



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

Junta Ejecutiva
Período de sesiones anual
Roma, 23-27 de junio de 2025

Distribución: general

Tema 7 del programa

Fecha: 22 de mayo de 2025

WFP/EB.A/2025/7-H/1/Rev.1

Original: inglés

Funciones de supervisión

Para decisión

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

Informe resumido de la evaluación del plan estratégico para Etiopía (2020-2025)

Resumen

La evaluación del plan estratégico para Etiopía (2020-2025) se llevó a cabo entre septiembre de 2023 y septiembre de 2024 con el doble objetivo de rendir cuentas y favorecer el aprendizaje, además de servir de base para la elaboración del siguiente plan estratégico para el país.

En la evaluación se determinó que las esferas de intervención del plan estratégico para el país —con el que se deseaba combatir la inseguridad alimentaria y la malnutrición crónicas—, eran muy pertinentes y en general se basaban en datos empíricos sólidos. La orientación estratégica del plan, en consonancia con la visión del Gobierno, aspiraba a reducir la necesidad de asistencia humanitaria reforzando la sostenibilidad de los sistemas alimentarios mediante la programación de actividades relacionadas con la resiliencia y los medios de vida. Sin embargo, ante las múltiples perturbaciones y el estallido del conflicto en Tigré, que pronto se extendió fuera de la región, el PMA tuvo que pasar a la modalidad de intervención ante crisis, para la que el plan ofrecía escasa orientación.

El PMA no estuvo en condiciones de atenerse demasiado a la orientación estratégica establecida en el plan porque este se basaba en supuestos excesivamente optimistas y adolecía de escasa integración entre las actividades de socorro y las de fomento de la resiliencia. Los fondos destinados a las actividades para “cambiar la vida de las personas” fueron menos abundantes de lo esperado, debido en parte a que los donantes asociados y el PMA no se pusieron de acuerdo sobre la ventaja comparativa del Programa y a la limitada capacidad del PMA para demostrar los avances alcanzados en la esfera de la resiliencia.

En consonancia con la política del PMA en materia de evaluación de 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 PMA 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.

Coordinadoras del documento:

Sra. A.-C. Luzot

Directora de Evaluación

Correo electrónico: anneclaire.luzot@wfp.org

Sra. V. Knips

Oficial de Evaluación

Correo electrónico: vivien.knips@wfp.org

En respuesta a las necesidades derivadas del conflicto en el norte de Etiopía, el PMA amplió considerablemente sus operaciones y proporcionó a las personas afectadas por la crisis, refugiados incluidos, un nivel de asistencia sin precedentes que les ayudó a satisfacer sus necesidades básicas de alimentos y nutrición. Sin embargo, su excesiva dependencia de los sistemas gubernamentales para prestar asistencia de socorro hizo que el PMA corriera el riesgo de no respetar los principios humanitarios de humanidad, independencia operacional y neutralidad. Las disposiciones de ejecución hicieron más difícil para el Programa garantizar que la asistencia llegara a los más necesitados, sin discriminación alguna. En un contexto de crisis humanitaria provocada por el conflicto, el PMA aplicó medidas de control limitadas y por ello se arriesgó a que se le percibiera como un organismo que tomaba partido por una de las partes en el conflicto. Tras descubrir que se había desviado ayuda alimentaria, la asistencia se suspendió entre junio y octubre de 2023, lo que tuvo una gran repercusión negativa en la seguridad alimentaria de las poblaciones vulnerables y entró en conflicto con el principio de humanidad.

Aunque la oficina en el país avanzó en la integración de los objetivos transversales de los programas, en particular, en lo relativo a la labor encaminada a fortalecer la rendición de cuentas mediante el proyecto de ofrecimiento de garantías del PMA, es necesario redoblar los esfuerzos para aplicar las orientaciones y mejorar las capacidades del Programa y de los asociados sobre el terreno.

El PMA subestimó los riesgos existentes y sus medidas de mitigación fueron insuficientes. Los asociados consideran que el proyecto de ofrecimiento de garantías, que se puso en marcha para subsanar estas deficiencias, fue satisfactorio en términos generales, pero subsisten algunas preocupaciones. En el momento de efectuar la evaluación todavía no se había logrado hacer la transición, prevista en el plan estratégico para el país, de la ayuda alimentaria en especie a la asistencia de base monetaria, modalidad que también podría mitigar algunos de los riesgos que conlleva la asistencia en especie.

La claridad de la orientación estratégica y la moral del personal se vieron negativamente afectadas por la elevada rotación de los directores del PMA en el país. El personal de la oficina en el país se vio continuamente sometido a una gran presión desde que se inició la intervención ante la situación en el norte de Etiopía, tras el escándalo sobre el desvío de la ayuda y a causa de los recientes recortes presupuestarios que menoscabaron el bienestar del personal.

En la evaluación se formularon seis recomendaciones, que alientan al PMA a: reflejar mejor en sus planes las cuestiones que suscitan incertidumbre a fin de garantizar la pertinencia de la orientación estratégica a lo largo del tiempo; seguir aplicando los cambios de estrategia y modalidad previstos en el plan estratégico para el país, en particular, seguir avanzando en la transición de un programa destinado a “salvar vidas” a otro encaminado a “cambiar la vida de las personas”; adoptar medidas que garanticen unas condiciones que propicien la aplicación de un enfoque basado en principios para atender las necesidades; mejorar su capacidad de demostrar los resultados alcanzados; acelerar la transición hacia la asistencia de base monetaria, y promover la estabilidad del personal directivo superior.

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado “Informe resumido de la evaluación del plan estratégico para Etiopía (2020-2025)” (WFP/EB.A/2025/7-H/1/Rev.1) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.A/2025/7-H/1/Add.1.

* 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 del plan estratégico para el país (PEP) relativo a Etiopía (2020-2025) fue encargada por la Oficina de Evaluación del PMA. Cumple el doble objetivo de rendir cuentas de la labor realizada y favorecer el aprendizaje, y sirve de base para el diseño del siguiente PEP para Etiopía.
2. La evaluación abarcó las actividades realizadas por el PMA en el marco del PEP provisional para Etiopía desde 2019 hasta junio de 2020 y del PEP propiamente dicho desde 2020 hasta marzo de 2024. Fue realizada entre septiembre de 2023 y septiembre de 2024 por un equipo externo independiente que empleó un enfoque teórico basado en una metodología mixta.
3. Los principales usuarios previstos de la evaluación son la Oficina del PMA en Etiopía, la Oficina Regional para África Oriental y Meridional, las direcciones técnicas de la Sede del PMA en Roma, la Junta Ejecutiva, el Gobierno Federal de Etiopía, las entidades asociadas de las Naciones Unidas y los donantes. Otros posibles usuarios son las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales presentes en el país y los beneficiarios del PMA.

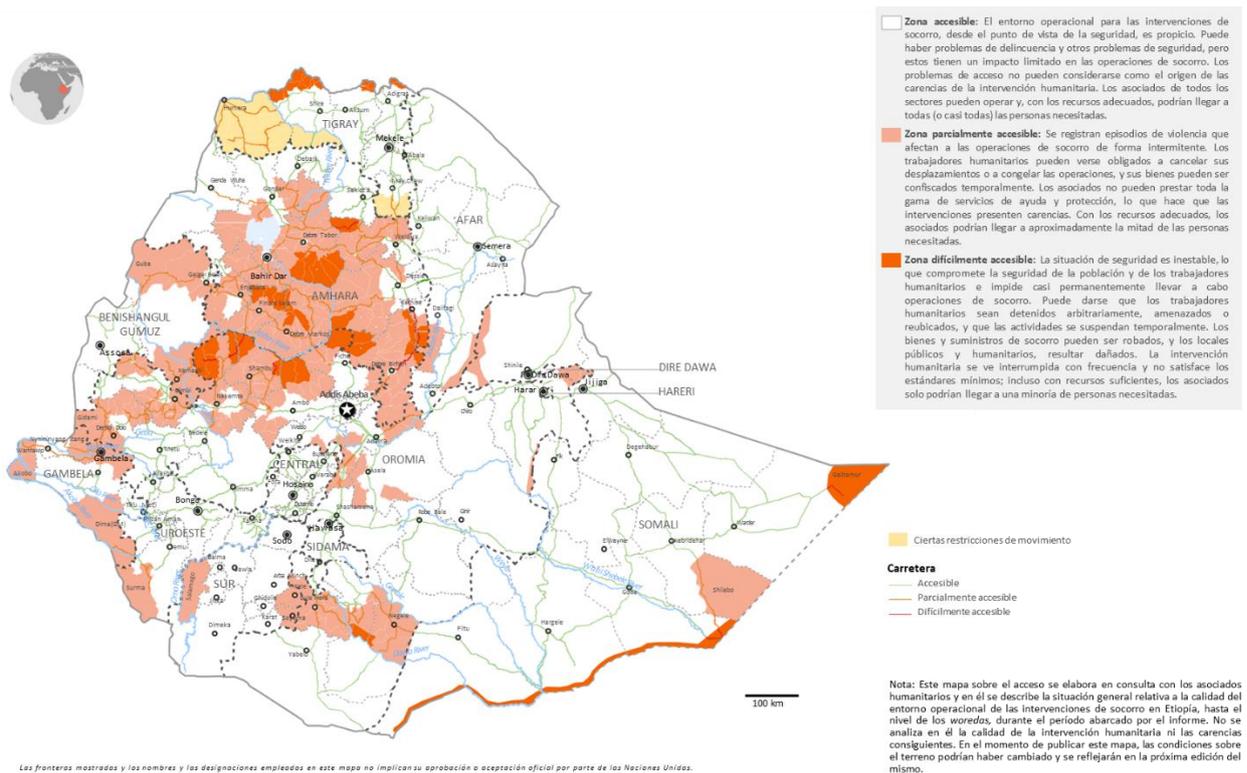
Contexto

4. A pesar de algunos avances en materia de desarrollo, Etiopía sigue siendo uno de los países más pobres del mundo y el 68,7 % de su población se encuentra en una situación de pobreza multidimensional. En 2022, ocupó el puesto 176 de los 193 países clasificados en el Índice de Desarrollo Humano, con una puntuación de 0,492, mientras que su puntuación de 0,494 en el Índice de Desigualdad de Género lo situó en el puesto 125 de 166 países¹.
5. Perturbaciones recientes, como la pandemia de la enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-19), dos años de conflicto armado entre el Gobierno y el Frente Popular de Liberación de Tigré (de noviembre de 2020 a noviembre de 2022), el conflicto en Amhara desde 2023, que proseguía en el momento de realizar la evaluación, las perturbaciones de origen climático —entre ellas, las inundaciones y las graves sequías en el sur y el este—, las plagas de langosta del desierto, la inflación de los precios de los alimentos provocada por el conflicto en Ucrania y la recesión económica, amenazaron los logros en materia de desarrollo (véase la figura 3 para hacerse una visión general de los acontecimientos externos en relación con las operaciones del PMA).
6. La inseguridad y la violencia relacionadas con las tensiones étnicas e interregionales y los consiguientes problemas de acceso son obstáculos constantes para desempeñar la labor humanitaria en Etiopía, que dificultan la entrega de la asistencia y afectan al rendimiento de las organizaciones humanitarias (véase la figura 1). Las restricciones de acceso fueron especialmente graves durante el conflicto en Tigré, cuando las telecomunicaciones, los servicios bancarios y otros servicios básicos se interrumpieron durante períodos prolongados, la seguridad de los equipos de intervención humanitaria peligró y el movimiento de personal y mercancías humanitarias estaba sometido a intensos controles².

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2024. *Informe sobre Desarrollo Humano 2023/2024: Salir del estancamiento: reimaginar la cooperación en un mundo polarizado*.

² ACAPS. 2022. *Ethiopia – Northern Ethiopia: two years into the crisis*. Informe temático.

Figura 1: Acceso humanitario en Etiopía a fecha de marzo de 2024



Fuente: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA). 2024. [Ethiopia - National Access Map \(as of March 2024\)](#).

- En marzo de 2023, el PMA y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) hallaron pruebas de desvío de ayuda alimentaria. La asistencia alimentaria general se suspendió en junio de 2023 a la espera de que se mejoraran las medidas para garantizar una distribución eficaz, y se iniciaron investigaciones³. El PMA emprendió un proyecto de ofrecimiento de garantías para abordar los factores que habían propiciado el desvío de asistencia. Algunas de las medidas adoptadas fueron la modificación de los mecanismos de selección de los beneficiarios, seguimiento y supervisión y una considerable reducción del papel del Gobierno en la selección de los beneficiarios y la ejecución. En octubre de 2023, el PMA concluyó que las nuevas medidas de garantía funcionaban adecuadamente y que las condiciones permitían reanudar la asistencia alimentaria.

Planes estratégicos para el país

- El PEP provisional y el PEP propiamente dicho para Etiopía tenían estructuras similares, aunque el último incluía algunos cambios en los efectos estratégicos y las actividades, así como nuevas actividades en el marco del efecto estratégico 5 (véase la figura 2).

³ No se ha confirmado la magnitud del desvío de la ayuda.

Figura 2: Sinopsis del PEP para Etiopía (julio de 2020-junio de 2025)

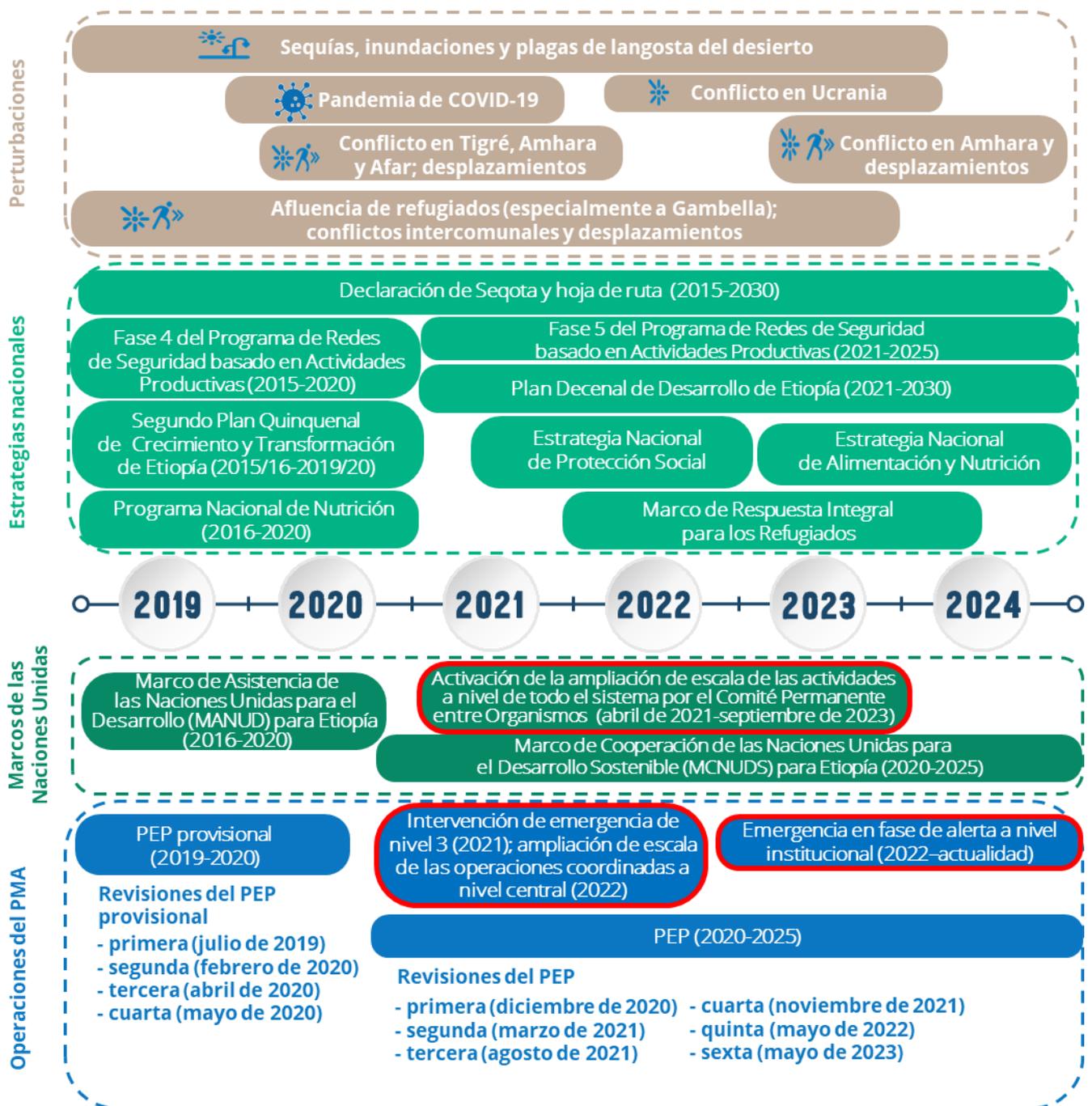
<p>Efecto estratégico 1: Las poblaciones afectadas por perturbaciones en las zonas seleccionadas y los refugiados de los campamentos pueden satisfacer sus necesidades alimentarias y nutricionales básicas durante todo el año.</p>	<p>Efecto estratégico 2: Para 2025, las poblaciones vulnerables y afectadas por la inseguridad alimentaria en las zonas seleccionadas tienen mayor resiliencia ante las perturbaciones.</p>	<p>Efecto estratégico 3: Hasta finales de junio de 2025, las poblaciones vulnerables desde el punto de vista nutricional de las zonas seleccionadas consumen una mayor cantidad de alimentos de buena calidad y ricos en nutrientes para prevenir todas las formas de malnutrición.</p>	<p>Efecto estratégico 4: Hasta finales de junio de 2025, las instituciones gubernamentales federales y regionales, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales locales se benefician del fortalecimiento de las capacidades en materia de sistemas de alerta temprana y preparación para situaciones de emergencia, diseño y ejecución de programas de redes de seguridad y gestión de las cadenas de suministro.</p>	<p>Efecto estratégico 5: El Gobierno y los asociados del ámbito humanitario y del desarrollo presentes en Etiopía tienen acceso a servicios de logística eficientes en función de los costos y eficaces de los que se benefician, entre ellos, servicios de transporte aéreo, plataformas comunes de coordinación, cadenas de suministro de productos mejoradas y tecnología de la información, hasta junio de 2025.</p>
<p>Actividad 1: Proporcionar asistencia alimentaria no condicionada que integre la dimensión nutricional, tanto en efectivo como en especie, a las poblaciones afectadas por crisis y a las personas que se benefician transitoriamente del Programa de Redes de Seguridad basado en Actividades productivas.</p> <p>Actividad 2: Apoyar el tratamiento y la prevención de la malnutrición aguda entre los niños de 6 a 59 meses y las niñas y mujeres gestantes y madres lactantes afectados por crisis.</p> <p>Actividad 3: Proporcionar asistencia alimentaria no condicionada que integre la dimensión nutricional, tanto en efectivo como en especie, y realizar actividades de alimentación escolar y apoyo nutricional en beneficio de los refugiados.</p>	<p>Actividad 4: Proporcionar diariamente a los alumnos de primaria comidas inocuas, nutritivas y fiables y ayudar a los ministerios y oficinas de educación y agricultura a ampliar los programas de alimentación escolar que integren la dimensión nutricional.</p> <p>Actividad 5: Prestar protección social que integre la dimensión nutricional, servicios de gestión de los riesgos climáticos y apoyo para el fortalecimiento de las capacidades a los pequeños productores rurales, los pastores, los refugiados y los repatriados más vulnerables a las perturbaciones de origen climático.</p>	<p>Actividad 6: Proporcionar asistencia alimentaria en forma de transferencias de base monetaria en las que se tenga en cuenta el clima a las niñas y mujeres gestantes y madres lactantes y a los niños de entre 6 y 23 meses, realizar actividades de comunicación para promover cambios sociales y de comportamiento dirigidas a las comunidades y llevar a cabo actividades de fortalecimiento de las capacidades en beneficio del sector privado y el Gobierno, con el fin de contribuir a las iniciativas nacionales y regionales para reducir el retraso del crecimiento y prevenir todas las otras formas de malnutrición.</p>	<p>Actividad 7: Prestar servicios técnicos y de asesoramiento a las instituciones gubernamentales federales y regionales y al sector privado para fortalecer las plataformas de prestación de asistencia alimentaria y los sistemas nacionales y regionales, entre ellos los dedicados a la gestión de los programas de redes de protección social, la alerta temprana y la preparación para situaciones de emergencia, así como las soluciones relativas a la cadena de suministro y su gestión.</p>	<p>Actividad 8: Prestar servicios de transporte aéreo y realizar operaciones aéreas para el Gobierno y los actores humanitarios.</p> <p>Actividad 9: Prestar servicios relacionados con la cadena de suministro y de ingeniería al Gobierno y los asociados en la labor humanitaria.</p> <p>Actividad 10: Prestar a la comunidad humanitaria servicios de coordinación y logística mediante el módulo de acción agrupada de logística.</p> <p>Actividad 11: Ofrecer, previa solicitud, servicios de compra de alimentos al Gobierno y los asociados humanitarios.</p> <p>Actividad 12: Prestar servicios de coordinación y tecnología de la información y las comunicaciones a los asociados del ámbito humanitario mediante el módulo de acción agrupada de telecomunicaciones de emergencia.</p>

Fuente: Línea de mira del PEP para Etiopía.

9. En noviembre de 2020 estalló un conflicto a gran escala en Tigré, que provocó un rápido aumento de la necesidad de asistencia de emergencia. El 25 de marzo de 2021, el PMA activó una intervención de emergencia coordinada a nivel central de nivel 3 para la región⁴. Posteriormente, la intervención se amplió al norte de Etiopía y luego a todo el país, conforme el conflicto se extendía y la inseguridad alimentaria en otras partes del país aumentaba a causa de la sequía. En marzo de 2022, la emergencia coordinada a nivel central pasó a la categoría de “alerta a nivel institucional”, la cual seguía activa en diciembre de 2024 (véase la figura 3).

⁴ Cuando se actualizó el protocolo de activación de las intervenciones de emergencia a principio de 2022, pasó a clasificarse en la categoría de “ampliación de escala de las intervenciones de emergencia coordinadas a nivel central”.

Figura 3: Sinopsis del contexto del país y de las operaciones del PMA, 2019-2024

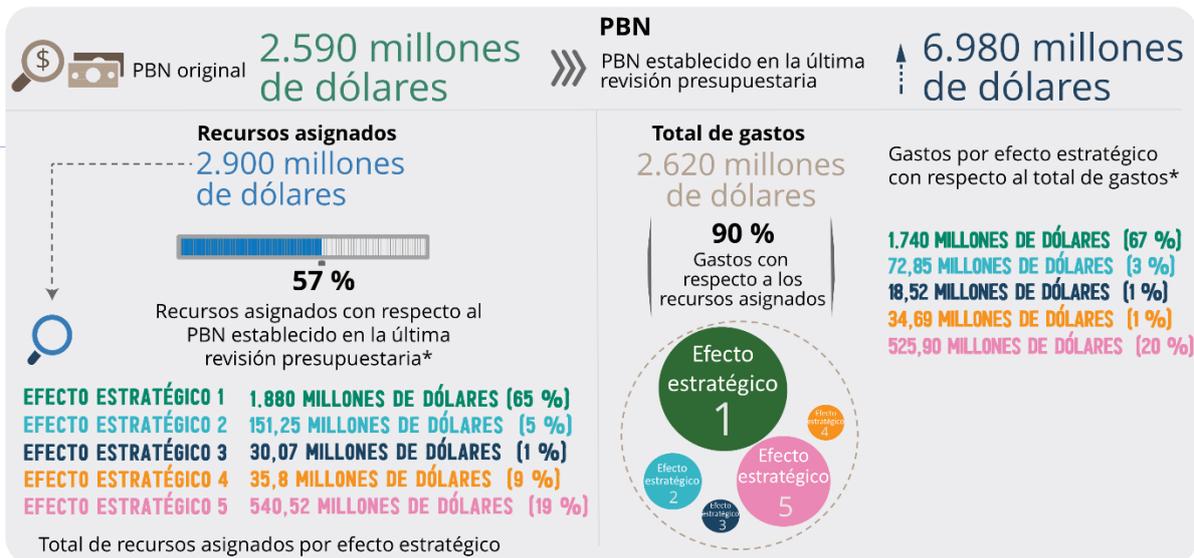
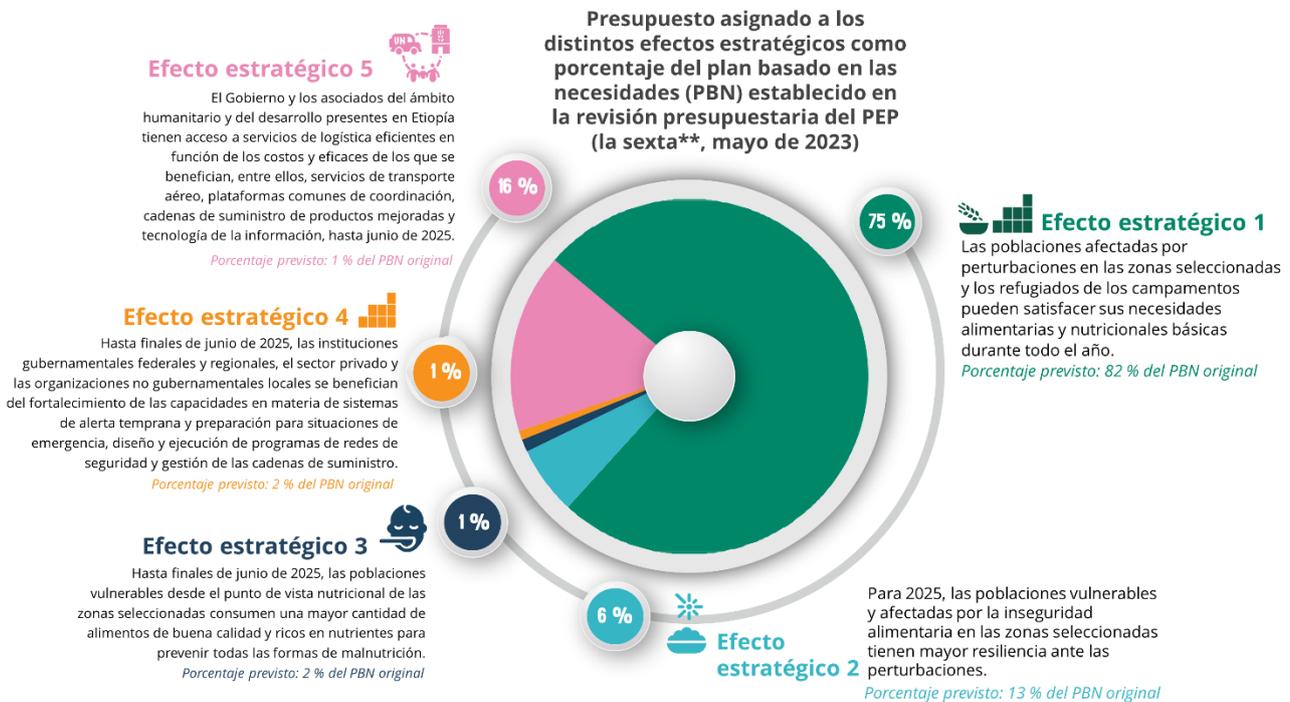


Fuente: Oficina de Evaluación.

10. El presupuesto del plan basado en las necesidades original del PEP provisional, que era de 871,3 millones de dólares EE. UU, se revisó al alza cuatro veces, hasta alcanzar la cifra de 992,3 millones de dólares. Los recursos asignados ascendieron al 57 % del plan basado en las necesidades ajustado y se gastaron casi en su totalidad. El plan basado en las necesidades original del PEP tenía un presupuesto de 2.590 millones de dólares, que en mayo de 2023 se había revisado al alza hasta los 6.98 millones de dólares. A diciembre de 2023, los recursos asignados acumulados ascendían al 57 % del presupuesto para 2020-2023 (5.050 millones de dólares), mientras que los gastos se situaron en el 90 % de los recursos asignados (figura 4).

- 11. Los Estados Unidos de América fueron, con diferencia, el mayor donante tanto para el PEP provisional como para el PEP propiamente dicho y sus contribuciones representaron el 30 % de los fondos, aunque hay que precisar que la base de donantes del PEP es considerablemente más amplia que la del PEP provisional.

Figura 4: Efectos estratégicos, presupuesto y gastos del plan estratégico para Etiopía (2020-2025)



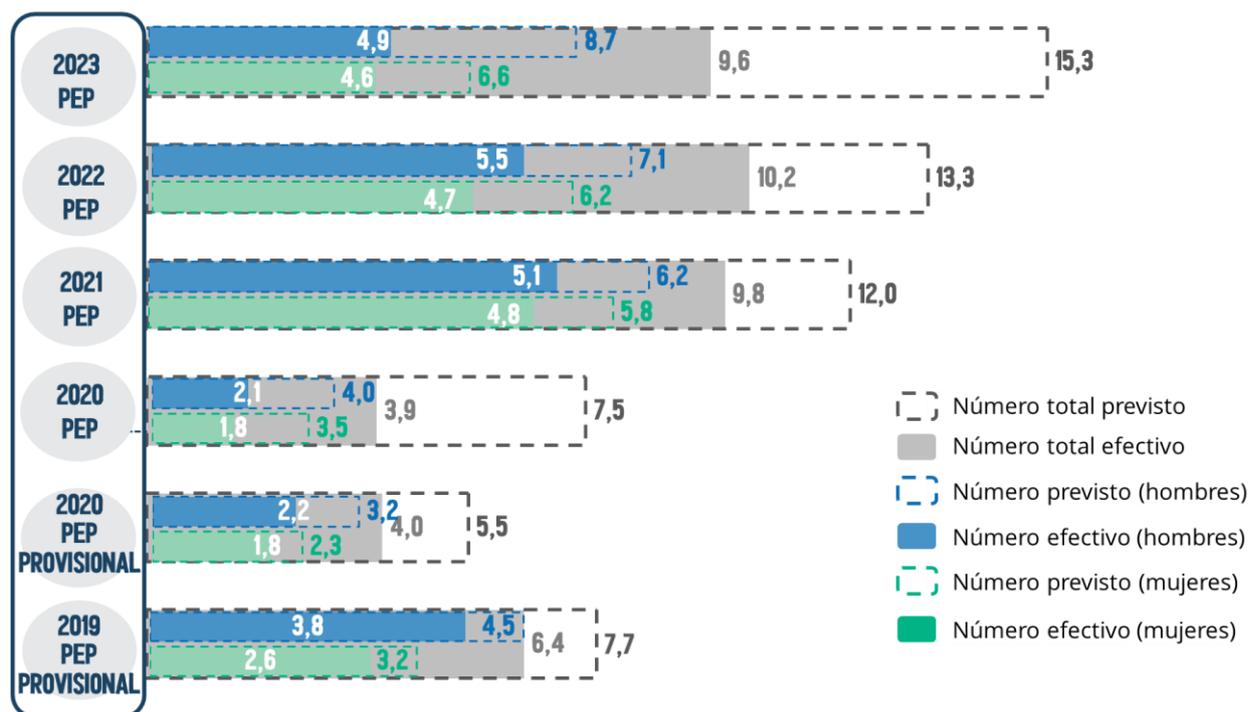
** El presupuesto del PBN del PEP fue objeto de una séptima revisión en abril de 2024, la cual no se incluye en este análisis ya que queda fuera del alcance de esta evaluación.

* La suma de los porcentajes indicados para los recursos asignados y los gastos efectuados por efecto estratégico no equivale al 100 %, ya que también se asignaron recursos y se realizaron gastos para fines no relacionados con efectos estratégicos concretos.

Los porcentajes de recursos asignados reflejan la cifra anual indicada en el PBN del PEP, que asciende a 5.050 millones de dólares hasta el 31 de diciembre de 2023 y, por consiguiente, no equivalen a la cifra total del PBN de 6.980 millones de dólares que figura en la sexta revisión del PEP.

Fuentes: Sexta revisión del PEP para Etiopía (2020-2025) y sinopsis de los recursos presupuestarios de la cartera de actividades en el país.

Figura 5: Número de beneficiarios directos previsto y efectivo, por sexo (2019-2023)
(millones de dólares)



Fuente: Oficina del PMA en Etiopía, informes anuales sobre el país de 2019 a 2023.

Resumen de los principales hallazgos y conclusiones

12. En la siguiente sección se presenta un resumen de los principales hallazgos y conclusiones de la evaluación.

Pertinencia

Las esferas de acción apoyadas por el PMA —prestación permanente de asistencia de socorro a las personas afectadas por el conflicto, nutrición, comidas escolares y fomento de la resiliencia y los medios de subsistencia— fueron muy pertinentes y estuvieron basadas firmemente en información empírica sobre las necesidades. No obstante, hubo algunas excepciones: las estimaciones sobre la población necesitada de asistencia en el marco de la intervención ante crisis se pusieron en entredicho, especialmente durante la crisis en el norte del país, y no se tuvieron suficientemente en cuenta los déficits de capacidad del Gobierno al diseñar las actividades de fortalecimiento de las capacidades.

13. El PEP provisional y el PEP propiamente dicho se basaron en datos empíricos relativos a la seguridad alimentaria, las comidas escolares, la nutrición y la agricultura, y la orientación geográfica general del apoyo estuvo en consonancia con los niveles de inseguridad alimentaria evaluados. A pesar de algunos avances, la inseguridad alimentaria y la malnutrición crónicas persistieron, sobre todo en las zonas rurales. En consecuencia, ambos PEP se centraron en algunos de los grupos de población más vulnerables del país, como las mujeres y los niños, los desplazados internos y los refugiados.
14. La calidad de los datos utilizados para estimar las necesidades humanitarias fue limitada debido a las restricciones de acceso, a la falta de actualización de las estimaciones sobre las cosechas y las cifras de población y a las cifras elevadas y fluctuantes relativas a los desplazamientos internos; todo esto llevó a desacuerdos entre las partes interesadas con respecto a las estimaciones.

15. Aparte del apoyo prestado al Programa de Redes de Seguridad basado en Actividades Productivas, las actividades de fortalecimiento de las capacidades se llevaron a cabo en respuesta a la demanda y no sobre la base de una evaluación integral de las capacidades.

Adaptabilidad y preparación para la pronta intervención

Aunque la reorientación geográfica de la asistencia del sur al norte de Etiopía y la ampliación de la intervención de emergencia demostraron la flexibilidad del PMA para responder a la evolución de las necesidades, la preparación para emergencias fue insuficiente y el PEP proporcionó escasa orientación estratégica para esa reorientación.

16. La concentración inicial de la asistencia de socorro en la región de Somali, propensa a sufrir períodos de sequía intensa, y en el este de Oromia, región que acoge a un gran número de desplazados internos, fue adecuada; además, la ampliación de la respuesta de emergencia en el norte, mientras se mantenían las operaciones en el sur, especialmente en Somali, fue una muestra de flexibilidad.
17. Aunque el PMA estaba en gran medida preparado para intervenir ante crisis humanitarias consecutivas y combinadas cuando se produjeran, la pertinencia del PEP, que estratégicamente hacía hincapié en pasar de la labor humanitaria a la de desarrollo, disminuyó cuando estalló el conflicto y el Programa tuvo que acometer una intervención humanitaria a gran escala, para la cual el PEP proporcionaba escasa orientación.
18. En el período comprendido entre el inicio de los enfrentamientos a principios de noviembre de 2020 y la solicitud del Gobierno de que el PMA interviniera ante la crisis, efectuada en marzo de 2021, la oficina en el país no fue todo lo proactiva que tendría que haber sido para anticipar la necesidad de una intervención ante crisis, y los preparativos para una eventual ampliación antes de que se activara la intervención de emergencia coordinada a nivel central fueron insuficientes.

Orientación estratégica

La aspiración del PEP y el PEP provisional de reducir la necesidad de asistencia humanitaria fortaleciendo la sostenibilidad de los sistemas alimentarios gracias a la programación de actividades relacionadas con la resiliencia y los medios de vida fue una respuesta estratégicamente acertada ante las necesidades futuras previstas y acorde con la visión del Gobierno de un desarrollo sólido para Etiopía. Ahora bien, el cambio de orientación previsto se vio frenado por los déficits de capacidad técnica y planificación operacional de la oficina en el país, el excesivo optimismo de los supuestos en los que se basaba el PEP —sobre todo en relación con la estabilidad política y macroeconómica— y la limitada integración de las actividades de socorro y de resiliencia. Las divergencias de opinión entre el PMA y los donantes asociados con respecto a las ventajas comparativas del organismo hicieron que la financiación no se ajustara plenamente al enfoque de “doble vía”, que concilia actividades humanitarias y de desarrollo.

19. El PMA se propuso apoyar los ambiciosos objetivos de desarrollo del Gobierno y, simultáneamente, responder a las necesidades humanitarias agudas y crónicas y a la vulnerabilidad ante las perturbaciones. Su estrategia consistía en vincular la asistencia humanitaria a corto plazo (“salvar vidas”) con intervenciones sostenibles a largo plazo centradas en la protección social, la alimentación escolar con productos locales, la diversificación de los medios de vida y la producción de alimentos en los hogares y las comunidades (“cambiar la vida de las personas”).
20. La estrategia era apropiada en ese momento, dado el historial de gran crecimiento económico y prometedores avances en materia de desarrollo de Etiopía. Sin embargo, los supuestos básicos del PEP en temas como la estabilidad sociopolítica y económica, la capacidad financiera del Gobierno para sostener un sistema de protección social en gran

escala y la idoneidad de los sistemas de selección de los beneficiarios y seguimiento eran demasiado optimistas.

21. Las intervenciones dirigidas a la diversificación de los medios de vida, los sistemas alimentarios, el cambio climático y la inclusión financiera fueron un paso esencial para que el PMA reorientara sus operaciones humanitarias hacia el fomento de la resiliencia. Dichas intervenciones tuvieron efectos positivos a nivel local, pero el PMA no pudo cumplir su meta de ampliar la cobertura geográfica de las actividades de fomento de la resiliencia, prestar apoyo a la ampliación de escala y transferir a más de 1 millón de beneficiarios de asistencia de socorro a las actividades de fomento de la resiliencia, a pesar del aumento de la financiación y de disponer de unos objetivos estratégicos bien definidos.
22. Entre los obstáculos encontrados figuran los déficits de capacidad técnica del personal del PMA y de los asociados cooperantes, la brevedad de los acuerdos de asociación y la insuficiente colaboración estratégica con los asociados cooperantes. Los vínculos entre la selección de los beneficiarios de las operaciones de socorro y la selección de los de las actividades de fomento de la resiliencia fueron insuficientes para garantizar una transición sistemática de la asistencia de socorro al apoyo a la autosuficiencia.
23. El PMA y sus donantes asociados tienen una idea distinta de cuál es la ventaja comparativa del Programa. En el PEP provisional, el PMA se presentaba como “entidad que se ocupa simultáneamente de las esferas de la acción humanitaria y el desarrollo”, mientras que los asociados siguieron considerando que su fortaleza residía principalmente en la asistencia humanitaria y la intervención ante crisis. La limitada capacidad del Programa para demostrar los resultados conseguidos en materia de desarrollo lo llevó a no alcanzar los niveles de financiación previstos y ralentizó su transición hacia la esfera del desarrollo. Ello implicó que el PMA no lograra posicionarse como asociado preferente para las intervenciones de recuperación, reducción de riesgos y fomento de la resiliencia.

Principios humanitarios

En Etiopía, el PMA tuvo que enfrentarse a arduos dilemas éticos. Su asociación operacional de larga data con el Gobierno y su dependencia con respecto a los sistemas gubernamentales para prestar asistencia de socorro eran muy acordes con su objetivo de fortalecer la capacidad nacional de preparación e intervención ante emergencias, pero hicieron que el Programa corriera el riesgo de no respetar los principios humanitarios, lo expusieron a las limitaciones de capacidad del Gobierno, sobre todo a nivel local, y pusieron a prueba su capacidad para garantizar que la asistencia llegara a los más necesitados, sin discriminación alguna.

24. La estrecha asociación operacional y las disposiciones para la prestación de la asistencia de socorro —con arreglo a las cuales la selección y registro de los beneficiarios y la distribución eran gestionadas por el Gobierno— entrañaron bajos costos de ejecución y una intensa coordinación operacional. Sin embargo, estos arreglos amenazaban la independencia operacional y ofrecían al PMA pocas garantías de que los alimentos llegaran a los más vulnerables sin discriminación, a pesar de los esfuerzos por fortalecer la capacidad del Gobierno. Esto puso en peligro la adhesión del Programa al principio de imparcialidad.
25. Puesto que una de las partes en el conflicto de Tigré era el Gobierno federal, la estrecha relación entre este último y el PMA, y la impresión de que ni el PMA ni otros actores humanitarios habían tratado de abogar suficientemente por el levantamiento de las restricciones de acceso en el norte, hicieron correr al PMA el riesgo de que se considerara que había tomado partido a favor del Gobierno federal, lo que pudo comprometer su imagen de neutralidad.
26. Tras descubrirse el desvío de ayuda alimentaria, el PMA recibió presiones para suspender toda la asistencia de socorro y detener las distribuciones mientras se efectuaban

investigaciones y se revisaban los mecanismos de supervisión; esto entró en conflicto con el principio de humanidad. Sigue habiendo dudas de si el Programa hizo un esfuerzo suficiente para hallar la manera de seguir distribuyendo la asistencia, si bien se reconoce que no habría sido tarea fácil si se tiene en cuenta el hecho de que el PMA depende de unos pocos grandes donantes para prestar asistencia de socorro, la elevada proporción de contribuciones asignadas a fines específicos y las preocupaciones en torno al uso de financiación flexible.

Eficacia y cobertura

Aunque la calidad de los datos disponibles es limitada, el PMA proporcionó un nivel de asistencia sin precedentes a las personas afectadas por crisis, refugiados incluidos, ayudándolas a satisfacer sus necesidades básicas de alimentos y nutrición. Para lograrlo, el Programa procedió a realizar una expansión masiva de sus operaciones en la región septentrional del país en el marco de la ampliación de escala de su intervención de emergencia coordinada a nivel central, y prestó servicios clave a la comunidad humanitaria y al Gobierno. Ante la insuficiencia de recursos para proporcionar asistencia alimentaria general, el PMA normalmente prefirió llegar a un mayor número de personas necesitadas en lugar de proporcionar raciones completas, lo cual redujo los avances en materia de seguridad alimentaria y nutricional en un momento en que se redujo la cobertura de la asistencia nutricional. La suspensión de la asistencia de socorro entre junio y octubre de 2023 tuvo efectos muy negativos en la seguridad alimentaria. Las comidas escolares y las intervenciones de nutrición contribuyeron tanto a la intervención ante crisis como al fomento de la resiliencia, mientras que la puesta en práctica de iniciativas de fomento de la resiliencia fue muy inferior a lo deseado y los resultados no quedaron debidamente documentados.

27. El número de personas necesitadas de asistencia humanitaria en Etiopía aumentó drásticamente en 2021. En respuesta ello, el PMA amplió su asistencia a las poblaciones afectadas por crisis en el marco del **efecto estratégico 1** para ir en ayuda de 6,3 millones de personas; a las regiones que ya estaban recibiendo asistencia añadió Tigré, así como Amhara y Afar, mientras que en Oromia redujo la asistencia ante las restricciones de recursos. Al mismo tiempo, siguió prestando asistencia en grandes cantidades en otras regiones, sobre todo en Somali.
28. Las personas afectadas por perturbaciones, incluidos los refugiados, informaron de que la asistencia alimentaria las había ayudado a satisfacer sus necesidades básicas de alimentos y nutrición. Sin embargo, el recorte de las raciones para mantener el nivel de cobertura frente a la escasez de fondos con frecuencia llevó a los beneficiarios a adoptar estrategias de supervivencia negativas, como sacar a los niños de la escuela para enviarlos a trabajar o complementar la producción doméstica; incurrir en altos niveles de endeudamiento, y mendigar. La reducción de las raciones, las interrupciones de la asistencia y los retrasos en la entrega, en particular como consecuencia del conflicto de Tigré y de las grandes limitaciones impuestas al acceso humanitario, son una causa probable del persistente incumplimiento de las metas relativas al consumo de alimentos.
29. La inflación de los precios de los alimentos, el conflicto en el norte y algunos indicadores que apuntaban a un empeoramiento de la nutrición a causa de la prolongada y grave sequía en el sur y el sudeste de Etiopía hicieron que las cifras de beneficiarios previstos se triplicaran entre 2019 y 2023. Aunque la financiación disponible para la asistencia nutricional en respuesta a una crisis se duplicó con creces entre 2019 y 2022 y permitió al PMA llegar a 3,3 millones de mujeres y niños, no fue suficiente para que el Programa pudiera satisfacer plenamente el aumento de las necesidades. Las necesidades nutricionales siguieron aumentando en 2023, pero la disminución de los fondos obligó al PMA a reducir el número de beneficiarios y a retirarse de determinados *woredas* (distritos administrativos), lo cual implicó reducir en un 35 % la cobertura de personas que

- necesitaban tratamiento contra la malnutrición y suspender las actividades de prevención de la malnutrición. En general, la prevención y tratamiento de la malnutrición aguda moderada en los campamentos de refugiados fueron eficaces, con una buena cobertura y un tratamiento eficaz.
30. En el marco del **efecto estratégico 2**, los programas de comidas escolares desempeñaron un papel importante como redes de seguridad en las zonas en conflicto y aquejadas de inseguridad alimentaria, pero se vieron afectados por el déficit de fondos y el cierre de escuelas a causa de la pandemia de COVID-19. Se constató que la suspensión durante cinco meses de la asistencia de socorro y en forma de alimentación escolar intensificó el riesgo de malnutrición, redujo la matrícula en la escuela y elevó las tasas de abandono escolar.
 31. Desde 2019 el PMA no ha logrado llegar al número previsto de personas en las intervenciones de fomento de la resiliencia y la ejecución de actividades en esta esfera no ha vuelto a los niveles anteriores a la pandemia. Entre las razones para ello se encuentran la reducción de escala de las actividades debido a la pandemia de COVID-19 y la reorientación de la atención hacia el conflicto en el norte de Etiopía. Estos acontecimientos alteraron algunos procesos de ejecución, como los de preparación, contratación y adquisiciones, y retrasaron la incorporación de asociados cooperantes. Aunque las personas que recibieron asistencia informaron de que los efectos habían sido predominantemente positivos, el hecho de que la medición de los indicadores de los efectos fuera inadecuada y poco sistemática y la falta de claridad de las metas establecidas hicieron que los resultados de las intervenciones de fomento de la resiliencia no se documentaron correctamente. Constituye una excepción la Iniciativa para la Resiliencia Rural (Iniciativa R4), que, según una evaluación, favoreció una importante mejora de la diversidad alimentaria de los hogares participantes, los cuales recurrieron a estrategias de supervivencia negativas en menor medida que los hogares no participantes.
 32. A través de operaciones realizadas en el marco del **efecto estratégico 3**, el PMA extendió la distribución de cupones para alimentos frescos del estado de Amhara a los de Afar y Somali. Los cupones contribuyeron a aumentar la proporción de niños de 6 a 23 meses cuya dieta era aceptable y, según los datos registrados, impulsaron la producción de alimentos frescos en las zonas seleccionadas. No obstante, la escasa fiabilidad de la red telefónica, el escaso valor y la breve duración de los cupones y el hecho de que el programa de cupones complementara solo hasta cierto punto las prestaciones del Programa Nacional de Redes de Seguridad hicieron que las transferencias a menudo se retrasaran y que fueran insuficientes para satisfacer plenamente las necesidades.
 33. Las actividades del PMA de fortalecimiento de las capacidades en el marco del **efecto estratégico 4** se ajustaron a las prioridades del Gobierno, pero se vieron obstaculizadas por la ausencia de unas metas claras y de una estrategia integral. El fortalecimiento de las capacidades en favor del Programa de Redes de Seguridad basado en Actividades Productivas fue una constante, pero su eficacia se vio afectada por los recortes de fondos. El fortalecimiento de las capacidades relacionadas con la cadena de suministro y el apoyo técnico a través de expertos adscritos contribuyeron a mejorar la planificación de la entrega de asistencia alimentaria y su ejecución. Aunque aún no está claro en qué medida la labor realizada contribuyó a la institucionalización, el PMA apoyó el examen y la ultimación de planes de acción anticipatoria regionales para la sequía y las inundaciones.
 34. Los servicios clave prestados por el PMA en el marco del **efecto estratégico 5**, en circunstancias a menudo difíciles e inestables, le permitieron reforzar su capacidad para ampliar la intervención en el norte. Entre ellos figuran unos servicios fiables de transporte aéreo, el apoyo efectivo a través del módulo de acción agrupada de logística, los servicios de adquisición de alimentos a pedido del Gobierno y los servicios de telecomunicaciones

de emergencia en Tigré, que sostuvieron la entrega de asistencia humanitaria por parte del PMA y de sus asociados, Gobierno incluido.

Puntualidad

La eficacia de la asistencia se vio afectada por demoras frecuentes, y los esfuerzos del PMA por reducirlas tuvieron solo un éxito parcial.

35. Todas las actividades se vieron afectadas por frecuentes retrasos en la entrega de la asistencia debido a las restricciones de acceso, las inestables condiciones de seguridad, los engorrosos trámites burocráticos, la extensa superficie de Etiopía y las demoras en la recepción de las contribuciones. Los asociados sufrieron retrasos en la ultimación de los acuerdos de asociación sobre el terreno, lo que afectó a la ejecución. El PMA recurrió a los mecanismos internos de prefinanciación para reducir las demoras causadas por la confirmación tardía de las contribuciones, pero ello no sirvió para mitigar plenamente las consecuencias negativas para las personas necesitadas y esto, a su vez, contribuyó a la pérdida de confianza en la comunidad humanitaria.

Cambio de modalidad

A pesar de algunos éxitos, la transición de la ayuda alimentaria en especie a la asistencia de base monetaria que se había previsto en el PEP, cuando fuera viable, no pudo lograrse, en buena parte porque el PMA subestimó el tiempo que requería. Pese a que los resultados de las iniciativas piloto fueron prometedores, las limitaciones externas e internas y los altos niveles de donaciones en especie retrasaron la transición prevista. Como consecuencia de ello, el PMA no pudo aprovechar los beneficios que la asistencia de base monetaria podía tener en lugares donde las condiciones habrían permitido su utilización.

36. El PMA no logró aumentar la asistencia de base monetaria conforme a lo previsto en el PEP: rara vez llegó a más del 20 % del número previsto de beneficiarios y a menudo se mantuvo por debajo del 10 %. Aunque muchos donantes, incluidos los que aportaban más recursos, manifestaron su apoyo general a la adopción de asistencia en efectivo y financiaron las modalidades de asistencia de base monetaria de otras entidades, prefirieron apoyar al PMA mediante donaciones en especie.
37. En un contexto de condiciones logísticas y de acceso a menudo difíciles, el PMA no pudo introducir la asistencia de base monetaria en lugares donde las condiciones habrían permitido su utilización, lo que le hizo desaprovechar los beneficios que hubiera podido obtener en términos de eficiencia y eficacia en función de los costos.
38. Los ambiciosos objetivos del PEP en cuanto a las modalidades de transferencia no estaban basados en un estudio de viabilidad y la oficina en el país, habituada desde hacía mucho a prestar asistencia en especie, tenía poca experiencia en la asistencia de base monetaria. La alteración de la labor del PMA y sus asociados a causa de la pandemia de COVID-19 también impidió modificar la modalidad de transferencia. Además, el PMA tropezó con cierta reticencia a la asistencia de base monetaria por parte de los beneficiarios porque la cantidad de dinero proporcionada era inferior al valor de reventa de los alimentos recibidos en especie.

Género

El PMA avanzó en la aplicación de su estrategia en materia de género y logró un buen nivel de atención a las cuestiones de género en sus actividades. Los enfoques transformadores adoptados en las esferas de la inclusión social y el empoderamiento de las mujeres, que modifican a su vez las estructuras de poder, todavía no han dado resultados evidentes, y la puesta en práctica de la estrategia de género a nivel comunitario sigue registrando carencias. La incorporación sistemática del principio de inclusión en las actividades fue muy limitada.

39. Se avanzó de forma considerable en las esferas del fortalecimiento de las capacidades y las orientaciones sobre la incorporación sistemática de la perspectiva de género destinadas a los asociados cooperantes y el personal del PMA, y muchas actividades se dirigieron explícitamente a las mujeres. Varias medidas para mitigar la violencia de género se integraron en las actividades de prevención de la malnutrición. En la Iniciativa R4⁵ se empleó un enfoque transformador de la inclusión social, mientras que algunas iniciativas, como la prestación de apoyo a las asociaciones de ahorro y préstamo de las aldeas o la selección como beneficiarias de mujeres dedicadas al comercio minorista con arreglo a la modalidad de cupones para alimentos frescos, favorecieron el empoderamiento económico. Sin embargo, sigue habiendo dificultades en la incorporación sistemática de la perspectiva de género y el seguimiento de los resultados de género en las comunidades, debido principalmente al déficit de personal y de fondos.
40. La atención a la discapacidad y la inclusión fue más esporádica. La discapacidad no se incluyó sistemáticamente en la labor de seguimiento, aunque se hizo referencia a ella en la información resultante de los mecanismos comunitarios de retroalimentación y en los cuestionarios para el seguimiento posterior a la distribución; también se empleó como criterio en la selección de los beneficiarios basada en la vulnerabilidad.

Rendición de cuentas a las personas afectadas y protección

El PMA reforzó la rendición de cuentas a las personas afectadas y se realizaron mejoras a raíz del proyecto de ofrecimiento de garantías, en particular en lo relativo a los mecanismos comunitarios de retroalimentación. Sin embargo, es preciso mejorar la capacidad del Programa para detectar y mitigar los riesgos en materia de protección y fortalecer la rendición de cuentas mediante la gestión sistemática de los casos y el seguimiento.

41. En las comunidades donde opera el PMA, los riesgos en materia de protección son elevados⁶. Al considerar la protección una preocupación de segundo orden por el hecho de carecer de un mandato directo al respecto, la dedicación, el presupuesto, la dotación de personal y la capacitación del PMA en esta esfera fueron limitados. La interacción directa entre los beneficiarios y el PMA no fue suficiente para conocer y hacer un seguimiento de los problemas de protección porque el Programa recurrió inicialmente a los mecanismos públicos de selección de los beneficiarios, distribución y seguimiento para la mayor parte de su asistencia de socorro.
42. En virtud de su proyecto de ofrecimiento de garantías, el PMA procuró hacer más accesibles los mecanismos comunitarios de retroalimentación aumentando el número de operadores de centros de llamadas y mejorando los protocolos de tramitación de casos, pero la retroalimentación recibida a través de estos mecanismos aún no había dado lugar a cambios en los programas. Cabría fortalecer en mayor medida la interacción directa entre

⁵ La Iniciativa R4 se centró en proporcionar acceso a seguros contra riesgos climáticos y en mejorar la gestión de los recursos naturales.

⁶ Comité Permanente entre Organismos. 2024. [Inter-Agency Humanitarian Evaluation of the Response to the Crisis in northern Ethiopia](#).

el personal del PMA, los beneficiarios y las comunidades, conforme a lo solicitado por los propios beneficiarios.

Gestión de riesgos

En el PEP se señalaron los riesgos existentes, pero subestimando su probabilidad y sus posibles repercusiones y sin adoptar medidas suficientes para prevenirlos y mitigarlos. El descubrimiento del desvío de la ayuda afectó a la credibilidad y la reputación del PMA. Aunque los asociados manifestaran una amplia satisfacción con las medidas adoptadas con arreglo al proyecto de ofrecimiento de garantías, subsisten preocupaciones relacionadas con el costo elevado y la capacidad limitada de los asociados cooperantes.

43. Las medidas introducidas en virtud del proyecto de ofrecimiento de garantías, como el aumento de la cobertura del seguimiento o la selección de los beneficiarios a nivel de los hogares, ayudaron a restablecer la confianza, ya que incrementaron la eficacia de la supervisión, pero la decisión de pasar de la ejecución por medio de entidades públicas a trabajar a través de organizaciones no gubernamentales —que tienen mayores costos de funcionamiento y mayores requisitos de seguimiento y presentación de informes— llevó a un aumento general de los costos de ejecución. Persisten las preocupaciones por el alto costo de las medidas de ofrecimiento de garantías, que se reflejan en los planes de dotación de recursos de la oficina en el país para 2024, y la necesidad de fortalecer la capacidad de los asociados cooperantes, especialmente en materia de seguimiento y protección. Se llevaron a cabo intervenciones humanitarias en respuesta al conflicto, pero no se realizaron análisis en los que sustentar ese enfoque, por ejemplo, respecto de los riesgos de politización de la asistencia y de otros aspectos de los efectos que la asistencia podía tener en el conflicto.

Seguimiento y evaluación

Ante las restricciones de acceso a causa del conflicto y la inseguridad, y por las limitaciones al uso de métodos a distancia, el seguimiento y evaluación es desde hace tiempo un punto débil del PMA en Etiopía. Pese al aumento de la dotación de personal y las mejoras realizadas gracias al proyecto de ofrecimiento de garantías, sobre todo en el seguimiento de los procesos y los productos, el seguimiento de los cambios a nivel de los efectos sigue centrándose en gran medida en datos cuantitativos y en los informes institucionales de fin de año; el seguimiento fue particularmente endeble en lo que respecta a las intervenciones en materia de resiliencia y los objetivos transversales. No se recogen ni analizan datos cualitativos suficientes para explicar los resultados programáticos y favorecer el aprendizaje.

44. Las operaciones en Etiopía adolecen de un seguimiento deficiente crónico, esfera en la que la evaluación de la cartera de actividades de 2019 y las dos auditorías internas más recientes señalan aspectos en los que mejorar. Entre las deficiencias detectadas figuran la limitada cobertura de seguimiento de los centros de distribución, el carácter inadecuado de los procesos de remisión a instancias superiores para garantizar una actuación rápida en las cuestiones de alta prioridad, la deficiente presentación de informes por parte de los asociados cooperantes y del Gobierno, y las dificultades para elaborar informes fidedignos destinados a los donantes sobre las actividades de fomento de la resiliencia.
45. El seguimiento en todas las esferas programáticas (intervención ante crisis, fomento de la resiliencia y eliminación de las causas profundas) dio preferencia a los productos antes que a los efectos; además, fue en gran medida cuantitativo, sin estar suficientemente complementado con información cualitativa. La evaluabilidad del PEP se vio limitada por la escasa fiabilidad de los datos comunicados sobre los productos obtenidos —en especial los relativos a los beneficiarios y las transferencias de alimentos para la asistencia de socorro prestada por cauces gubernamentales—, el limitado desglose de los datos por regiones y las lagunas de datos sobre los efectos. El foco puesto en la presentación de informes

institucionales anuales limitó la utilidad del seguimiento como base para reajustar la ejecución de los programas o demostrar a los donantes la eficacia de las actividades de fomento de la resiliencia y apoyo a los medios de vida.

Dotación de personal y disposiciones institucionales

Al comienzo de la intervención de emergencia en el norte de Etiopía, la capacidad de intervención del PMA se vio sobrecargada porque la sólida capacidad del personal en las esferas de la resiliencia y los medios de vida no tenía una correspondencia en la esfera de la intervención de emergencia motivada por conflictos. La inyección de personal por medio de asignaciones de carácter temporal solventó la situación, pero provocó tensiones y una elevada rotación. La preocupación por la seguridad en el empleo tras los recortes presupuestarios y las reducciones de personal mermó la motivación y la productividad del personal en la oficina en el país. La discontinuidad y la elevada e impredecible rotación del personal directivo superior también representaron un obstáculo para la ejecución del PEP.

46. Los logros alcanzados a través del PEP y el PEP provisional hablan positivamente de la capacidad del personal del PMA para trabajar en condiciones muy difíciles. No obstante, las condiciones de estrés en las que la plantilla se vio obligada a trabajar durante y después de la intervención en el norte de Etiopía, tras el descubrimiento del desvío de la ayuda y, más recientemente, por los temores sobre la seguridad en el empleo como consecuencia de las reducciones presupuestarias y de personal, tuvieron importantes efectos negativos en el bienestar, la motivación y la productividad del personal. La alta rotación de los directores en el país influyó negativamente en la claridad de la orientación estratégica y en la moral del personal.
47. Durante el período de ejecución del PEP y el PEP provisional, el PMA creó una gran capacidad de recursos humanos y sólidas estructuras de gestión para “cambiar la vida de las personas”, pero su capacidad de “salvar vidas” se vio sobrecargada a causa de la intervención ante el conflicto en el norte de Etiopía. Esto se debió a una serie de factores: la magnitud de la crisis, las dificultades para trasladar al personal a Tigré y la alta rotación debida a las difíciles condiciones, los niveles variables de experiencia y conocimientos pertinentes del personal de refuerzo y los problemas de coordinación entre la oficina en el país y el Coordinador de Emergencias basado en Tigré.

Recomendaciones

Sobre la base de los principales hallazgos y conclusiones de la evaluación, en el informe se formulan tres recomendaciones de carácter estratégico y tres de carácter operacional.

Recomendación y subrecomendaciones	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras (si corresponde)	Prioridad:	Plazo de aplicación
<p>Recomendación 1: Asegurarse de que en el próximo PEP se determinen y aborden explícitamente las esferas que suscitan incertidumbre, para garantizar que su orientación estratégica siga siendo pertinente a lo largo del tiempo.</p> <p>1.1 Al formular el nuevo PEP, el PMA debería adoptar un enfoque de planificación basado en distintos escenarios, que prevea unos supuestos de base, de mejora y de empeoramiento de las condiciones tanto externas como internas.</p> <p>1.2 El PEP debería incluir un análisis más satisfactorio de los riesgos y medidas explícitas para evitarlos y mitigarlos.</p> <p>Justificación: El clima de incertidumbre no se reflejó suficientemente en el PEP ni en el PEP provisional; los riesgos se determinaron correctamente, pero la estimación de su magnitud fue deficiente y, en consecuencia, también lo fue su gestión. Aunque el PMA adaptó el PEP por medio de revisiones presupuestarias conforme evolucionaba la situación, la orientación estratégica ofrecida por el plan para intervenir ante el conflicto en el norte de Etiopía fue limitada.</p>	<p>Estratégica</p> <p>Corto plazo</p>	<p>Personal directivo de la oficina en el país</p>		<p>Alta</p>	<p>Junio de 2025</p>
<p>Recomendación 2: Seguir avanzando en la transición de un programa destinado a “salvar vidas” a otro encaminado a “cambiar la vida de las personas”.</p> <p>2.1 El PMA debería velar por que su futura estrategia para Etiopía se base en pronósticos realistas sobre la dotación de recursos.</p> <p>2.2 La transición debe estar respaldada por una mayor capacidad de demostrar los resultados relativos a los diversos grupos de beneficiarios y por una ventaja comparativa comprobada.</p> <p>2.3 Las actividades de fomento de la resiliencia y apoyo a los medios de vida exigirán planes operacionales más sólidos y una integración más estrecha con las actividades de socorro para lograr la escala y el alcance necesarios.</p>	<p>Estratégica</p> <p>Medio plazo</p>	<p>Personal directivo y dependencias de programas, de asociaciones y de seguimiento y evaluación de la oficina en el país</p>		<p>Alta</p>	<p>Final de 2027</p>

Recomendación y subrecomendaciones	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras (si corresponde)	Prioridad:	Plazo de aplicación
<p>Justificación: Las intervenciones en materia de alimentación escolar, nutrición, resiliencia y medios de vida son muy eficaces para promover el desarrollo, en particular, porque sus beneficios para las personas se dejan sentir a medio y largo plazo, pero el PMA tuvo dificultades para demostrar los resultados conseguidos y convencer a los donantes de su ventaja comparativa, así como para llevar a cabo actividades en estas esferas a gran escala. En el último PEP, el programa de actividades para “salvar vidas” y el encaminado a “cambiar la vida de las personas” se aplicaron en gran medida por vías separadas, sin aprovechar suficientemente las oportunidades de integración y de eliminación de las compartimentaciones.</p>					
<p>Recomendación 3: En la esfera de la asistencia humanitaria, adoptar medidas para asegurarse de que existan las condiciones propicias para dar una respuesta a las necesidades humanitarias basada en principios.</p> <p>3.1 El PMA debería enmendar su excesiva dependencia de un solo donante.</p> <p>3.2 El PMA debería mantener su independencia operacional con respecto al Gobierno sobre la base de una colaboración estratégica a través de las plataformas de coordinación pertinentes, por ejemplo, el equipo de asistencia humanitaria en el país y el equipo de las Naciones Unidas en el país. Junto con sus asociados, debería establecer una serie de líneas rojas.</p> <p>3.3 El PMA debería seguir mejorando la calidad de los programas mediante una mayor aplicación de los enfoques de protección, rendición de cuentas a las personas afectadas y atención a las cuestiones de género, entre otras cosas, aumentando la facilidad de uso de los mecanismos comunitarios de retroalimentación y mejorando la gestión y el seguimiento de los casos.</p> <p>3.4 El PMA debería documentar y valorar cuidadosamente los logros (y las deficiencias) del proyecto de ofrecimiento de garantías y velar por una comunicación transparente sobre los riesgos operacionales residuales.</p> <p>Justificación: La gran dependencia con respecto a un solo donante y el hecho de operar a través de sistemas públicos dificultaron el pleno respeto de los principios humanitarios en situaciones de crisis. Aunque el PMA reforzó su independencia estratégica y operacional gracias al proyecto de ofrecimiento de garantías y un proceso permanente en este sentido, los interesados no dejaron de percibirlo como un agente intermediario entre un donante y el Gobierno.</p>	<p>Estratégica</p> <p>Medio plazo</p>	<p>Personal directivo y dependencias de asociaciones y de programas de la oficina en el país</p>	<p>Director Ejecutivo Adjunto y Jefe de Operaciones</p>	<p>Alta</p>	<p>Final de 2026</p>

Recomendación y subrecomendaciones	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras (si corresponde)	Prioridad:	Plazo de aplicación
<p>Recomendación 4: Mejorar la capacidad de demostrar los resultados alcanzados —en particular, en lo referente al aumento de la resiliencia, incluida la reclasificación de los beneficiarios, que deberían pasar de la ayuda de socorro a la asistencia para el fomento de la resiliencia— y avanzar en las esferas transversales.</p> <p>4.1 El seguimiento cuantitativo debería complementarse con un seguimiento y evaluaciones de tipo cualitativo para contextualizar y explicar los hallazgos y favorecer el aprendizaje.</p> <p>4.2 El PMA debería velar por que se elaboren informes de calidad sobre los resultados para los donantes, el personal directivo de la oficina en el país y el personal de programas de esta última y de las oficinas sobre el terreno. En este último caso, los informes presentados deberían cubrir un ámbito geográfico suficientemente detallado como para fundamentar ajustes localizados de los programas.</p> <p>Justificación: A pesar de las mejoras recientes, el seguimiento y la evaluación se orientaron más a intensificar el apoyo de los donantes a la intervención de emergencia que a fundamentar ajustes en la ejecución de las actividades o cambios de estrategia. Uno de los resultados fue que los datos empíricos sobre la eficacia en esferas como el fomento de la resiliencia y el apoyo a los medios de vida o en esferas transversales como las cuestiones de género y el nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz no suscitaron el apoyo de los donantes al programa del PMA destinado a cambiar la vida de las personas.</p>	Operacional Medio plazo	Dependencia de seguimiento y evaluación de la oficina en el país	n. a.	Alta	Final de 2026
<p>Recomendación 5: Acelerar la transición de la asistencia en especie a la asistencia de base monetaria cuando se demuestre la mayor eficacia en función de los costos de esta última.</p> <p>5.1 El PMA debería realizar análisis de la viabilidad y análisis comparativos de la eficacia en función de los costos, e ir actualizándolos, para fundamentar las actividades de promoción ante los donantes y los planes para implementar la asistencia de base monetaria.</p> <p>5.2 El PMA debería respaldar la introducción de asistencia de base monetaria con planes operacionales realistas en los que se tenga en cuenta la capacidad de la oficina en el país y de los asociados.</p>	Operacional Medio a largo plazo	Dependencia de programas de la oficina en el país	n. a.	Media	Final de 2026

Recomendación y subrecomendaciones	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras (si corresponde)	Prioridad:	Plazo de aplicación
<p>Justificación: Aunque algunos beneficiarios prefieren la asistencia en especie a la asistencia en efectivo por carecer de acceso a los mercados o al sistema bancario, muchos otros prefieren el efectivo cuando es un sustituto eficaz de la asistencia en especie. El efectivo es una modalidad de transferencia más eficiente, dado que no implica el transporte de mercancías, y promueve la autonomía y la dignidad de los beneficiarios. Asimismo, puede reducir el riesgo de desvío de la ayuda si se combina con tecnologías digitales y de gestión de la identidad adecuadas.</p>					
<p>Recomendación 6: Mejorar la planificación de las necesidades de dotación de personal para garantizar la agilidad en la obtención de personal y la continuidad en la orientación estratégica.</p> <p>6.1 El PMA debería mantener la estabilidad del personal directivo superior, en especial durante las intervenciones ante crisis, para garantizar la claridad de su orientación estratégica y de las decisiones adoptadas.</p> <p>6.2 El PMA debería garantizar una dotación de personal adecuada en las situaciones de ampliación y reducción de las operaciones.</p> <p>Justificación: La elevada rotación del personal de categoría superior, inclusive a nivel de director en el país, afectó a la intervención de emergencia y a la ejecución del PEP provisional y el PEP propiamente dichos, así como a la moral del personal.</p>	Operacional Largo plazo	Director Ejecutivo Adjunto y Jefe de Operaciones Personal directivo y dependencia de recursos humanos de la oficina en el país	n. a.	Alta	Mediados de 2028

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

COVID-19	enfermedad por el coronavirus de 2019
Iniciativa R4	Iniciativa para la Resiliencia Rural
PEP	plan estratégico para el país