servicios aéreos con fines humanitarios	50	64	70	92
Número de destinos atendidos	9	17	20	16
Porcentaje de respuesta a peticiones de evacuaciones por razones médicas y de seguridad	100	100	100	100

Fuente: Datos de los informes normalizados de los proyectos del PMA correspondientes a 2016 y 2017.

CUADRO 2: REALIZACIONES DEL SECTOR LOGÍSTICO CON RESPECTO A LAS METAS ASOCIADAS A LOS PRODUCTOS				
	2016		2017	
Indicador	Número previsto	Número efectivo	Número previsto	Número efectivo
Número de organismos y organizaciones que utilizan servicios de coordinación y logística (2016) y número de organismos y organizaciones que utilizan servicios de coordinación en materia de logística (2017)	27	15	27	44
Número de organizaciones que contribuyen a la cadena de suministro/ planificación, a la evaluación de la logística y/o a la difusión de información sobre las capacidades	n.a.	n.a.	13	12

CUADRO 2: REALIZACIONES DEL SECTOR LOGÍSTICO CON RESPECTO A LAS METAS ASOCIADAS A LOS PRODUCTOS				
	2016		2017	
Indicador	Número previsto	Número efectivo	Número previsto	Número efectivo
Número de organizaciones que utilizan servicios de almacenamiento y agrupación de la carga	n.a.	n.a.	13	30
Organizaciones participantes en actividades del sector logístico (coordinación, gestión de la información o servicios logísticos) que responden a una encuesta a los usuarios con un porcentaje de satisfacción del 85 % o superior	n.a.	n.a.	85	82
Porcentaje de solicitudes atendidas de traslado de mercancías respecto del total de solicitudes	n.a.	n.a.	95	92
Porcentaje de solicitudes atendidas de servicios de manipulación, almacenamiento y o transporte de mercancías	85	100	85	100

Fuente: Datos de los informes normalizados de los proyectos del PMA correspondientes a 2016 y 2017.

Abreviaturas: n.a. = no se aplica

CUADRO 3: REALIZACIONES DEL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES DE EMERGENCIA CON RESPECTO A LAS METAS ASOCIADAS A LOS PRODUCTOS				
	2016		2017	
Indicador	Número previsto	Número efectivo	Número previsto	Número efectivo
Número de salas de radio (centros de comunicación) establecidas	3	2	3	6
Número de zonas de intervención cubiertas por una red común de telecomunicaciones de seguridad	4	1	6	6
Número de zonas de intervención cubiertas por servicios de comunicación de datos	5	0	6	5
Número de zonas de intervención cubiertas por estaciones de carga	3	0	N/N	0
Número de miembros del personal de organismos de las Naciones Unidas/ONG que recibieron capacitación en radiocomunicaciones	60	10	120	533
Número de reuniones del sector de las telecomunicaciones de emergencia organizadas a nivel local y mundial	6	5	48	31
Número de encuestas de satisfacción de los usuarios del sector de las telecomunicaciones de emergencia realizadas	0	1	n.a.	n.a.

Fuente: Datos de los informes normalizados de los proyectos del PMA correspondientes a 2016 y 2017.

Abreviaturas: n.a. = no se aplica; ONG = organización no gubernamental; N/N = no notificado

34. El UNHAS es ampliamente reconocido por contribuir de manera fundamental a la capacidad y la voluntad de los asociados de trabajar en lugares antes inaccesibles. Más allá de Maiduguri las opciones son escasas, y por ello los organismos dependieron casi exclusivamente de los servicios de comunicación prestados por el sector de las telecomunicaciones de emergencia. En la evaluación se constató que los servicios del sector logístico fueron en general pertinentes, si bien algunas de las partes interesadas a las que se entrevistó cuestionaron la relación costo-beneficio de la capacidad de almacenamiento del sector.

35. El PMA logró una ampliación impresionante del número de beneficiarios, alcanzando cifras de más de 1 millón en enero de 2017¹³. Contribuyeron a la rápida ampliación varios factores, entre ellos:
- las mayores facilidades de acceso para los organismos humanitarios;
 - la ubicación de un depósito del Mecanismo de gestión global de los productos en Kano, que aportó mayor flexibilidad a la cadena de suministro;
 - las distribuciones directas a través de un mecanismo de respuesta rápida puesto en marcha por el PMA y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) a la espera de que las ONG pudieran establecerse en el terreno, y
 - las exenciones concedidas a determinados procedimientos por parte de la Sede.
36. Sin embargo, la velocidad de la ampliación influyó en la calidad de los programas, y el PMA tuvo dificultades para corregir los problemas de calidad desde el principio de las operaciones.
37. El hecho de que solo para las macrocategorías de costos se dispusiera de datos relativos a los presupuestos y los gastos limitó el análisis de la eficiencia de las operaciones del PMA en función de los costos. Los ahorros conseguidos gracias a la sustitución del arroz por sorgo y mijo se vieron contrarrestado por el aumento de los riesgos en materia de protección. La duplicación de la dotación de personal en la oficina zonal de Maiduguri y en la oficina en el país en Abuja contribuyó al aumento de los costos, que aún se están racionalizando.
38. En la evaluación se constató que en la intervención en Nigeria no se prestaba una atención suficiente a las cuestiones género y, sobre todo, que no se aplicaban las orientaciones y normas institucionales (por ejemplo, no se habían realizado ningún estudio de referencia y ningún plan de acción en esta esfera a nivel nacional). La responsabilidad con respecto a las cuestiones de género en la oficina en el país siguió siendo una responsabilidad "añadida" y el recurso a análisis de género en los que basar el diseño y la ejecución de los programas fue limitado. La única medida referida específicamente al género fue la asignación de prioridad a los niños pequeños y las mujeres embarazadas y lactantes.
39. Con todo, se observaron logros positivos con respecto a las cuestiones de género. Por ejemplo, por lo que se refiere a los indicadores de género notificados, el PMA superó las metas que se había fijado (cuadro 4), gracias al fomento de la participación de las mujeres en las actividades de asistencia alimentaria y al mayor equilibrio entre hombres y mujeres alcanzado en los equipos de asistencia alimentaria y nutrición. Recientemente, el PEP de Nigeria ha supuesto mayores gastos de inversión en la temática de género, la designación del Coordinador de Género del PMA, así como la puesta en marcha de iniciativas de fortalecimiento de las capacidades en esta esfera; no obstante, para que estas iniciativas sean eficaces, deberían estar bien fundamentadas en un verdadero plan de acción.

¹³ WFP standard project report 2016. Véase:

<https://docs.wfp.org/api/documents/48fac7ec50db4b428a750ea9e929152a/download/>.

CUADRO 4: REALIZACIONES CON RESPECTO A LAS METAS ASOCIADAS A LOS EFECTOS EN MATERIA DE GÉNERO (2016-2018)				
Indicadores de género transversales	Meta de final de proyecto	Asistencia alimentaria general		
		2016	2017	2018
Proporción de hogares en los que las decisiones sobre cómo usar el efectivo, los cupones o los alimentos son tomadas conjuntamente por la mujer y el hombre	50	51	63	54
Proporción de hogares en los que las decisiones sobre cómo usar el efectivo, los cupones o los alimentos son tomadas por las mujeres	25	20	19	31
Proporción de hogares en los que las decisiones sobre cómo usar el efectivo, los cupones o los alimentos son tomadas por los hombres	25	29	18	15
Porcentaje de mujeres beneficiarias que ocupan puestos directivos en los comités de gestión de proyectos	50	60	N/N	N/N
Porcentaje de mujeres miembros de los comités de gestión de proyectos capacitadas en las modalidades de distribución de alimentos y transferencia de efectivo o cupones	60	60	N/N	N/N

Fuente: Datos de los informes normalizados de los proyectos del PMA correspondientes a 2016 y 2017.

Abreviaturas: N/N = no notificado.

Factores que influyeron en la toma de decisiones estratégicas y la calidad de las decisiones adoptadas

40. Se tardó un tiempo en tomar la decisión de operar en el nordeste de Nigeria, y el PMA no llegó a ser plenamente operativo después de agosto de 2016, en un momento en que la hambruna ya se había desatado en algunas partes del nordeste¹⁴. Aunque el acceso a la zona estuvo drásticamente restringido mientras se gestaba la crisis, ya había señales de alerta temprana desde 2012. La demora en la intervención puede explicarse en parte por el tiempo que se tardó en conocer bien las capacidades y limitaciones de las instituciones de intervención nigerianas y por la necesidad de que el Gobierno formulara una solicitud oficial de asistencia.
41. El despacho regional proporcionó un gran apoyo técnico y administrativo y orientaciones para la intervención, entre otras cosas a través de asesores en nutrición, protección y TBM, pero el apoyo técnico en lo relativo a los medios de subsistencia y el fortalecimiento de las capacidades no fue tan evidente. La participación de la Sede tuvo inicialmente un carácter muy concreto, pero posteriormente la responsabilidad se delegó en gran medida en el despacho regional a pesar de que se mantuvo la calificación de emergencia de nivel 3.
42. En la evaluación se constató que el PMA disponía de un conjunto bien elaborado de normas técnicas y administrativas y de orientaciones para apoyar la programación. Dicho conjunto se utilizó correctamente en esferas como la nutrición, la asistencia en especie, la cadena de suministro y los recursos humanos. Sin embargo, algunas orientaciones no se

¹⁴ FEWS NET. 2016. *Famine risk in northern and central Borno State*. Véase:

https://fews.net/sites/default/files/documents/reports/FEWS%20NET%20Borno%20%20Analysis_20161213release.pdf.

aplicaron de manera suficiente debido a la inexperiencia del personal y a las exenciones concedidas por la Sede. Otras orientaciones resultaron problemáticas, como la decisión de seleccionar a Nigeria como país piloto de la fase I de los PEP a la vez que se estaba gestionando una emergencia importante. Algunas orientaciones podrían mejorarse, por ejemplo, en los aspectos del acceso y los principios humanitarios, el fortalecimiento de las capacidades, los mecanismos de denuncia y retroinformación y la selección de los beneficiarios.

43. En los primeros meses la operación fue dirigida primordialmente por personal en régimen de misión o de asignación (carácter temporal). Cuando se declaró la emergencia de nivel 3, ya había cinco emergencias simultáneas de nivel 3 que exigían que el PMA ampliase su capacidad para enviar al terreno personal debidamente cualificado a través de su lista de reserva para emergencias¹⁵. Las asignaciones temporales con frecuencia resultaron muy eficaces, aunque se vieron comprometidas por la falta de disposiciones sobre continuidad y traspaso de responsabilidades.
44. El personal internacional con contratos de larga duración se mostró reacio a trasladarse al nordeste a causa de la inseguridad, las malas condiciones de vida y los cambios en las prestaciones de las Naciones Unidas concedidas al personal que ocupaba puestos en lugares con condiciones difíciles. Por consiguiente, se tuvo que recurrir a consultores, algunos de los cuales carecían de experiencia en los procesos del PMA y las orientaciones institucionales. Hubo cambios frecuentes de liderazgo en la oficina en el país, con no menos de tres coordinadores para situaciones de emergencia, tres directores en el país y dos directores adjuntos en el país. Ello tuvo un notable impacto en el desarrollo de una visión estratégica y en la supervisión programática.
45. La contratación del personal nacional llevó varios meses y se vio complicada por el establecimiento de unos requisitos estrictos, aunque apropiados, sobre la diligencia debida. Al no existir en Nigeria antecedentes de operaciones humanitarias, muchos solicitantes carecían de experiencia en emergencias, con la consiguiente necesidad de capacitación y orientación inicial.
46. La oficina en el país se esforzó por establecer asociaciones con una gran variedad de partes interesadas, entre ellas ONG internacionales y nacionales y otras entidades de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales. En las primeras etapas de la operación, la falta de personal familiarizado con los sistemas institucionales del PMA causó retrasos en la firma de los acuerdos de asociación e hizo que no se evaluara suficientemente la capacidad de los asociados.
47. El PMA participó en una amplia gama de mecanismos de coordinación tanto a nivel federal como de los estados. Sin embargo, las responsabilidades de coordinación dentro del Gobierno no estaban claras, especialmente en 2015, y se superponían con las de las múltiples instituciones encargadas de la coordinación en emergencias a nivel nacional y de los estados.
48. En virtud de un memorando de entendimiento firmado con el Organismo Nacional de Gestión de las Situaciones de Emergencia y en estrecha conexión con el organismo estatal homólogo y los ministerios de Salud y Agricultura a nivel federal y de los estados, el PMA colaboró intensamente en los procesos de capacitación y formulación de políticas con el Gobierno de Nigeria. Las labores abarcaron los principios por los que se rigen las TBM, el registro de los beneficiarios, la gestión de la cadena de suministro de alimentos, la composición de la canasta de alimentos, la evaluación de la seguridad alimentaria y la

¹⁵ Para el Iraq, la República Árabe Siria, Sudáfrica, Sudán del Sur y el Yemen.

vulnerabilidad y el análisis de datos¹⁶. El PMA también colaboró estrechamente con el Ministerio Federal de Agricultura y la Oficina Nacional de Estadística en evaluaciones de la seguridad alimentaria y en la prestación de apoyo técnico al *Cadre harmonisé*. El equipo de nutrición del Programa colaboró asimismo con el Ministerio Federal de Salud y el UNICEF en la revisión del protocolo para la gestión comunitaria de la malnutrición aguda a fin de incluir el tratamiento y la prevención de la malnutrición aguda moderada, del cual se estaba debatiendo un proyecto de protocolo en el momento de realizarse la misión de evaluación sobre el terreno.

49. Aunque las mencionadas actividades de fortalecimiento de las capacidades fueron bien acogidas y eran pertinentes, los entrevistados señalaron que se habían desaprovechado oportunidades para fomentar la capacidad del Gobierno en materia de preparación e intervención ante emergencias de manera más holística. Los productos de fortalecimiento de las capacidades parecen haber sido en su mayoría *ad hoc*, sin una supervisión de los efectos.
50. El acceso con fines humanitarios se amplió considerablemente, pero siguieron observándose importantes restricciones, lo cual dio lugar a la puesta en marcha de una estrategia de acceso del equipo humanitario en el país y a orientaciones de coordinación civil-militar en 2018. En el momento de la evaluación, el PMA estaba trabajando en la elaboración de su propia estrategia de acceso para Nigeria.
51. Las operaciones del PMA en Nigeria, incluidas las operaciones de emergencia y el apoyo a los servicios comunes, estuvieron relativamente bien dotadas de recursos. Contribuyeron a ello la difusión de información sobre la gravedad de la crisis, la inclusión de Nigeria en el llamamiento de las “cuatro hambrunas” a nivel mundial y la declaración de una emergencia de nivel 3. La conferencia humanitaria sobre Nigeria y la región del lago Chad, celebrada en Oslo en febrero de 2017, atrajo aún más atención¹⁷. Se utilizaron adecuadamente diversos mecanismos internos de prefinanciación para poner en marcha las operaciones y regular el flujo de fondos multilaterales.
52. Varias partes interesadas sostuvieron que antes de 2015 el Gobierno no había mostrado una gran voluntad política de apoyar a la población del nordeste y que ello había contribuido a la demora en la puesta en marcha de la intervención. El cambio de Gobierno tras las elecciones de 2015, al que se unió la labor de promoción internacional, creó posteriormente las condiciones necesarias para poder llevar a cabo las operaciones humanitarias.

Conclusiones

53. La capacidad del PMA para pasar de cero a 1 millón de beneficiarios en el nordeste de Nigeria para finales de 2016 fue impresionante y está legítimamente asociada con mejoras en la seguridad alimentaria. Sin embargo, el PMA no logró ampliar las operaciones antes de que se produjeran condiciones de hambruna, a pesar de los signos de alerta temprana sobre el deterioro de la situación alimentaria y nutricional.
54. La ampliación efectiva se apoyó en la contratación eficiente de una buena dotación de personal nacional y en una cadena de suministro y una actividad logística eficaces. El

¹⁶ WFP standard project report, 2016.

Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/48fac7ec50db4b428a750ea9e929152a/download/>.

¹⁷ Reliefweb. 2017. *Oslo humanitarian conference for Nigeria and the Lake Chad region raises \$672 million to help people in need*. Véase: <https://reliefweb.int/report/nigeria/oslo-humanitarian-conference-nigeria-and-lake-chad-region-raises-672-million-help>.

- UNHAS, las telecomunicaciones de emergencia y los servicios logísticos comunes fueron apreciados de forma unánime y se consideraron por lo general esenciales para el acceso humanitario. Los servicios de análisis del PMA fueron eficaces para llevar a cabo la evaluación de las necesidades y el estudio de la protección y los riesgos.
55. La velocidad de la ampliación generó algunos problemas con respecto a la selección de los beneficiarios, la elección de mecanismos de transferencia de efectivo, el análisis de género y la integración de la perspectiva de género en la programación. Si bien es comprensible que en el contexto de la rápida ampliación de una operación importante a partir de cero haya una cierta renuncia a la calidad, es menos comprensible el retraso acumulado en la aplicación de medidas correctivas.
 56. Los cambios frecuentes en la dirección superior a nivel nacional, junto con la falta de suficiente claridad en cuanto a las responsabilidades y las líneas de presentación de informes para el personal de las oficinas de Maiduguri y Abuja, dieron lugar a una falta general de supervisión programática y, a veces, a que se viera comprometida la credibilidad frente a los donantes. Hubo cierta falta de continuidad y el traspaso de responsabilidades entre los miembros del personal temporal fue insatisfactorio; además, algunos puestos clave fueron ocupados por personal relativamente inexperto. Por el contrario, muchas de las esferas funcionales en las que el PMA tuvo un mejor desempeño fueron dirigidas por personal experimentado que fue nombrado a tiempo y permaneció en el puesto.
 57. Al igual que lo que ocurrió con la respuesta de las Naciones Unidas en su conjunto, el PMA tuvo dificultades para respetar los principios humanitarios. La falta de liderazgo y compromiso socavó la neutralidad, la imparcialidad y la independencia operacional de la intervención humanitaria. Aunque la plena observancia de los principios no siempre es factible y las renunciaciones a veces son inevitables, no parece que las decisiones se tomaran siempre basándose en una reflexión estratégica y en aras de la coherencia entre los organismos humanitarios.
 58. La complejidad y la magnitud de la crisis de seguridad alimentaria en el nordeste de Nigeria exigen una intervención que conjugue de manera eficaz las contribuciones de múltiples entidades gubernamentales, internacionales y no gubernamentales. Si bien hubo muchos ejemplos específicos de que el PMA participó en actuaciones de múltiples organismos durante el período evaluado, existen importantes oportunidades para seguir formulando y reforzando los procesos de coordinación y asociación.
 59. La mayor atención prestada a la función del PMA en el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones nacionales no se ha visto acompañado de una inversión equiparable en capacidades del personal, recursos u orientaciones. El apoyo en esta esfera ha seguido siendo *ad hoc*, sin que se realizara una evaluación adecuada de la capacidad de las instituciones nigerianas, ni se elaborara un plan en apoyo del traspaso de la intervención a manos nacionales. Ha habido escasos progresos en el fomento de las capacidades nacionales y la rendición de cuentas.
 60. De cara al futuro, es necesario adoptar un enfoque más sólido para garantizar que el apoyo a los beneficiarios también pase a prestarse a nivel gubernamental y que se les brinden oportunidades de subsistencia sostenibles u otros medios para lograr la autosuficiencia. En las circunstancias actuales es legítimo tener dudas sobre la eficacia del enfoque programático primario de lograr la transición a través de intervenciones de apoyo a los medios de subsistencia a nivel de los hogares.
 61. A pesar de los considerables logros, siguen existiendo grandes lagunas en la intervención humanitaria general en las esferas de la asistencia alimentaria, el apoyo nutricional y la recuperación de los medios de subsistencia. Habida cuenta de la persistencia de las altas

tasas de inseguridad alimentaria y de la situación de seguridad altamente impredecible, la asistencia destinada a salvar vidas es una prioridad constante. El PMA debería abogar enérgicamente por que estas necesidades se satisfagan en su totalidad y se mantenga la asistencia alimentaria general, dada la marcada imprevisibilidad y variabilidad de la situación de seguridad.

Recomendaciones

62. Las siete recomendaciones siguientes se derivan de las constataciones y conclusiones de la evaluación, además de contar, como base, con las aportaciones de un taller de evaluación celebrado en abril de 2019. En algunas se pide una actuación de ámbito institucional, mientras que otras deben ser abordadas por el despacho regional y la oficina en el país.

N.º	Cuestión	Recomendación	Dependencia responsable
1	El PMA debería mejorar la cobertura y los planes de preparación para emergencias de gran magnitud en los países donde no está presente.	<ul style="list-style-type: none"> a) Examinar las responsabilidades y la cobertura de los despachos regionales de los países donde el PMA no está presente b) Considerar la posibilidad de destacar personal “de enlace” del PMA en países donde este no esté presente y que se consideren en riesgo de sufrir crisis de seguridad alimentaria c) Elaborar y actualizar periódicamente planes para imprevistos basados en casos hipotéticos con el fin de ampliar la huella del PMA en países donde este no está presente d) Considerar la posibilidad de elaborar documentos breves sobre enseñanzas clave extraídas de operaciones previas en contextos similares para facilitar la puesta en marcha de las intervenciones 	Sede/(Dirección de Preparación y de Apoyo a las Intervenciones de Emergencia [OSE]), en conjunción con el despacho regional
2	El PMA debería fortalecer su capacidad institucional para desplegar rápidamente personal que disponga de suficiente experiencia para dirigir y gestionar intervenciones de emergencia dentro de los países de forma sostenida.	<ul style="list-style-type: none"> a) Crear urgentemente una reserva de personal cualificado y capacitado para puestos de rango superior que esté disponible para el despliegue a mediano y largo plazo en emergencias de nivel 3, lo cual incluye coordinadores para situaciones de emergencia, jefes de programas, directores en los países y directores adjuntos en los países b) Examinar y revisar las directrices para agregar candidatos a la lista de reserva para emergencias c) Examinar las disposiciones para un traspaso eficaz de responsabilidades entre el personal saliente, asignado temporalmente o de reemplazo temporal, y el personal con contratos de larga duración d) Institucionalizar las disposiciones necesarias para la rápida incorporación de personal nacional mediante la predefinición de módulos obligatorios de capacitación y orientación inicial, concretamente sobre herramientas institucionales básicas como COMET y el Sistema de apoyo a la gestión logística (LESS). 	Sede/(OSE)

N.º	Cuestión	Recomendación	Dependencia responsable
3	El PMA debería reforzar el apoyo prestado a las oficinas en los países en la planificación, la ejecución y la rendición de informes con respecto al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones nacionales en situaciones de emergencia.	<ul style="list-style-type: none"> a) Dar más relevancia al fortalecimiento de las capacidades y elaborar una estrategia institucional de movilización de recursos b) Dar seguimiento a las recomendaciones de la evaluación estratégica de la política del PMA en materia de desarrollo de las capacidades (2009)¹⁸ c) Designar un coordinador dentro de los despachos regionales y las oficinas en los países para apoyar la aplicación de la política del PMA en materia de desarrollo de las capacidades d) En asociación con otras entidades, elaborar una estrategia coordinada de fortalecimiento de las capacidades para Nigeria 	Sede (Dirección de Políticas y Programas [OSZ]), oficina en el país
4	El PMA debería seguir dedicando una atención estratégica central a la satisfacción de las necesidades inmediatas de las poblaciones afectadas en el nordeste de Nigeria, de conformidad con el compromiso del PEP de proporcionar asistencia de emergencia para salvar vidas.	<ul style="list-style-type: none"> a) Abogar enérgicamente por la prestación de suficiente asistencia alimentaria y nutricional, en coordinación con los asociados, para satisfacer las necesidades evaluadas b) Establecer una línea de mira clara y transparente entre el número total de personas que se calcula necesitan asistencia alimentaria y nutricional y las propias cifras de planificación operacional del PMA c) Revisar los actuales planes de transición al apoyo a los medios de subsistencia en consonancia con un análisis contextual pormenorizado d) Coordinarse con los asociados gubernamentales, asociados para el desarrollo y asociados de las comunidades en la elaboración de una estrategia para pasar de una intervención de emergencia de nivel 3 al apoyo a los medios de subsistencia 	Oficina en el país
5	El PMA debería promover adecuadamente la aplicación de los principios humanitarios y la igualdad de acceso a la asistencia alimentaria y nutricional, de conformidad con el compromiso del PEP de aplicar un enfoque basado en principios para obtener y mantener el acceso con fines humanitarios.	<ul style="list-style-type: none"> a) Elaborar y difundir orientaciones institucionales prácticas para el personal de categoría superior que trabaje sobre el terreno para la aplicación de las políticas institucionales relativas a los principios humanitarios y el acceso con fines humanitarios b) En coordinación con otras entidades de las Naciones Unidas en Nigeria, contribuir a la capacitación en la aplicación de los principios humanitarios c) Ultimar la estrategia del PMA en materia de acceso, armonizándola con la estrategia al respecto del equipo de asistencia humanitaria en el país d) Definir las responsabilidades y establecer las capacidades necesarias para integrar los principios y el acceso humanitarios en las actividades de los programas del PMA en Nigeria 	Sede (Departamento de Servicios para las Operaciones [OS]/OSZ), despacho regional, oficina en el país

¹⁸ Oficina de Evaluación del PMA. 2017. *WFP Policy on Capacity Development: An Update on Implementation (2009)*. Véase: <https://www.wfp.org/publications/wfps-capacity-development-policy-policy-evaluation-terms-reference>.

N.º	Cuestión	Recomendación	Dependencia responsable
6	El PMA debería reforzar la labor dirigida a incorporar la perspectiva de género en las actividades de los programas y establecer asociaciones para cumplir el compromiso del PEP de fortalecer los programas que propicien la transformación de las relaciones de género.	<ul style="list-style-type: none"> a) Nombrar a un oficial encargado de las cuestiones de género a tiempo completo, separando claramente sus funciones de las relativas a la protección b) Realizar un estudio de referencia y elaborar un plan de acción sobre cuestiones de género a nivel nacional 	Oficina en el país
7	El PMA debería aclarar y mejorar su enfoque de selección de los beneficiarios.	<ul style="list-style-type: none"> a) Elaborar una estrategia de comunicación para mejorar el intercambio de información sobre los enfoques de selección de los beneficiarios b) Examinar, revisar y elaborar políticas y orientaciones institucionales sobre la selección de los beneficiarios de la asistencia alimentaria, incluyendo unos umbrales de verificación y unos márgenes de error en la selección aceptables (errores tanto de inclusión como de exclusión) 	Oficina en el país, Sede (Dependencia de Análisis de la Vulnerabilidad [VAM])

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

CIF	Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases
COMET	Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz
FEWS NET	Red de sistemas de alerta temprana en caso de hambruna
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OEM	operación de emergencia
ONG	organización no gubernamental
OSE	Dirección de Preparación y de Apoyo a las Intervenciones de Emergencia
OSZ	Dirección de Políticas y Programas
PDI	persona desplazada internamente
PEP	plan estratégico para el país
TBM	transferencia de base monetaria
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia