
ANEXO VIII: ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS DE LAS EVALUACIONES EN 2020

1. En 2020 se concluyeron y se presentaron a la Junta Ejecutiva, para examen, ocho evaluaciones gestionadas a nivel central¹: una evaluación de la política del PMA en materia de género para 2015-2020, una evaluación estratégica de la financiación de la labor del PMA, sendas evaluaciones de los PEP para Bangladesh, el Camerún, Indonesia, la República Democrática del Congo y Timor-Leste, y una síntesis de datos empíricos y lecciones aprendidas de las evaluaciones de políticas. Se concluyeron, asimismo, una evaluación interinstitucional de la acción humanitaria llevada a cabo en respuesta al ciclón Idai² y una evaluación interinstitucional temática de la acción humanitaria sobre la igualdad de género³, las cuales aportaron un valioso conjunto de datos empíricos del que el Programa podrá extraer enseñanzas.
2. Los cinco PEP evaluados se dividen básicamente en dos grupos: el de los países donde el PMA está reorientándose hacia una función de habilitación, haciendo hincapié en el fortalecimiento de las capacidades y la promoción de políticas en los ámbitos de preparación para emergencias, protección social, nutrición y servicios de la cadena de suministro (Indonesia, Timor-Leste y, en menor medida, el Camerún), y el de los países donde domina la ejecución directa en contextos de crisis complejos (Bangladesh y la República Democrática del Congo).
3. En las evaluaciones de estos PEP de primera generación se constató que el nuevo marco constituía una plataforma eficaz para fortalecer el apoyo prestado a los Gobiernos, y en las cinco evaluaciones se observó en 2020 un alto grado de armonización con las políticas nacionales. El fortalecimiento de las capacidades de los países fue desigual en los cinco PEP y debe hacerse un esfuerzo considerable para lograr una transición sostenible de los programas que reciben apoyo del PMA hacia la apropiación nacional. En el Camerún, aunque el PMA desempeñó un papel fundamental en la mejora de la coordinación de los sistemas de análisis de la seguridad alimentaria, las perspectivas de ampliación y sostenibilidad eran escasas. En la República Democrática del Congo, debido a las limitaciones de recursos, los planes para fortalecer las capacidades gubernamentales en materia de preparación para emergencias y reducción del riesgo de desastres se circunscribieron a la capacitación del personal gubernamental. Las oficinas en Indonesia y Timor-Leste se centraron en el fortalecimiento de las capacidades a nivel individual, pero los cambios registrados han sido graduales y no han tenido efectos transformativos. La asistencia técnica para el Gobierno de Bangladesh consistió principalmente en visitas de capacitación y de estudio y no en una colaboración más amplia en la formulación de políticas en esferas relacionadas con el mandato del PMA.
4. En las cinco evaluaciones de PEP se señaló la colaboración del PMA con una serie de ministerios gubernamentales, así como la necesidad de trabajar más estratégicamente con el conjunto de los ministerios. El PMA mantuvo un fuerte liderazgo en los sectores de seguridad alimentaria, logística y telecomunicaciones de emergencia en los países donde se realizan intervenciones de emergencia (Bangladesh, República Democrática del Congo), pero le faltó utilizar su poder de convocatoria con respecto a la intervención humanitaria para forjar los vínculos estratégicos necesarios para llevar a cabo una labor de fomento de la resiliencia o de desarrollo a nivel nacional. Esta carencia estuvo relacionada con la rotación del personal, con la falta de cualificación del personal del PMA para participar en el debate sobre políticas y la comunicación estratégica, y con las limitaciones de financiación.

¹ Los informes resumidos están recogidos, respectivamente, en los documentos WFP/EB.A/2020/7-B; WFP/EB.A/2020/7-C; WFP/EB.1/2021/6-A; WFP/EB.2/2020/6-A; WFP/EB.2/2020/6-C; WFP/EB.2/2020/6-B/Rev.1; WFP/EB.2/2020/6-D, y WFP/EB.A/2020/7-D.

² Informe disponible en la dirección: <https://interagencystandingcommittee.org/inter-agency-humanitarian-evaluations/inter-agency-humanitarian-evaluation-response-cyclone-idai>.

³ Informe disponible en la dirección: <https://interagencystandingcommittee.org/inter-agency-humanitarian-evaluations/inter-agency-humanitarian-evaluation-iahe-gender-equality-and-empowerment-women-and-girls-geewg>.

5. El sentido de apropiación nacional y local de los programas apoyados por el PMA varió en los cinco países cuyos PEP se evaluaron. En Indonesia y Timor-Leste, las iniciativas centradas en fomentar la sostenibilidad de las actividades gubernamentales dependieron en gran medida de las asignaciones presupuestarias ministeriales a nivel nacional y subnacional. En la República Democrática del Congo, las estrategias locales de retirada para pasar de formas de asistencia no condicionadas a formas de asistencia condicionadas no se articularon con claridad, y se ofreció escaso apoyo a las personas que pasaban de la fase de emergencia a la de resiliencia. En Bangladesh, el PMA se esforzó en establecer vínculos entre la intervención de emergencia y el fomento de la resiliencia a largo plazo, pero recibió críticas por el lento avance en el uso de TBM para las comunidades de refugiados.
6. Se encomiaron la magnitud, rapidez y cobertura de la intervención del PMA ante la crisis de los refugiados rohinyás, y los programas en la República Democrática del Congo registraron una expansión considerable en respuesta al creciente número de crisis en un entorno físico, social e institucional extremadamente difícil. El PMA participó activamente en la intervención interinstitucional en respuesta al ciclón Idai en Mozambique, asistiendo a un número estimado de 1,85 millones de personas afectadas.
7. La falta de coherencia en la aplicación de los criterios de selección de los beneficiarios en el Camerún dio lugar a que se cometieran errores vinculados a los datos sobre los beneficiarios de las TBM, en tanto que en la República Democrática del Congo las dificultades encontradas con respecto a la selección de los beneficiarios tuvieron que ver con la capacidad variable de los asociados cooperantes. Las personas con discapacidad solían quedar excluidas, sobre todo, de las actividades de fomento de la resiliencia. Mientras que el enfoque utilizado para ampliar la cobertura y magnitud de las intervenciones en Bangladesh se consideró acertado, el PEP de Timor-Leste no disponía de una estrategia clara para llegar a las comunidades que vivían en los lugares más apartados. En Mozambique, el limitado uso de criterios de activación anticipatorios y la escasa participación de organizaciones de la sociedad civil en la preparación para emergencias en las comunidades restaron eficacia a la respuesta ante el ciclón Idai.
8. A pesar de las mejoras, abordar las cuestiones relacionadas con la protección sigue representando un desafío para el PMA. En el Camerún, los problemas de protección de los beneficiarios en los campamentos de refugiados se comunicaron sistemáticamente al ACNUR, pero en la República Democrática del Congo no se hizo un seguimiento sistemático de los comentarios, quejas y denuncias recibidos y darles respuesta de forma oportuna. En Bangladesh no estaba claro en qué grado las poblaciones afectadas, y especialmente las mujeres, se sentían facultadas para usar los mecanismos de retroalimentación.
9. De acuerdo con la evaluación interinstitucional de la acción humanitaria en el caso de la intervención tras el ciclón Idai, la gran mayoría de las personas de las comunidades afectadas consideraba que había sido tratada con respeto por los organismos humanitarios, aunque solo una pequeña parte sabía qué asistencia se iba a proporcionar o cómo utilizar el sistema de denuncia y retroalimentación. En la evaluación interinstitucional de la acción humanitaria sobre la igualdad de género se constató que las mujeres y las niñas tenían menos acceso que los hombres a los mecanismos de denuncia y retroalimentación, mientras que en la evaluación de la política de género se observó que el PMA había logrado avances moderados para garantizar que la asistencia alimentaria no perjudicase la seguridad, la dignidad o la integridad de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños que la recibían, y la mayoría de las mujeres y los hombres afirmo que podía acceder a la asistencia del Programa sin encontrar problemas de protección.
10. La financiación de la labor del PMA, de la cual una gran parte está vinculada con emergencias de nivel 3, ha aumentado drásticamente en los últimos años, si bien persiste un déficit de financiación considerable. Tal como se señala en el informe de la evaluación estratégica, la financiación del Programa depende en gran medida de unos cuantos donantes gubernamentales que aportan contribuciones destinadas principalmente a fines específicos y, en gran parte, deben gastarse en un plazo máximo de un año. La Oficina del PMA en el Camerún halló dificultades para desarrollar un enfoque de financiación plurianual y a la vez utilizar ciclos de financiación de un

año. En Indonesia aumentó la proporción de los fondos asignados por los donantes a fines específicos en comparación con el período anterior al PEP provisional, y ello limitó la flexibilidad y la capacidad del PMA para satisfacer prontamente las necesidades. En Bangladesh, la asignación a fines específicos de la mayor parte de los fondos de los donantes tuvo como consecuencia una financiación insuficiente de determinadas actividades y limitó la capacidad de la oficina del país para lograr la reorientación estratégica prevista en el PEP. Por último, en Timor-Leste, la incertidumbre sobre la asignación de recursos obligó a la oficina en el país a hacer constantemente una planificación a corto plazo.

11. El éxito del PMA en la movilización de fondos humanitarios ha ocultado la incertidumbre acerca de sus fuentes de financiación, o el hecho de que los déficits afectan desproporcionadamente a sus operaciones en los países donde no hay emergencias de nivel 3 y a las actividades centradas en el fomento de la resiliencia y el desarrollo. Las iniciativas de fortalecimiento de las capacidades nacionales en el Camerún, Indonesia y Timor-Leste se vieron obstaculizadas por la ausencia de financiación previsible y a más largo plazo.
12. Puesto que las evaluaciones recientes se han centrado en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres o han incluido un análisis al respecto, han servido para demostrar la importancia de los análisis contextuales, las competencias especializadas en materia de género, los datos desglosados por sexo y la incorporación de las cuestiones de género.
13. En la evaluación de la política del PMA en materia de género para 2015-2020 se recomendó actualizar la política a fin de integrar firmemente la perspectiva de género en la labor del PMA en los países y contribuir a las iniciativas del sistema de las Naciones Unidas para acelerar el apoyo a los asociados gubernamentales en su esfuerzo por alcanzar los ODS para 2030. Para ello es preciso que la dirección siga prestando una atención constante a esta temática, que se elaboren programas eficaces en los países y que se establezca un entorno positivo y propicio para la incorporación sistemática de la perspectiva de género, sustentado por el aumento de los recursos financieros y humanos asignados para hacer una labor sostenible de fortalecimiento de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en todos los niveles del organismo.
14. En la evaluación de la política en materia de género se constató que el PMA estaba perdiendo oportunidades de fundamentar el diseño y la elaboración de programas en un análisis contextual exhaustivo de las necesidades e intereses de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños, algo que corroboraron las evaluaciones de los PEP: en la evaluación del PEP de Bangladesh se observó un alto nivel de sensibilización y de compromiso con la igualdad de género, pero también una falta de comprensión más matizada de cómo acceden las mujeres a las intervenciones del PMA y participan en ellas, y de la relación que esto tiene con el papel que desempeñan las mujeres en el hogar y en la sociedad. La Oficina del PMA en Indonesia, pese a haber integrado las consideraciones de género en sus actividades de fortalecimiento de las capacidades nacionales, no lo hizo de forma exhaustiva en el PEP. En la República Democrática del Congo, aunque abordar la desigualdad entre hombres y mujeres y la violencia de género se considere fundamental para tratar la inseguridad alimentaria y la malnutrición, el PEP provisional no se basó en un análisis exhaustivo de las cuestiones de género a nivel nacional. En el Camerún solo se hicieron esfuerzos aislados por comprender mejor el contexto de las cuestiones de género y las consecuencias para la programación del PMA. En la evaluación interinstitucional de la acción humanitaria sobre la igualdad de género se comprobó que a este tema se le suele quitar prioridad en la primera fase de una intervención, ya que no se considera una "cuestión vital", salvo en lo referente a la explotación y el abuso sexuales o a los casos de violencia de género.
15. En la evaluación se constató asimismo que el PMA necesita dotar de recursos y apoyar adecuadamente su estructura de gestión de las cuestiones de género fomentando la capacidad de sus empleados a todos los niveles, y en particular del personal directivo superior. La insuficiente dotación de personal de la dependencia encargada del género y la inclusión y la escasa solidez de la estructura de rendición de cuentas se consideraron importantes factores que limitaban la puesta en práctica de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el PEP de Bangladesh.

16. A pesar de las mejoras en la recopilación sistemática de datos desglosados por sexo, algunos programas del PMA todavía no los emplean. En la evaluación de la política en materia de género se constató la falta de datos sobre los principales indicadores transversales (por ejemplo, el tipo de transferencia por sexo y edad), la limitada recopilación de datos a nivel individual y la escasez de análisis cualitativos sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres o sobre la dinámica interna de los hogares. Aunque la aplicación del marcador de género y edad del Comité Permanente entre Organismos ha contribuido al diseño de los PEP, el proceso a menudo se ha centrado en la contabilización en lugar de considerarse un factor dinámico de la incorporación sistemática de la perspectiva de género. La atención prestada en el Camerún a la recopilación de datos en los que se tuviera en cuenta el género fue notable, pero la aplicación de los criterios de incorporación de la perspectiva de género siguió presentando dificultades. Aunque el PEP de Indonesia no incluye indicadores específicos de género, se hizo un esfuerzo por incluir datos desglosados por sexo en las plataformas gubernamentales de recopilación de datos. En el PEP de Bangladesh, por su parte, escaseaban las pruebas de una labor sistemática de seguimiento y presentación de informes sobre las cuestiones de género.
17. Se constató que los esfuerzos positivos por incorporar sistemáticamente las cuestiones de género en todas las funciones institucionales del PMA habían contribuido a crear en este un entorno más propicio para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Sin embargo, la atención a ambos aspectos es variable y depende de decisiones individuales.
18. Los PEP de primera generación mostraron una imagen heterogénea, con un lento progreso general hacia los objetivos de transformación de las relaciones de género en el Camerún, una mayor integración de las consideraciones de género en las actividades de fomento de la resiliencia en la República Democrática del Congo y esfuerzos a pequeña escala para integrar las consideraciones de género en las actividades en Indonesia. En la evaluación de la política en materia de género se recomendó la incorporación sistemática de la perspectiva de género en el próximo Plan Estratégico como parte esencial de la función de habilitación del PMA para alcanzar el objetivo del Hambre Cero, y que las cuestiones de género se integraran en el diseño y la ejecución de la segunda generación de PEP.