



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

## Junta Ejecutiva

Segundo período de sesiones ordinario  
Roma, 13-16 de noviembre de 2023

Distribución: general

Tema 6 del programa

Fecha: 6 de octubre de 2023

WFP/EB.2/2023/6-B/Rev.1

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 en Myanmar (2018-2022)

### Resumen

La evaluación de la intervención de emergencia coordinada a nivel central en Myanmar permitió examinar la labor del PMA en el país entre septiembre de 2017 y diciembre de 2022 y, si bien se concentró en esa intervención, también consideró lo realizado por el PMA en el marco del plan estratégico para el país que abarcó el período 2018-2022.

El plan estratégico para el país se diseñó en torno a cuatro efectos estratégicos centrados en la intervención ante crisis, el fomento de la resiliencia por medio de la creación de activos y la alimentación escolar, el apoyo a la nutrición y la prestación de servicios humanitarios. El plan preveía que el énfasis de la labor del PMA fuese evolucionando de la intervención en emergencias a la prestación de apoyo para el desarrollo a más largo plazo, con un traspaso gradual de las intervenciones del PMA a las instituciones estatales. De conformidad con las orientaciones emitidas por las Naciones Unidas, las actividades de fortalecimiento de las capacidades gubernamentales quedaron suspendidas desde el momento en que los militares tomaron el poder en febrero de 2021.

Durante el período abarcado por la evaluación, la toma de decisiones descentralizada, la información de calidad y el buen nivel de preparación hicieron que la programación del PMA se adaptara constantemente en respuesta a las perturbaciones que ha sufrido el país. El Programa amplió de forma eficaz la escala de su asistencia alimentaria de emergencia, por ejemplo, al agregar a 1,7 millones de beneficiarios nuevos en la zona periurbana de Yangón. Aunque en

*En consonancia con la política en materia de evaluación (2022) (WFP/EB.1/2022/4-C), el presente informe ha sido objeto de una edición no exhaustiva para respetar la integridad e independencia de los hallazgos derivados de la evaluación. Por este motivo, es posible que algunos de los términos y expresiones en él utilizados no se ajusten plenamente a la terminología estándar del Programa Mundial de Alimentos o a las prácticas 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.-C. Luzot

Directora de Evaluación

Correo electrónico: [anneclaire.luzot@wfp.org](mailto:anneclaire.luzot@wfp.org)

Sr. M. Carbon

Oficial Superior de Evaluación

Correo electrónico: [michael.carbon@wfp.org](mailto:michael.carbon@wfp.org)

términos generales se ha logrado alcanzar las metas relativas al consumo de alimentos, muchos beneficiarios siguen recurriendo a estrategias de supervivencia negativas. Las actividades de alimentación escolar, creación de activos y nutrición se han visto muy afectadas por la pandemia de la enfermedad por el coronavirus de 2019, las consecuencias de la toma del poder por parte de los militares y los déficits de financiación. Los servicios relacionados con la cadena de suministros humanitarios han sido muy valorados por los asociados.

Los programas integraron la perspectiva de género y fueron inclusivos. Los asociados cooperantes desempeñaron un papel central en la prestación de asistencia y se beneficiaron de importantes iniciativas de fortalecimiento de las capacidades. El fomento de la resiliencia se materializó principalmente a través de intervenciones relativas a la creación de activos y la nutrición, y faltó un enfoque más estratégico a nivel de las comunidades y los sistemas alimentarios. Las actividades tuvieron en cuenta el contexto y el conflicto, pero las contribuciones a la paz no se sometieron a medición. Las asociaciones del PMA centradas en la prestación de asistencia han sido amplias y diversas.

El PMA ha dado prioridad a los principios humanitarios de humanidad y “no causar daños” manteniéndose al mismo tiempo lo más imparcial, independiente y neutral posible. En ese sentido, adopta medidas adecuadas para mitigar los riesgos vinculados a la protección, aunque la ampliación de sus programas en Myanmar ha superado su capacidad para gestionar todos los riesgos en la materia. El mecanismo de participación comunitaria se ha ido ampliando de forma constante y requerirá un mayor fortalecimiento.

El PMA obtuvo recursos financieros satisfactorios para su intervención de emergencia, pero las actividades de alimentación escolar y creación de activos no contaron con financiación suficiente. Aunque en algunas zonas hubo que afrontar un entorno sumamente difícil e importantes problemas de acceso, por lo general las actividades se ejecutaron de manera puntual y eficiente en función de los costos. La gestión de los riesgos ha sido uno de los puntos fuertes y ha contado con el apoyo del despacho regional. Sin embargo, en los casos en que los riesgos se transfieren a los asociados cooperantes se observa una falta de claridad con respecto a las responsabilidades del PMA.

La evaluación concluyó que el PMA había logrado una importante ampliación de escala en la respuesta a las crisis consecutivas que ha sufrido Myanmar, utilizando de forma prudente y eficaz su creciente papel como organismo humanitario en coordinación con los asociados de las Naciones Unidas. Además, gestionó atentamente los riesgos y consiguió contrarrestar las tensiones que suele generar la aplicación de los distintos principios humanitarios, pero debe prestar más atención a los riesgos que corren los asociados cooperantes. Si bien en las zonas con acceso la orientación de la asistencia es eficaz, es posible que en las zonas afectadas por el conflicto las necesidades humanitarias se subestimen, lo que podría dar lugar a importantes deficiencias en la cobertura de los programas del PMA. La participación comunitaria está ampliándose y hay varias oportunidades para fomentar la resiliencia a nivel institucional y de los sistemas alimentarios.

El equipo de evaluación recomendó al PMA mantener y mejorar su capacidad para trabajar a la escala necesaria, prestando especial atención a los recursos financieros, la flexibilidad y la dotación de personal; mantener la coherencia de sus procesos de toma de decisiones con respecto a los principios humanitarios y la gestión de los riesgos, garantizando la orientación y el apoyo adecuados, teniendo más en cuenta el papel que desempeñan los asociados locales e intensificando sus esfuerzos por dar a conocer claramente su posicionamiento humanitario; mejorar la comunicación con respecto a la asistencia que presta en las nuevas zonas de intervención y hacer un mejor uso de los datos cualitativos y de los datos provenientes de las comunidades a la hora de adoptar decisiones, y poner a prueba, e integrar gradualmente en toda su labor, una perspectiva de la resiliencia más amplia encaminada a atender las vulnerabilidades estructurales, en particular aquellas que afectan a las comunidades y los sistemas.

## **Proyecto de decisión\***

La Junta toma nota del documento titulado "Informe resumido de la evaluación de la intervención de emergencia coordinada a nivel central en Myanmar (2018-2022)" (WFP/EB.2/2023/6-B/Rev.1) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.2/2023/6-B/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 durante sus debates.

---

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

## Introducción

### Características de la evaluación

1. La evaluación de la intervención de emergencia coordinada a nivel central en Myanmar examinó la labor del PMA en el país entre septiembre de 2017 y diciembre de 2022; su finalidad era cumplir con los requisitos relativos a la rendición de cuentas y extraer enseñanzas que sirvieran de base al diseño de un nuevo plan estratégico para el país (PEP) provisional y contribuyeran a la práctica del PMA en relación con las intervenciones en emergencias en todo el mundo. Aunque el foco de la evaluación se puso en la intervención de emergencia coordinada a nivel central ante las crisis consecutivas de nivel 3 y 2 que sufrió el país<sup>1</sup>, también comprendió la labor realizada por el PMA en el marco del PEP para 2018-2022 en su conjunto, haciendo especial hincapié en el período posterior a 2020.
2. En la evaluación se utilizó un enfoque teórico basado en una metodología mixta. Además de un examen de documentos, el equipo de evaluación realizó más de 250 entrevistas con empleados y partes interesadas externas del PMA, entrevistas grupales estructuradas, debates en grupos de discusión y observaciones *in situ*. También se llevó a cabo una encuesta por teléfono móvil entre 380 beneficiarios y se agregaron preguntas a las encuestas de seguimiento. Los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones se debatieron en varias etapas del proceso de evaluación con la oficina en el país y el Despacho Regional para Asia y el Pacífico, que son los destinatarios inmediatos de la evaluación.

### Contexto

3. Myanmar tiene una población de 53,7 millones de habitantes caracterizada por una gran variedad étnica. El 70 % vive en las zonas rurales<sup>2</sup> y se estima que el 13 % son personas con discapacidad<sup>3</sup>. Los grupos minoritarios hacen frente a dificultades cada vez mayores debido al conflicto armado, las violaciones de los derechos humanos y los problemas con los derechos sobre las tierras<sup>4</sup>.
4. Desde 2017, el país se ha enfrentado a cuatro importantes perturbaciones que han tenido graves consecuencias en las operaciones del PMA, a saber: la crisis de los rohinyás, que se agravó en agosto de 2017; la pandemia de la enfermedad por el coronavirus de 2019 (COVID-19), que comenzó en marzo de 2020; la toma del poder por parte de los militares en febrero de 2021, y la crisis económica, que se caracteriza por el deterioro de la seguridad alimentaria y la calidad de vida debido a una ola inflacionaria, entre cuyas causas cabe mencionar el derrumbe del tipo de cambio, las sanciones económicas, la interrupción de la cadena de suministro y el aumento de las restricciones a la circulación relacionadas con los problemas de seguridad<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> La intervención de emergencia de nivel 3 se activó para hacer frente a la crisis de los refugiados rohinyás en la frontera entre Bangladesh y Myanmar y se desarrolló entre septiembre de 2017 y febrero de 2018. En marzo de 2018, la emergencia se rebajó a nivel 2. Las emergencias de nivel 3 ahora se denominan "en fase de ampliación de escala de las operaciones" y las de nivel 2 "en fase de alerta institucional". Véase el memorando de decisión del PMA de 2018 donde se decide ampliar la intervención de emergencia de nivel 3 ante la crisis de los refugiados rohinyás en Bangladesh y rebajarla a intervención de emergencia de nivel 2 en Myanmar (no disponible en línea).

<sup>2</sup> Banco Mundial. 2021. [Población, total - Myanmar](#).

<sup>3</sup> Unidad de gestión de la información de Myanmar. 2019. [Disability in Myanmar 2014-2019](#) (consultado el 17 de abril del 2023).

<sup>4</sup> Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. 2021. [Pueblos indígenas en Myanmar](#) (consultado el 17 de abril de 2023).

<sup>5</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y PMA. 2022. [Myanmar: DIEM - Data in Emergencies Monitoring brief, round 3. Results and recommendations, July 2022](#).

5. Myanmar ha registrado un avance importante pero irregular en la reducción de la pobreza, que entre 2005 y 2017 disminuyó a la mitad. En 2020, la pobreza afectaba al 24,8 % de la población<sup>6</sup>, pero a principios de 2022 la tasa de pobreza estimada ascendía al 46,3 %<sup>7</sup>. A partir de febrero de 2021, la mayor volatilidad de los precios y el alza de los costos del transporte y los precios de los insumos agrícolas han agravado la inseguridad alimentaria, especialmente en las zonas afectadas por el conflicto<sup>8</sup>. En 2023, 15,2 millones de personas enfrentan una inseguridad alimentaria moderada o grave, cifra que en 2022 era de 13,2 millones<sup>9</sup>.
6. Aunque los desplazamientos internos de población se producen desde hace decenios, en 2021 hubo un importante aumento de incidentes. En 2017 las personas desplazadas internamente fueron 635.000<sup>10</sup> y en abril de 2023 su número creció a 1,8 millones, es decir, alrededor del 3 % de la población total<sup>11</sup>. Se estima que en el estado de Rakhine hay 630.000 rohinyás apátridas<sup>12</sup>.

CUADRO 1: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS			
	Indicador	Valor	Año
	Población total (millones) (1)	53,7	2021
	Población, mujeres (porcentaje del total) (1)	50,2	2021
	Índice Global del Hambre (puesto y puntuación) (2)	71 de 121 países 15,6	2022
	Personas desplazadas internamente (millones) (3)	1,8	2023
	Población en situación de pobreza (porcentaje de la población total) (4)	46,3	2022
	Índice de Desigualdad de Género (puesto y puntuación) (5)	125 de 170 países 0,498	2021
	Tasa de alfabetización (porcentaje de la población con menos de 15 años) (6)	89,1	2019
	Prevalencia del retraso del crecimiento (porcentaje de niños de 0 a 5 años de edad) (7)	25,2	2020

Fuentes: 1) Banco Mundial. 2021. [Indicadores del desarrollo mundial](#); 2) [Global Hunger Index – Myanmar](#); 3) Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 2023. [Myanmar Emergency – UNHCR Regional Update, 10 April 2023](#); 4) Valor estimado en: PNUD. 2021. [Impact of the twin crises on human welfare in Myanmar](#); 5) PNUD. [Informe sobre desarrollo humano 2021/2022. Tiempos inciertos, vidas inestables: configurar nuestro futuro en un mundo en transformación](#); 6) Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 2019. [Página sobre Myanmar](#); 7) Valor estimado en: FAO y otros. 2022. [El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022. Adaptación de las políticas alimentarias y agrícolas para hacer las dietas saludables más asequibles](#).

<sup>6</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2020. [Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno](#).

<sup>7</sup> PNUD. 2021. [Impact of the twin crises on human welfare in Myanmar](#) (consultado el 17 de mayo de 2023); Banco Mundial. 2019. [The World Bank and Myanmar's Rakhine State](#).

<sup>8</sup> PMA. 2021. [WFP Myanmar. Situation Report #5. October–November 2021](#).

<sup>9</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. 2023. [Humanitarian Needs Overview – Myanmar](#) (consultado el 23 de agosto de 2023).

<sup>10</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). 2018. [Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2017](#).

<sup>11</sup> ACNUR. 2023. [Myanmar Emergency Regional Update, as of 10 April 2023](#) (consultado el 17 de abril de 2023).

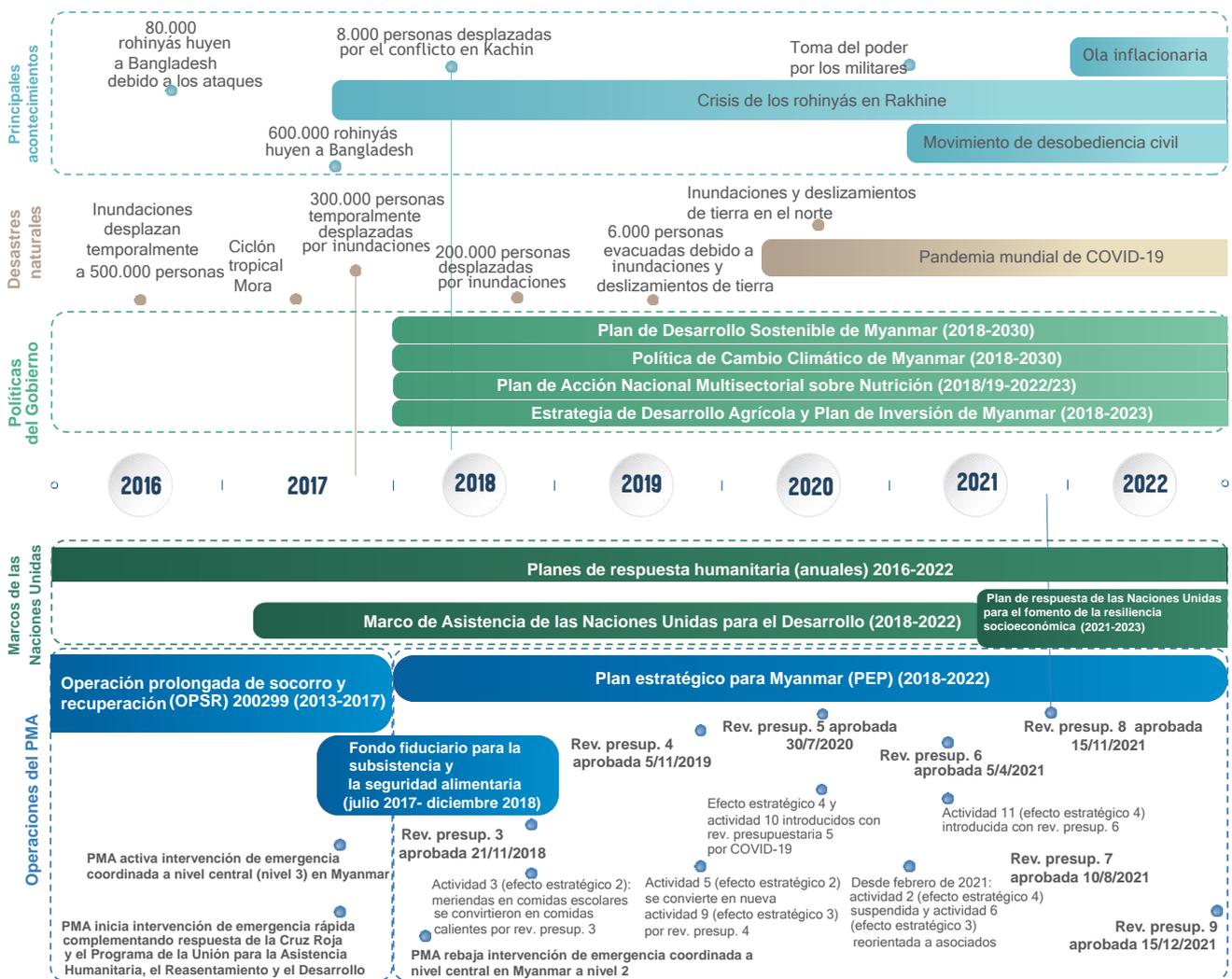
<sup>12</sup> ACNUR. 2022. [Data Portal: Myanmar situation](#) (datos consultados el 31 de diciembre de 2022).

- En febrero de 2021, el Banco Central de Myanmar impuso límites al retiro de efectivo de los bancos, lo que llevó a la falta generalizada de liquidez. Además, los problemas de acceso y la creciente inseguridad han obstaculizado la recopilación de datos y la labor humanitaria en todo el país. Actualmente, la asistencia se presta en el marco del Plan de respuesta de las Naciones Unidas para el fomento de la resiliencia socioeconómica, que se ejecutará hasta el final de 2023.

**Intervención de emergencia del PMA**

- El PEP para Myanmar actual originalmente abarcaba un período de cinco años entre enero de 2018 y diciembre de 2022, y ha sido objeto de nueve revisiones presupuestarias. En virtud de la última de esas revisiones, el PEP se prorrogó hasta diciembre de 2023 para armonizar el nuevo PEP provisional para 2024-2025 con el Marco de cooperación de las Naciones Unidas para la transición relativo al período 2024-2025.

**Figura 1: Sinopsis del contexto del país y de las operaciones del PMA (2016-2022)**



*Fuente:* Elaborado por la Oficina de Evaluación del PMA sobre la base del [documento del PEP y las revisiones presupuestarias, y los informes anuales sobre el país correspondientes al período 2018-2022](#), además de los planes de respuesta humanitaria de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios para 2017-2022.

9. El PEP se diseñó en torno a cuatro efectos estratégicos centrados en la intervención ante crisis; el fomento de la resiliencia mediante la creación de activos y la alimentación escolar; el apoyo en materia de nutrición, y la prestación de servicios humanitarios.
10. El plan basado en las necesidades original estimó que el costo total del PEP era de 310,8 millones de dólares EE.UU. A finales de 2022, el último plan basado en las necesidades, aprobado mediante la novena revisión del PEP y su correspondiente presupuesto, estimó que el costo era de 860,6 millones de dólares, de los cuales 452,3 millones de dólares se encontraban asignados y 336,4 millones de dólares se utilizaron entre 2018 y finales de 2022 (cuadro 2). Los recursos han provenido principalmente de los Estados Unidos de América, la financiación multilateral flexible, el Japón, donantes privados, Australia y Suiza.

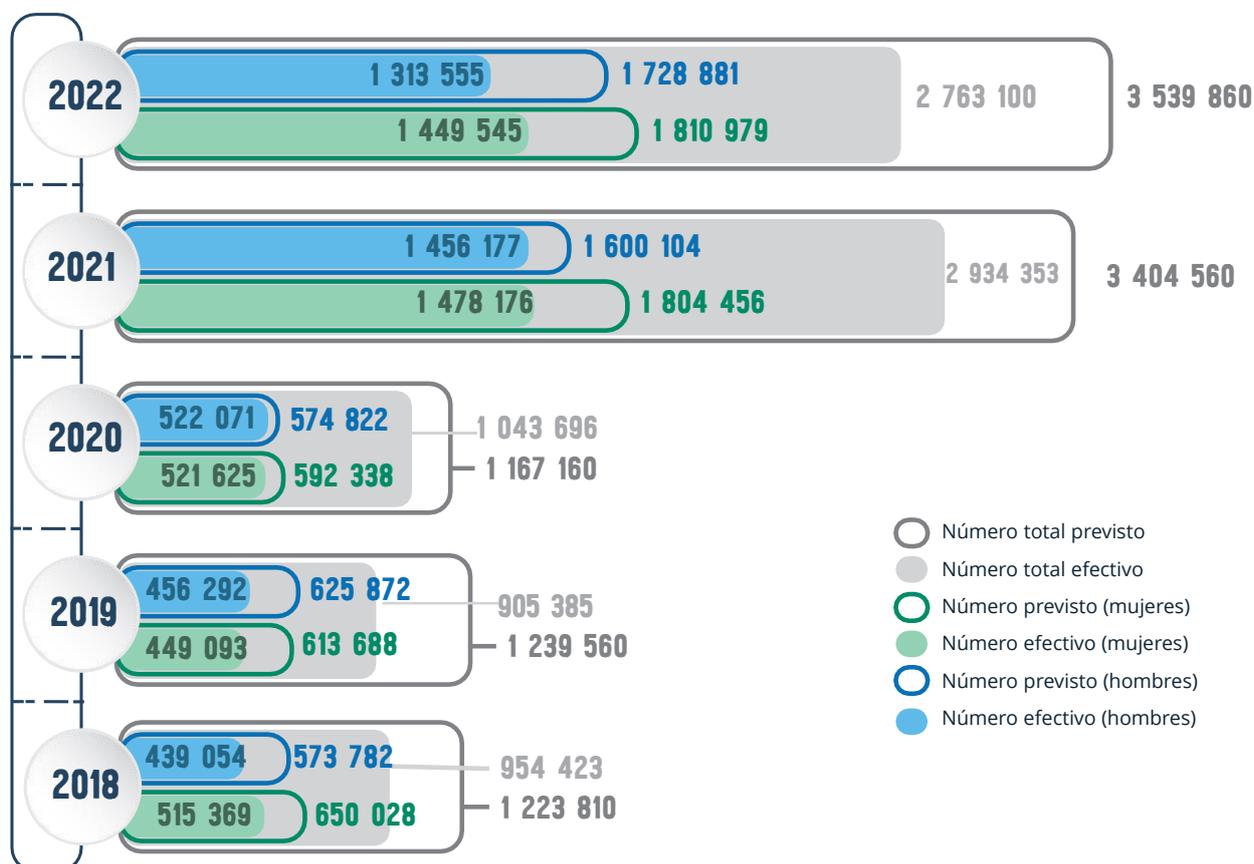
CUADRO 2: RESUMEN FINANCIERO ACUMULATIVO, 2018-2022

Esfera prioritaria	Efecto estratégico	Actividad	Plan basado en las necesidades original (2018-2022) (dólares)	Porcentaje del total	Último plan basado en las necesidades (2018-2022) (dólares)	Porcentaje del total	Recursos asignados (2018-diciembre de 2022) (dólares)	Porcentaje del último plan basado en las necesidades	Gastos (2018-diciembre de 2022) (dólares)	Porcentaje de recursos asignados
Intervención ante crisis	1	1	111 754 379	41	525 093 717	67	320 618 191	61	247 685 476	77
	<b>Total parcial</b>		<b>111 754 379</b>	<b>41</b>	<b>525 093 717</b>	<b>67</b>	<b>320 618 191</b>	<b>61</b>	<b>247 685 476</b>	<b>77</b>
Resiliencia	2	2	8 806 477	3	8 076 615	1	1 714 546	21	1 479 417	86
		3	55 605 444	20	94 538 499	12	21 947 433	23	20 777 092	95
		4	39 450 579	14	52 588 860	7	15 712 767	30	12 792 299	81
		5	17 310 034	6	5 247 554	1	1 135 373	22	1 135 373	100
	<b>Total parcial</b>		<b>121 172 534</b>	<b>44</b>	<b>160 451 528</b>	<b>21</b>	<b>40 510 119</b>	<b>25</b>	<b>36 184 181</b>	<b>89</b>
	3	6	3 155 580	1	2 893 540	0	1 701 384	59	1 185 229	70
		7	10 619 959	4	16 929 895	2	9 297 880	55	6 040 265	65
		8	27 611 078	10	45 216 816	6	26 114 398	58	21 803 438	83
		9	n. d.	n. d.	17 120 344	2	4 037 517	24	3 352 770	83
	<b>Total parcial</b>		<b>41 386 617</b>	<b>15</b>	<b>82 160 595</b>	<b>11</b>	<b>41 151 179</b>	<b>50</b>	<b>32 381 702</b>	<b>79</b>
Intervención ante crisis	4	10	n. d.	n. d.	2 789 041	0	1 532 682	55	1 465 733	96
		11	n. d.	n. d.	11 751 505	2	1 835 616	16	1 835 616	100
	<b>Total parcial</b>		<b>0</b>	<b>n. d.</b>	<b>14 540 546</b>	<b>2</b>	<b>3 368 298</b>	<b>23</b>	<b>3 301 349</b>	<b>98</b>
Sin asignación específica a un efecto estratégico			-	-	-	-	2 471 353	-	-	-
Costo total de las operaciones			274 313 530	100	782 246 386	100	408 119 140	52	319 552 708	78
Total de costos de apoyo directos			16 156 538	-	26 728 806	-	21 416 411	80	16 865 132	79
Total de costos de apoyo indirectos			20 332 905	-	51 608 727	-	22 721 511	44	0	0
<b>Total</b>			<b>310 802 973</b>		<b>860 583 919</b>	-	<b>452 252 063</b>	<b>53</b>	<b>336 417 840</b>	<b>74</b>

Fuentes: Datos del plan basado en las necesidades original del PEP, novena revisión presupuestaria del PEP (del 13 de diciembre de 2022), informe general sobre los recursos del presupuesto de la cartera de actividades en el país del 18 de enero de 2023 (datos extraídos el 31 de diciembre de 2022).

11. El número inicial de 2,79 millones de beneficiarios previstos del PEP fue aumentando progresivamente hasta alcanzar los 5,76 millones en la última revisión presupuestaria. La cobertura de beneficiarios osciló entre un mínimo del 73 % del número previsto en 2019 y un máximo del 89 % en 2020. En términos generales, el PMA logró movilizar un volumen adecuado de recursos para la ampliación de escala de su intervención de emergencia durante los primeros cinco años del PEP.

**Figura 2: Total anual de beneficiarios previstos y efectivos, por sexo, 2018-2022**



Fuente: Informes anuales del PMA sobre Myanmar 2018-2022.

## Hallazgos derivados de la evaluación

### Posicionamiento estratégico del PMA en relación con la evolución de las necesidades

#### Uso de los datos empíricos en las estrategias y las intervenciones

12. La oficina del PMA en Myanmar utiliza una amplia gama de medios para recopilar información sobre las necesidades de la población y la cobertura de esas necesidades, recurriendo a las suboficinas descentralizadas y a la red de asociados cooperantes, las encuestas y el mecanismo de participación comunitaria. Aunque en algunas zonas las limitaciones de acceso han generado lagunas en materia de conocimientos y han conducido a que las estimaciones sobre las necesidades sean muy aproximadas, generalmente los asociados valoran la información facilitada por la oficina en el país.
13. La gestión racionalizada de la información constituye un desafío porque la toma de decisiones de gestión requiere información de carácter multidimensional. La oficina en el país utiliza varios sistemas informáticos y está tratando de integrarlos en un tablero de gestión, siguiendo el ejemplo de iniciativas similares a nivel institucional.

**Adaptación a contextos dinámicos**

14. La información reunida después de las principales perturbaciones que sufrió el país permitió al PMA llevar a cabo revisiones adecuadas del PEP y del presupuesto en función de los cambios en las circunstancias. Tras la pandemia de la COVID-19 en 2020 y la toma de poder por parte de los militares en 2021, el Programa amplió su asistencia de emergencia para prestar ayuda a otros estados y grupos de población —por ejemplo, en la zona periurbana de Yangón—, sin dejar por ello de tratar de mantener los logros alcanzados en el marco de su agenda destinada a “cambiar la vida de las personas”.
15. Su estructura descentralizada para la adopción de decisiones permitió al PMA ajustar las operaciones de manera oportuna. La COVID-19 obligó a realizar un cambio fundamental en los métodos y las prácticas utilizados para proteger a las personas afectadas y al personal humanitario, y el PMA movilizó su capacidad logística para ayudar a sus asociados de las Naciones Unidas y otros asociados para el desarrollo y humanitarios a seguir trabajando durante la crisis.
16. Desde la toma del poder por los militares en febrero de 2021, de conformidad con los principios de actuación de las Naciones Unidas para el trato con las autoridades *de facto*, el PMA suspendió sus actividades de fortalecimiento de las capacidades destinadas a los asociados institucionales y reorientó su trabajo hacia la prestación de apoyo a los actores de la sociedad civil y las comunidades.

**Coherencia interna**

17. El PEP es plenamente coherente con el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021 y sus políticas específicas. Abarca todos los objetivos estratégicos del plan estratégico institucional, entre otras cosas, por medio de un efecto estratégico opcional relativo a la prestación de servicios a los asociados, que se activó durante la crisis ocasionada por la COVID-19. El marco general del PEP mantuvo su pertinencia incluso cuando hubo que modificar la orientación de la labor.
18. El supuesto general en que se basó el PEP fue que se daban las condiciones para cambiar el foco de la intervención de emergencia a la prestación de apoyo para el desarrollo a más largo plazo y a un traspaso gradual de las operaciones del PMA a las instituciones estatales. Los supuestos establecidos en el marco lógico del PEP parecieron ser válidos cuando el plan se diseñó, pero no tuvieron en cuenta el hecho de que la estabilidad política y la capacidad adecuada de las instituciones nacionales eran factores decisivos. La aparición de nuevas limitaciones ha invalidado algunos de los supuestos subyacentes del PEP, como la seguridad, y ha puesto de relieve la importancia de otros factores, como la estabilidad de los precios, pero la oficina en el país está haciendo frente a los desafíos que han ido surgiendo.

**Orientación de la ayuda y adaptación de la asistencia en función de las necesidades**

19. La orientación geográfica —basada mayormente en encuestas sobre la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia complementadas con información reunida por las suboficinas y los asociados cooperantes— se ajustó con flexibilidad para poder afrontar el agravamiento de la crisis. La selección de las personas y los hogares se realizó principalmente en función de su condición. Fue difícil identificar a determinados grupos de población debido al estigma social existente. También fue difícil el seguimiento de las personas desplazadas internamente como grupo objetivo prioritario a causa de su movilidad, pero para ello el PMA recurrió a su red de asociados cooperantes y a las organizaciones comunitarias. En los entornos periurbanos y en el caso de los beneficiarios de las operaciones de socorro prolongado en algunas zonas, la selección se basó en la vulnerabilidad.

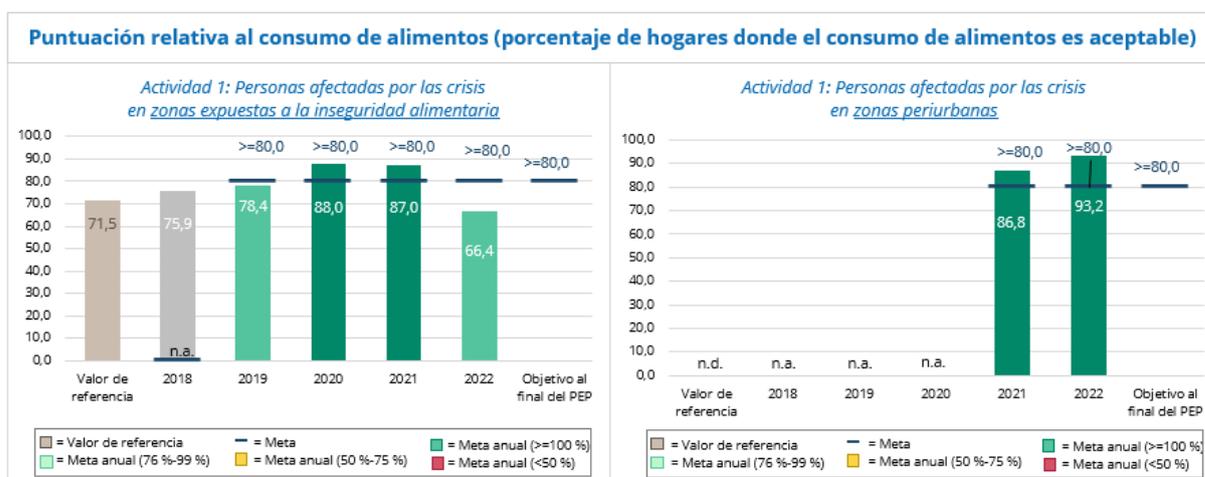
20. Durante el período de ejecución del PEP, las modalidades utilizadas se adaptaron con flexibilidad para maximizar la cobertura y la eficiencia al tiempo que se adaptaron a las condiciones imperantes. El PMA ha tomado en cuenta las preferencias de los beneficiarios, por ejemplo, cuando prefieren recibir efectivo, lo cual maximiza su capacidad de elegir y su autonomía. El apoyo monetario se basa en la canasta de consumo mínimo acordada por el grupo de trabajo interinstitucional sobre efectivo, pero debido a dificultades en la obtención de información actualizada sobre los precios de mercado, los ajustes a esa canasta a veces no pudieron acompañarse con el rápido aumento de la tasa de inflación. Actualmente, las transferencias de efectivo por vía electrónica cubren el 20 % de los beneficiarios que reciben esta ayuda del PMA, pero su ejecución se ve obstaculizada por la regulación bancaria.

## Eficacia del PMA para alcanzar los objetivos del plan estratégico para el país

### Contribución a los efectos estratégicos

21. **Efecto estratégico 1.** A pesar de las dificultades operacionales, el PMA logró ampliar la escala de su asistencia alimentaria no condicionada para beneficiar a las personas y las comunidades afectadas por la crisis. Esta actividad se centró inicialmente en los habitantes de las zonas aquejadas de inseguridad alimentaria, en particular las personas desplazadas internamente concentradas en los estados de Rakhine, Chin, Kachin y Shan, pero se amplió durante el aumento de las necesidades ocasionadas por la pandemia de COVID-19 en 2020 y tras la toma del poder por los militares en 2021. La inclusión de la zona periurbana de Yangón en 2021 supuso agregar 1,7 millones de beneficiarios a la operación, y en 2021 y 2022 se prestó asistencia alimentaria no condicionada a 2,3 millones de beneficiarios. En general, las metas para la puntuación compuesta relativa al consumo de alimentos se han superado, pero alrededor de un tercio de los hogares que reciben asistencia fuera de la zona periurbana de Yangón siguen obteniendo puntuaciones “apenas suficientes”. La elevada proporción de hogares que reciben asistencia que siguen recurriendo a estrategias de supervivencia en caso de crisis y emergencia se ha mantenido en todas las zonas abarcadas por la labor del PMA.

**Figura 3: Hogares con una puntuación relativa al consumo de alimentos aceptable en comparación con las metas establecidas**



22. **Efecto estratégico 2.** El apoyo al fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Bienestar Social —entre otras cosas, para el establecimiento de un sistema de gestión de la información sobre protección social— se interrumpió en 2021. El PMA ha mantenido algunas actividades complementarias en el marco de su propia programación, y recientemente consideró las posibilidades de contribuir a la protección social en asociación con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos.
23. Antes de 2020, las actividades de alimentación escolar en algunas zonas ya enfrentaban dificultades vinculadas a la protección, la financiación, el suministro de agua y el saneamiento, y la participación comunitaria. La pandemia de COVID-19 y la toma del poder por los militares ocasionaron graves perturbaciones en el sistema educativo. Aun así, el PMA logró ayudar a alimentar a un número importante de niños al ajustar los métodos y las modalidades de entrega, por ejemplo, distribuyendo raciones para llevar a casa, pero en general no pudo alcanzar las metas que se había fijado. Después de la toma del poder por los militares, el número de alumnos de primaria que recibieron asistencia aumentó del 25 % de la meta de 500.000 niños en 2021 al 50 % en 2022. Según el plan de respuesta humanitaria de 2023, actualmente en Myanmar hay 13 millones de niños, de los cuales 3,7 millones se encuentran fuera de la educación formal. Sin el programa de alimentación escolar del PMA, esa cifra probablemente sería aún más alta.
24. Las actividades de creación de activos se vieron afectadas por las medidas de distanciamiento social aplicadas durante la pandemia. Los porcentajes de beneficiarios previstos a quienes se prestó ayuda fueron más altos en 2021 para las transferencias de base monetaria (TBM) debido a un incremento en la financiación, pero resultaron inferiores en otros años y, en general, fueron más bajos para la asistencia alimentaria en especie a causa de las restricciones en el transporte de los alimentos. Seguramente el PMA contribuyó a mejorar la seguridad alimentaria de quienes participaron en las actividades de creación de activos. Según indican los informes anuales sobre el país, las metas fijadas para la puntuación relativa al consumo de alimentos se alcanzaron en 2020 y 2021, pero no en 2022. Una elevada proporción de hogares beneficiarios continuaron utilizando estrategias de supervivencia propias de situaciones de crisis o de emergencia a pesar de que la meta fijada para finales de 2022 se alcanzó, ya que el límite máximo establecido fue del 51,8 % y los hogares que efectivamente usaron esas estrategias representaron el 46,8 %. Algunos de los activos creados fueron huertos familiares y comunitarios, caminos rurales, puntos de suministro de agua, infraestructura de riego, y medidas de conservación de suelos y agua. Es preciso realizar un seguimiento a largo plazo para evaluar la contribución de esos activos a la resiliencia.
25. **Efecto estratégico 3.** El fortalecimiento de las capacidades nacionales en relación con la nutrición incluyó el apoyo del PMA a las evaluaciones, la planificación y la coordinación nacionales en la materia. Tras la toma del poder por los militares, entre otras iniciativas, el PMA contribuyó a la elaboración de directrices sobre el régimen alimentario en colaboración con el UNICEF.
26. La asignación de financiación a fines específicos y las limitaciones de acceso impidieron que las actividades de prevención de la malnutrición crónica y tratamiento de la malnutrición aguda moderada alcanzaran el número de beneficiarios objetivo. En las actividades de prevención de la malnutrición aguda se alcanzó el número objetivo de beneficiarios gracias a un mejor acceso y a la armonización de esas actividades con el socorro de emergencia. En términos generales, las actividades de fortalecimiento de las capacidades y TBM para las personas con VIH/sida y/o tuberculosis también alcanzaron los números de beneficiarios establecidos como objetivo, pero en el caso de estas últimas los problemas de acceso limitaron la prestación de la asistencia alimentaria en especie.

27. En cuanto a las actividades de prevención de la malnutrición crónica, el avance hacia los efectos previstos fue escaso, lo que indica que la asistencia fue insuficiente para mejorar de manera significativa la diversidad de la dieta de las madres y garantizar una dieta mínima aceptable para los niños pequeños. No obstante, con respecto a las metas relativas a los efectos —por ejemplo, las tasas de mortalidad y de recuperación— los resultados fueron muy satisfactorios entre los niños que recibieron tratamiento para la malnutrición aguda moderada. Todas las metas asociadas a los efectos relativos al apoyo a la nutrición de las personas con VIH/sida y/o tuberculosis se superaron —por ejemplo, el cumplimiento del tratamiento, la tasa de supervivencia a los 12 meses y las tasas de recuperación nutricional—, lo que puede atribuirse en general a los programas del PMA, dada la escasez de otras ayudas propuestas a estos grupos objetivo.
28. **Efecto estratégico 4.** Este efecto estratégico se agregó en julio de 2020 tras el inicio de la pandemia de COVID-19, con la finalidad de facilitar el acceso a servicios comunes fiables para los asociados del PMA en los ámbitos humanitario y del desarrollo en Myanmar. Esto pone de relieve la ventaja comparativa del Programa, especialmente en materia de logística, en todo el país. Los asociados valoraron mucho los servicios prestados, como el transporte de personal en vuelos operados por el PMA y servicios vinculados a la cadena de suministro.

### **Cobertura de la asistencia y la respuesta humanitaria**

29. Aunque los problemas de acceso y otras limitaciones operacionales han afectado la cobertura de las intervenciones del PMA para las personas necesitadas, este siempre ha obtenido buenos resultados en la prestación de asistencia alimentaria en especie a los beneficiarios previstos. La asistencia de base monetaria recibió un espaldarazo durante la pandemia, pero posteriormente su ampliación se vio obstaculizada por la imposición de regulaciones bancarias más restrictivas y la falta de aprobación oficial en algunas zonas.
30. Según informaron las organizaciones humanitarias, en 2022, el PMA atendió al 71 % del número total de personas que recibieron asistencia.

### **Preparación para crisis consecutivas y respuesta a ellas**

31. La buena preparación para las crisis y la respuesta temprana a ellas son características destacadas de la labor del PMA en Myanmar, que se funda en una amplia presencia geográfica, cadenas de suministro resistentes, capacidad logística y un enfoque descentralizado pero muy integrado de la gestión, en virtud del cual el personal superior de la oficina en el país se ocupa directamente de las cuestiones de acceso y gestión de riesgos. La oficina intervino ante la pandemia de COVID-19 y la toma del poder por los militares, así como ante las diversas consecuencias de estos acontecimientos, desempeñando un papel proactivo y colaborativo dentro del sistema humanitario en general.

### ***Incorporación sistemática de la perspectiva de género y el empoderamiento de las mujeres***

32. La oficina en el país siempre ha procurado ejecutar programas atentos a la perspectiva de género, por ejemplo, tomando en cuenta la “interseccionalidad” de diversos factores causantes de la vulnerabilidad en la orientación de la ayuda y las evaluaciones de la vulnerabilidad. El PMA ha procurado garantizar la paridad de género en sus propios recursos humanos, en los comités comunitarios y en las actividades de creación de activos. Los datos empíricos indican que en Myanmar la representación de las mujeres en la toma de decisiones a nivel de los hogares —entre otras cosas, con respecto al uso de las transferencias de efectivo— es razonablemente equitativa, aunque puede haber considerables diferencias por razones étnicas y culturales. El PMA ha participado en grupos de trabajo, redes y equipos de tareas sobre protección, violencia de género y violación de los derechos de los niños, y ha colaborado con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el

Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) en la realización de estudios relacionados con las cuestiones de género.

### **Interconexión de la asistencia del PMA**

#### ***Medida en que la asistencia del PMA en Myanmar saca provecho de las capacidades locales y es impulsada por las comunidades***

33. Los asociados cooperantes son fundamentales para las operaciones del PMA y desempeñaron un papel clave prestando asistencia y ofreciendo conocimientos sobre el contexto a las suboficinas del Programa. Estas últimas llevaron a cabo importantes intervenciones de fortalecimiento de las capacidades para los asociados cooperantes, orientadas a mejorar el uso que estos hacen de los métodos participativos y su comprensión de los riesgos que enfrentan las personas y las comunidades afectadas por las crisis. La relación entre el PMA y sus asociados cooperantes fue más estrecha y colaborativa a nivel de las suboficinas que de la oficina en el país, donde las consultas con los asociados respecto de la planificación estratégica y la coordinación fueron escasas.
34. Los asociados cooperantes se seleccionaron en función de sus fortalezas relativas a la programación y las operaciones. La participación de estos asociados en las comunidades que reciben asistencia demuestra que se está prestando una atención adecuada a las necesidades de los beneficiarios, aunque en ocasiones hubo factores externos —por ejemplo, los procedimientos impuestos por las organizaciones internacionales o los cambios en la normativa nacional— que limitaron la capacidad de los asociados para adaptar la asistencia a las necesidades y costumbres locales. En algunos casos, el PMA pudo ejecutar las actividades de forma directa cuando los asociados cooperantes no pudieron hacerlo.

#### ***Nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz***

35. La oficina en el país ha vuelto a poner el énfasis en la intervención ante emergencias. La mayor parte de las iniciativas de fomento de la resiliencia se basaron en la creación de activos y la nutrición, se centraron en las personas, los hogares y las comunidades, y constituyeron un componente relativamente pequeño de la cartera de actividades del PMA. La resiliencia de las comunidades, las instituciones y los sistemas no se consideró de manera formal y estructurada en los marcos estratégicos y de medición de resultados. Por ejemplo, la prestación de servicios logísticos a pedido, si bien demostró la interconexión entre las necesidades humanitarias y de desarrollo, no se enmarcó en un enfoque proactivo de fomento de la resiliencia que pudiera fortalecer las instituciones y los sistemas, y no hubo una estrategia clara para contribuir a los sistemas alimentarios por medio de las compras locales.
36. La gestión de los posibles efectos de sus actividades en la dinámica del conflicto y la paz ha sido una prioridad para la oficina en el país. El personal siempre tomó en consideración el contexto local, adaptándose a él y promoviendo la negociación. El PMA ocasionalmente consideró la mejora de la cohesión social como forma de fortalecer la programación, pero sus contribuciones a la paz no se sometieron a medición.

#### ***Sostenibilidad social y ambiental***

37. Entre 2018 y 2021, sumándose a lo que ya estaban haciendo muchas otras oficinas en los países, la Oficina del PMA en Myanmar tomó en cuenta los riesgos ambientales utilizando listas de comprobación básicas para el análisis ambiental como aporte al diseño y la ejecución de sus actividades de creación de activos y apoyo a los medios de subsistencia. En 2022, la oficina comenzó a aplicar las normas ampliadas del PMA en materia ambiental y social a su personal y a los asociados cooperantes, utilizando nuevos instrumentos de análisis. Se prevé que esta iniciativa dé lugar a una mejora en el seguimiento de los riesgos sociales y ambientales, y contribuya a las medidas de mitigación.

## **Asociaciones del PMA y coordinación con el sector humanitario en general**

### ***Coherencia y armonización con las Naciones Unidas y el sector humanitario en su conjunto***

38. El PEP y la consiguiente actuación del PMA se han integrado plenamente a los marcos de las Naciones Unidas y de la asistencia humanitaria, y la oficina en el país ha desempeñado un papel activo en los mecanismos de coordinación humanitaria, por ejemplo, al dirigir o codirigir varios módulos de acción agrupada, grupos de trabajo y comités.

### ***Asociaciones***

39. En las primeras etapas de la ejecución del PEP, la relación de la oficina en el país con el Gobierno central mejoró, pero tras la toma del poder por los militares, el PMA, de conformidad con los principios de actuación de las Naciones Unidas para el trato con las autoridades *de facto*, adaptó su estrategia de asociación apartándose de la colaboración directa con las instituciones estatales y profundizando y ampliando la colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y organizaciones comunitarias.
40. La colaboración establecida con los asociados internacionales ha sido amplia y sumamente versátil, lo que pone de relieve la prioridad otorgada a la prestación de asistencia. Se considera que la oficina en el país ha desempeñado un papel muy constructivo y transparente en sus relaciones con los donantes y los asociados humanitarios, gracias a las capacidades del personal y las redes de colaboradores.
41. Por su labor en las esferas de la asistencia alimentaria y la asistencia nutricional de emergencia, el PMA debió interactuar con las autoridades *de facto* más frecuentemente que otros organismos, y a menudo debe tratar el tema del acceso humanitario a las zonas en conflicto con esas mismas autoridades.

## **Principios humanitarios, protección y rendición de cuentas a las poblaciones afectadas**

### ***Principios humanitarios***

42. La oficina en el país ha desplegado esfuerzos variados y sistemáticos para garantizar que sus programas y operaciones no aumenten las tensiones sociales ni los riesgos para las personas y las comunidades. Entre esas iniciativas destacar la realización de análisis de la situación, el empoderamiento del personal nacional con experiencia de modo que pueda tomar decisiones operacionales y aplicar medidas concretas para mitigar el riesgo de tensión entre los grupos de población.
43. En consonancia con la cultura institucional más general del PMA descrita en evaluaciones anteriores<sup>13</sup>, la oficina en el país ha dado prioridad al principio de humanidad al tiempo que observa atentamente los cuatro principios humanitarios. El PMA hizo todo lo posible por evitar que la asistencia beneficiase a grupos asociados con los militares, aunque la orientación y el apoyo formales que ha brindado la Sede en este aspecto han sido escasos. Cuando se ha debido buscar el equilibrio entre los principios de humanidad o imparcialidad, por un lado, y los de independencia o neutralidad, por el otro, el PMA ha analizado cada caso en busca de un enfoque coherente con esos principios, evaluando con cautela las opciones y los riesgos. Cuando surgió algún dilema en relación con los principios humanitarios, no hubo ningún agente de coordinación ni mecanismo oficial de remisión de la información a instancias superiores disponible para que la oficina en el país y el despacho regional pudieran solicitar orientación o recibirla.

---

<sup>13</sup> "Informe resumido sobre la evaluación de las políticas del PMA en materia de principios humanitarios y acceso a las poblaciones con fines humanitarios en el período 2004-2017" (WFP/EB.A/2018/7-C).

### ***Protección y rendición de cuentas a las poblaciones afectadas***

44. La Oficina del PMA en Myanmar tiene un conocimiento pormenorizado de los riesgos en materia de protección y ha tomado medidas para mitigarlos, en particular en las operaciones de socorro. Sin embargo, la ampliación de sus programas en el país ha superado la capacidad de la oficina para gestionar todos los riesgos en la materia, incluso con el apoyo de las nuevas tecnologías.
45. Los asociados cooperantes hicieron importantes contribuciones al análisis del PMA sobre los riesgos para la protección por zonas. Los principales elementos que permitieron evitar los problemas de seguridad fueron la tecnología digital, la capacitación y la redacción cuidadosa de los contratos. No obstante, los presupuestos asignados a los asociados cooperantes no incluyeron disposiciones relativas a las responsabilidades y actividades vinculadas a la protección.
46. Se ha observado una ampliación progresiva del mecanismo de participación comunitaria para recibir retroalimentación de las poblaciones afectadas, lo que demuestra el compromiso del PMA de garantizar la pertinencia y la calidad de sus programas. El uso del mecanismo aún se enfrenta a dificultades, como el desconocimiento de los beneficiarios y las limitaciones tecnológicas; además, su cobertura no ha logrado adecuarse al ritmo con que crecían las operaciones. El papel que desempeñan los asociados cooperantes en materia de rendición de cuentas a las poblaciones afectadas es importante y valorado, pero no se ha aprovechado al máximo.

### **Eficiencia y gestión de riesgos**

#### ***Recursos humanos y financieros***

47. El PMA destinó recursos humanos adecuados para la mayor parte de sus operaciones en curso de ampliación, salvo en algunas suboficinas. El personal trabajó constantemente en condiciones de mucha presión, y se llevaron adelante varias iniciativas para mejorar su bienestar. Quizá debería ofrecerse una justificación más clara de los niveles de dotación de personal de la oficina en el país. La contratación de personal especializado representó un desafío, y el despliegue del personal internacional se vio afectado por las restricciones de entrada y de circulación.
48. En términos generales, el PMA obtuvo recursos financieros adecuados para sus operaciones, con niveles de financiación mayores para la intervención de emergencia (más del 75 % del plan basado en las necesidades para el período 2018-2022) que para la alimentación escolar (31 %) y las actividades de creación de activos (37 %). La movilización de financiación obtuvo buenos resultados gracias a la considerable inversión que realizó la oficina en el país en el establecimiento de relaciones con los donantes y los oportunos ajustes que hizo a las actividades durante la ejecución del PEP. Si bien se ha logrado cierta flexibilidad en la financiación, la asignación de fondos a fines específicos —por ejemplo, a nivel geográfico— sigue representando un desafío.

#### ***Cumplimiento de los plazos establecidos***

49. Teniendo en cuenta las dificultades del entorno, la puntualidad de las operaciones y la ejecución de los planes fueron satisfactorias en la mayor parte de las actividades. Los niveles de gasto para las actividades de mayor envergadura fueron adecuados casi todos los años, lo que indica que la ampliación de escala fue eficaz. La ejecución de las intervenciones se ha visto retrasada por las restricciones de acceso a las poblaciones afectadas, que han sido más estrictas desde la toma del poder por los militares. El PMA ha adoptado medidas adecuadas para respetar los plazos de sus intervenciones, entre ellas, el uso de mecanismos de prefinanciación, el mantenimiento de existencias y listas de reserva de personal, y el recurso a las compras a nivel local. En general, el sólido liderazgo de la oficina en el país dio lugar a

un enfoque flexible, innovador y orientado a la resolución de los problemas que permitió que las operaciones se llevaran a cabo sin dificultades y con relativa puntualidad.

### ***Eficiencia y eficacia en función de los costos***

50. La eficiencia en función de los costos de las operaciones ha mejorado gracias a diversos factores que se encuentran bajo el control del PMA, entre ellos, los bajos niveles de pérdida en las cadenas de suministro, la buena gestión financiera, las mejoras en el análisis de la información y los datos, y los avances tecnológicos. Las operaciones del PMA en Myanmar lograron economías de escala a medida que fueron creciendo, en particular tras la introducción de la asistencia eficaz en cuanto a costos en la zona periurbana de Yangón. El modesto aumento de la dotación de personal en comparación con la ampliación de las operaciones también ha contribuido a la eficiencia en función de los costos.
51. En Myanmar, las TBM han sido más eficaces en función de los costos que la distribución de alimentos en especie (en consonancia con los hallazgos a nivel mundial), pero se necesitaría un análisis más pormenorizado para comparar esa eficiencia entre las distintas formas en que se proporcionan las TBM (efectivo en sobres, efectivo en ventanilla o transferencia por vía electrónica).
52. El PMA ha analizado la eficacia en función de los costos de distintos procesos, tales como la selección de los beneficiarios y el establecimiento de prioridades para la asistencia y la elección de la modalidad. Sin embargo, los análisis de la relación costo-eficacia no se llevaron a cabo sistemáticamente y muy pocas veces se incluyeron en los exámenes y las evaluaciones de la labor del PMA en el país.

### ***Gestión de riesgos***

53. El PMA respondió de modo sistemático y adecuado a la gran diversidad y la continua evolución de los riesgos, basándose en análisis cada vez más detallados de estos y en medidas de mitigación. La atenta función de supervisión y asesoramiento del despacho regional ha sido fundamental para esa labor, mientras que la Sede y la Oficina de Nueva York no han ofrecido una orientación sistemática en materia de políticas, por ejemplo, en cuanto a la interacción con las autoridades *de facto*, la promoción para un mayor espacio humanitario, y la contratación y retención de personal.
54. Los sistemas de gestión de los riesgos del PMA estuvieron bien concebidos y se centran principalmente en su personal en el país, que demuestra un muy buen conocimiento de los riesgos. Existe una transferencia explícita de riesgos del PMA a los asociados cooperantes, pero no está claro qué tipo de apoyo podría ofrecer el Programa en caso de que esos riesgos se materializaran y, además, el Programa cubre solo una parte de los costos relativos a la gestión de los riesgos por parte de los asociados.

### **Conclusiones**

55. La evaluación permitió determinar que la operación estaba bien enfocada y había alcanzado un alto grado de madurez, capacidad de respuesta a los acontecimientos y cobertura de las comunidades y las personas necesitadas en circunstancias muy adversas. La operación se fundamenta en recursos humanos y financieros bien gestionados, importantes economías de escala y, sobre todo, prácticas de gestión de los riesgos ceñidas estrictamente a las orientaciones institucionales sobre los sistemas descentralizados de gestión que se actualizan de forma constante. La capacidad de la oficina en el país para trabajar en estrecha colaboración con los donantes, el equipo humanitario en el país y el Despacho Regional para Asia y el Pacífico permitió prever los desafíos y prepararse adecuadamente para afrontarlos, y se ha logrado mantener un buen desempeño. Si bien es posible que la accesibilidad de las personas necesitadas y la escala de sus necesidades sigan representando un desafío

importante, muchos elementos del enfoque del PMA deberían mantenerse en el próximo PEP provisional.

56. **Conclusión 1.** Durante el período de ejecución del PEP, el PMA logró una importante ampliación de escala de sus operaciones en respuesta a las crisis consecutivas, gracias a las sólidas bases establecidas por el marco del PEP, que permitieron efectuar revisiones presupuestarias con flexibilidad y responder así prontamente a la evolución de las circunstancias. Con respecto a la financiación, los buenos resultados de la labor de ampliación de la escala ponen de relieve la buena reputación del PMA entre los donantes como institución capaz de prestar asistencia a la escala necesaria y de modo eficaz en un entorno muy complejo y con numerosas restricciones. La toma de decisiones descentralizadas combinada con las orientaciones periódicas facilitadas por el despacho regional fue decisiva para que la oficina en el país tuviese una gran capacidad de adaptación.
57. **Conclusión 2.** En una situación de crisis humanitaria, de gobernanza y de seguridad simultáneas, el PMA ha visto crecer su papel como organismo humanitario en Myanmar, y ha desempeñado ese papel ampliado con prudencia y eficacia. La coordinación y complementariedad de su labor con la de los asociados de las Naciones Unidas ha sido ejemplar. El PMA ha equilibrado cuidadosamente las difíciles tensiones entre distintos principios humanitarios. Los riesgos operacionales y de protección se gestionaron bien, aunque con una tendencia a subestimar tanto el grado en que los asociados cooperantes asumen los riesgos como la necesidad de una comunicación constante con las poblaciones afectadas. El despacho regional ofreció orientación sobre el acceso basado en principios y los riesgos conexos, pero por parte de la Sede las recomendaciones al respecto fueron escasas.
58. **Conclusión 3.** Se determinó que el seguimiento de la seguridad alimentaria era adecuado en las zonas donde el PMA y sus asociados locales tienen acceso, pero el seguimiento de los efectos en materia de nutrición, género, resiliencia y cohesión social resultaba más difícil. La disponibilidad de información se reduce en las zonas donde el acceso es insuficiente (que por lo general son las afectadas por el conflicto), a pesar del uso de enfoques innovadores en la recopilación de datos. Es probable que las necesidades humanitarias de esas zonas se subestimen en gran medida, lo que puede generar deficiencias en la cobertura de la asistencia. Se presta considerable atención a la selección de las zonas geográficas, los hogares y las personas que más necesitan la asistencia del PMA, y se tiene debidamente en cuenta la igualdad de género y los aspectos relativos a la inclusión social en general. Se cuenta con un elaborado mecanismo de participación comunitaria, pero hay una serie de factores que limitan su uso.
59. **Conclusión 4.** Las distintas perturbaciones ocurridas en Myanmar han desviado la atención del PMA del objetivo original del PEP de prestar apoyo al desarrollo a mediano plazo dirigido por el Gobierno. Al mismo tiempo, el Programa ha continuado apoyando las actividades alineadas con las políticas nacionales, como las vinculadas a la nutrición y la alimentación escolar. La mitigación de los riesgos sociales y ambientales es una nueva esfera de trabajo, y se observan indicios de que el PMA está contribuyendo a la paz. Por lo tanto, las operaciones se aproximan a un enfoque basado en el triple nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz. No obstante, el hecho de que el PEP no se concibió con ese fin conduce a que no haya desplegado todo su potencial. Un elemento central de ese triple nexo en Myanmar fue el fomento de la resiliencia, para el cual el PMA careció de un enfoque estratégico en los niveles comunitario, institucional y de los sistemas alimentarios. Además, el fomento de la resiliencia no se integró en todos los efectos estratégicos del PEP.

## Recomendaciones

N.º	Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
1	<p><b>Adaptación y ampliación de escala</b></p> <p><b>Mantener y mejorar la capacidad de trabajar a la escala necesaria. Habría que seguir aprovechando activamente los factores que posibilitan la flexibilidad operacional, así como seguir favoreciendo el bienestar del personal.</b></p>					
1.1	<p>El PMA debería incrementar su capacidad prosiguiendo sus actividades de movilización de fondos y diálogo normativo sobre la olvidada crisis en Myanmar, con el apoyo de la Sede; además, debería detectar y colmar las lagunas en los distintos sistemas de información digital, y mantener la estructura de gestión basada en una matriz, que engloba las responsabilidades relativas a las operaciones, los programas y la cobertura geográfica.</p>	Operacional	Oficina en el país		Alta	Fin de la ejecución del PEP provisional
1.2	<p>La oficina en el país debería continuar promoviendo medidas que permitan el ajuste rápido de las operaciones, como, por ejemplo, los acuerdos flexibles multimodales sobre el terreno con los asociados, respaldados por el instrumento de la oficina en el país para la gestión eficaz (COMET) y el Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS). También debería mantener y ampliar las listas de reserva, y los acuerdos con los proveedores de servicios financieros. Estos mecanismos deberían consolidarse mediante una labor proactiva de fomento de las capacidades con las organizaciones de la sociedad civil en esferas tales como la preparación de propuestas y la presentación de informes.</p>	Operacional	Dependencia de operaciones de la oficina en el país	Dependencia de programas de la oficina en el país	Alta	Fin de la ejecución del PEP provisional
1.3	<p>El PMA debería mantener la capacidad de personal necesaria para prestar una asistencia de gran calidad bajo presión. Debería establecer procesos adecuados desde el punto de vista cultural para el seguimiento del bienestar del personal y para que este pueda expresar sus inquietudes. La Dirección de Recursos Humanos de la Sede debería prestar mayor atención a las importantes limitaciones que dificultan la contratación de personal. Deberían ampliarse las oportunidades para las licencias, la capacitación interna, las asignaciones de carácter temporal y otras opciones para el personal, a fin de promover el desarrollo profesional en Myanmar.</p>	Estratégica	Dependencias de operaciones y recursos humanos de la oficina en el país	Dirección de Recursos Humanos de la Sede	Alta	Fin de la ejecución del PEP provisional

N.º	Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
2	<p><b>Un enfoque inclusivo, basado en principios y que tenga en cuenta los riesgos</b></p> <p><b>En el futuro inmediato seguirá siendo necesario tomar decisiones éticas y prácticas difíciles vinculadas a los principios humanitarios y a la búsqueda de un equilibrio entre las distintas prioridades en la gestión de los riesgos. El PMA debe hallar formas de mantener la coherencia en los procesos internos de adopción de decisiones. El apoyo a las personas que toman las decisiones debe ser constante y adaptarse a las situaciones operacionales. El papel central que desempeñan los asociados cooperantes y proveedores de servicios requiere una consideración mayor de sus capacidades y estatus en las operaciones que la que recibe en el marco de los sistemas institucionales existentes. Los esfuerzos desplegados actualmente por el PMA para dar a conocer su posicionamiento humanitario deberían ampliarse a una variada gama de partes interesadas.</b></p>					
2.1	<p>A nivel institucional, el PMA debe considerar la posibilidad de formular mecanismos para que las oficinas en los países y los despachos regionales puedan solicitar apoyo a los niveles superiores de la institución cuando tienen que tomar decisiones éticas difíciles en relación con los principios humanitarios y los riesgos en contextos muy polarizados y delicados desde el punto de vista político. Cuando sea preciso, el equipo directivo superior del PMA debe prestar apoyo al personal directivo superior de la oficina en el país si este plantea cuestiones y decisiones propuestas para obtener la aprobación institucional. Deberían darse a conocer todas las orientaciones pertinentes sobre los procesos aplicables para atender los problemas de acceso y los dilemas relativos a los principios humanitarios, tales como la facultad de la oficina en el país para alcanzar soluciones de compromiso entre los riesgos para las poblaciones y los riesgos para las operaciones.</p>	Estratégica	<p>Director Ejecutivo Adjunto y Jefe de Operaciones de la Sede</p> <p>Departamento de Gestión de las Operaciones</p>	<p>Dirección de Programas de Acción Humanitaria y Desarrollo de la Sede</p>	Alta	Junio de 2024
2.2	<p>El PMA debería definir de qué forma intervenir cuando un asociado o contratista se encuentra expuesto a riesgos (como la pérdida de la autorización para trabajar o el arresto de su personal) y prestarle apoyo siempre que sea posible. También debería considerar la posibilidad de establecer procesos de retroalimentación para garantizar que los asociados cooperantes no se sientan presionados a realizar actividades en zonas de alto riesgo. Debería establecerse un mecanismo financiero que permita atender los riesgos reales y posibles que se transfieren a los asociados cooperantes, por ejemplo, los relacionados con la seguridad de su personal, su reputación institucional y su capacidad de intervención.</p>	Operacional	<p>Dependencia de operaciones de la oficina en el país</p>	<p>Dependencia de programas de la oficina en el país</p>	Alta	Fin de la ejecución del PEP provisional

N.º	Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
2.3	<p>El PMA debería continuar profundizando su comprensión de los riesgos para las personas y las comunidades afectadas (indirectamente, ya sea de forma positiva o negativa) por sus actividades en materia de seguridad alimentaria y nutrición, sin limitarse a recopilar datos cuantitativos basados en la percepción a través del mecanismo de participación comunitaria. La falta de conocimientos puede resolverse mejorando las encuestas existentes de seguimiento posterior a la distribución y aplicando salvaguardias ambientales y sociales que podrían incluir, por ejemplo, datos sobre la cohesión social, y simplificando el seguimiento posterior a las distribuciones y su ampliación a los grupos de población afectados que no son beneficiarios del PMA. También es preciso recabar más datos etnográficos sobre los beneficiarios y grupos de población no beneficiaria para garantizar que no se ocasionen daños, así como para realizar el seguimiento de las quejas presentadas. Deben considerarse los factores lingüísticos y étnicos para establecer vínculos de confianza y comunicación.</p>	Operacional	Dependencia de investigación, evaluación y seguimiento de la oficina en el país	Dependencia de protección y rendición de cuentas a las poblaciones afectadas de la oficina en el país	Media	Fin de la ejecución del PEP provisional
3	<p><b>Sistemas de información y retroalimentación</b>  <b>El ajuste de los datos cualitativos y de base comunitaria que se recopilan permitirá al PMA transmitir, internamente y a los beneficiarios, un panorama más completo de las actividades que inciden en la seguridad alimentaria y la nutrición. Esa información no debería incrementar la cantidad de texto y cifras que se presenta en los informes y otros materiales de comunicación, sino que debería basarse más que en la actualidad en el uso de herramientas digitales integradas.</b></p>					
3.1	<p>La oficina en el país debería señalar las lagunas en los sistemas digitales que utiliza con miras a permitir la presentación sencilla de los datos cuantitativos y cualitativos (como mapas geoespaciales, mapas de factores de conflicto, informes de seguimiento de procesos e informes de análisis de opiniones sobre la dignidad de quienes reciben asistencia), de modo que se faciliten el análisis de las tendencias y las experiencias de las poblaciones afectadas para contribuir a la toma de decisiones a nivel de la oficina en el país. Esta última debería examinar la frecuencia de la presentación de informes periódica por parte de las suboficinas para garantizar que sea óptima, y utilizar las reuniones del personal directivo para plantear los problemas específicos que surjan a nivel de las suboficinas.</p>	Operacional	Dependencia de operaciones de la oficina en el país	Dependencia de investigación, evaluación y seguimiento de la oficina en el país	Media	Fin de la ejecución del PEP provisional

N.º	Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
3.2	El PMA debe tomar medidas para acceder a los conocimientos que los asociados extraen de sus propios sistemas de información comunitarios mediante el establecimiento de un proceso de comunicación sencillo. Los asociados cooperantes cumplen una función clave en la obtención de información debido al tiempo que pasan sobre el terreno y las relaciones que cultivan con las comunidades. Debería hacerse un mayor uso de esa información.	Operacional	Dependencia de investigación, evaluación y seguimiento de la oficina en el país	Dependencia de programas de la oficina en el país	Media	Fin de la ejecución del PEP provisional
3.3	Debería examinarse periódicamente en qué grado conocen las comunidades el mecanismo de participación comunitaria del PMA y en qué grado confían en él, además de examinarse el uso que hacen los asociados cooperantes de ese mecanismo en todos los estados, y realizar los ajustes que se consideren necesarios.	Operacional	Dependencia de protección y rendición de cuentas a las poblaciones afectadas de la oficina en el país	Dependencia de investigación, evaluación y seguimiento de la oficina en el país	Media	Fin de la ejecución del PEP provisional
4	<p><b>Integración de la resiliencia en la intervención de emergencia</b></p> <p><b>Debería utilizarse el período de dos años del PEP provisional para poner a prueba e integrar de forma gradual una perspectiva de la resiliencia más amplia en todo el programa, a fin de abordar las vulnerabilidades estructurales. El objetivo será garantizar que cuando ocurra una perturbación las comunidades puedan utilizar las capacidades locales y necesiten menos asistencia humanitaria. La atención a las comunidades y los sistemas puede ayudar a crear vínculos más fuertes entre los efectos estratégicos a largo plazo, y puede fortalecer la coordinación entre los distintos equipos que conforman la estructura matricial de la oficina en el país. De este modo se contribuirá a la pertinencia y al uso de los recursos en beneficio de las personas afectadas, habida cuenta de que la crisis probablemente se prolongue.</b></p>					
4.1	Un nuevo enfoque que tome en cuenta la capacidad de las personas y las comunidades afectadas para responder a las perturbaciones y los factores de estrés debería incluir la creación de un marco de fomento de la resiliencia que se aplique en todo el PEP provisional como efecto transversal. El marco también podría aplicarse en niveles inferiores a los efectos estratégicos en la línea de mira de dicho PEP.	Estratégica	Dependencia de programas de la oficina en el país	Despacho regional	Alta	Octubre de 2023

N.º	Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
4.2	En el efecto estratégico relativo a la intervención ante crisis debería integrarse un enfoque de fomento de la resiliencia, en particular en lo que respecta a la reducción del riesgo de desastres. En cuanto a las capacidades y los activos que favorecen la resiliencia, debería realizarse una evaluación de la cohesión social y determinarse cómo evitar que se generen tensiones. La cohesión social y la prevención de las tensiones son factores que fomentan la resiliencia de las comunidades a las perturbaciones.	Estratégica	Dependencia de programas de la oficina en el país	Despacho regional	Alta	Fin de la ejecución del PEP provisional
4.3	El enfoque de fomento de la resiliencia debería incluir un análisis amplio de los principales activos y la infraestructura básica a nivel de las comunidades, y debería estimular la mayor adaptación de la intervención de emergencia al contexto local, por ejemplo, mediante las compras en los mercados locales encaminadas a fortalecer los sistemas alimentarios, o a través del apoyo a las capacidades de preparación ante emergencias para hacer frente a las crisis repentinas. Esta labor también podría incluir el fortalecimiento de las capacidades de las entidades del sector privado que participan en la prestación de servicios comunes o en las actividades de alimentación escolar con productos locales con el fin de contribuir a los sistemas alimentarios locales.	Estratégica	Dependencia de programas de la oficina en el país	Despacho regional	Alta	Fin de la ejecución del PEP provisional

**Lista de las siglas utilizadas en el presente documento**

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
COVID-19	enfermedad por el coronavirus de 2019
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
PEP	plan estratégico para el país
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
TBM	transferencia de base monetaria
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia