

Nota de evaluación 14

SERVICIO DE EVALUACIÓN

Sitio web sobre evaluación de la FAO
www.fao.org/pbe/pbee/en/index.html

Evaluación de la ayuda de la FAO en situaciones de emergencia y rehabilitación en el Gran Cuerno de África (2004-2007)

Labor de la FAO en el Gran Cuerno de África (2004-2007)

En la fecha de evaluación, el Gran Cuerno de África es una de las regiones con mayor inseguridad alimentaria del mundo. Su población se había duplicado con creces desde 1974, aumentando ulteriormente la presión sobre los recursos. Además, la inseguridad generalizada en Somalia, Sudán meridional y el norte de Uganda durante las dos últimas décadas ha desplazado a grandes poblaciones, ha impedido el acceso a la tierra y los servicios, debilitando las instituciones y las prácticas consuetudinarias.

La evaluación examinó el programa de la FAO para las situaciones de emergencia y la rehabilitación en colaboración con los gobiernos miembros y los asociados en Etiopía, Kenya, Somalia, Sudán meridional y el norte de Uganda desde 2004 hasta 2007. El programa había sido testigo de una triple ampliación durante el período objeto de examen, que ascendió a 240 millones de USD entre 2004 y 2006.

Resultados y conclusiones

Respuesta del programa: La FAO ha aumentado considerablemente su presencia y diversificado su respuesta ante las emergencias y la rehabilitación con respecto a un programa anteriormente dominado por la distribución de semillas y herramientas. La evaluación identificó varios componentes, a saber: *proyectos de conocimiento*, entre ellos los sistemas de apoyo a la alerta rápida y de información sobre la seguridad alimentaria, la asistencia técnica sobre la tenencia de la tierra y el agua y la gestión de la información sobre los recursos de tierra y aguas; *proyectos agrícolas*, que comprenden principalmente la distribución de semillas y herramientas, así como la propagación de la yuca, el manejo integrado de plagas y la rehabilitación y el desarrollo de los recursos hídricos y los planes de riego; *proyectos de ganadería y pesca*, en los que predominan las intervenciones en el ámbito de la sanidad animal pero que comprenden también la capacitación del personal de sanidad animal de las comunidades (CAHW), la prevención y el control de enfermedades transfronterizas, el apoyo a la acuicultura y la pesca, y la redistribución de los pequeños rumiantes; el apoyo a *los medios de vida de familias afectadas por el VIH/SIDA*; y las funciones asignadas a la FAO de fomentar la coordinación en el sector de la agricultura y la seguridad alimentaria en situaciones de emergencia humanitaria.

Planificación estratégica: Se logró principalmente a través del Plan de Acción (PA) para el Gran Cuerno de África destinado a complementar el proceso de llamamientos humanitarios. Proporciona un marco estratégico para la seguridad alimentaria que fomenta la "conexión" entre la asistencia de emergencia y la ayuda al desarrollo,

Resultados y conclusiones

cuestionando de esta forma la creencia, generalmente aceptada entre los donantes y otros organismos internacionales de que los recursos tienen que ser asignados de forma separada para “situaciones de emergencia”, “recuperación/transición” y “desarrollo”. Se sometieron a examen planes de acción nacionales en Etiopía, Somalia y Uganda.

La estructura orgánica y capacidad operacional de la FAO, incluida la capacidad técnica, no se han fortalecido en coherencia con el aumento de la magnitud y la diversificación de los proyectos en la región, en particular sobre el terreno. Si bien las relaciones entre los representantes de la FAO y las unidades de coordinación de la emergencia (UCE) en los países eran en general eficaces, las diferentes líneas de rendición de cuentas dieron lugar a algunas dificultades y tensiones. La dependencia de una ayuda extrapresupuestaria a corto plazo para financiar las UCE ha socavado cualquier estrategia a largo plazo de desarrollo de la capacidad operacional: ello ha determinado una elevada rotación de personal, que ha afectado negativamente a la calidad de las intervenciones. Los principales cambios institucionales regionales fueron el establecimiento de la Oficina Regional de Situaciones de Emergencia para el África (REOA) en Nairobi y la Oficina Subregional de la FAO para el África Oriental (SFE) en Addis Abeba. La evaluación concluyó que sus respectivas funciones pueden muy bien ser complementarias; sin embargo, la naturaleza centralizada y vertical de la Organización conduce a menudo a ineficiencias y desalienta a veces el intercambio de información y las prácticas mejores.

Asociaciones: La FAO ha trabajado directamente en la región con más de 50 ONG internacionales y locales distintas, principalmente para la distribución de insumos, pero también para el desarrollo de estrategias sectoriales. El principal obstáculo para estas colaboraciones constituyó la utilización de cartas de acuerdo, un instrumento contractual que no refleja un tipo de asociación entre iguales, como lo esperaban algunos donantes y ONG. La FAO podría vincular mejor las operaciones de emergencia con los servicios gubernamentales sobre el terreno, así como aprovechar los centros de investigación regionales.

Pertinencia, eficacia y repercusión: Salvo pocas excepciones, la evaluación ha considerado que el programa de emergencia en la región se centró demasiado en las consecuencias inmediatas de la vulnerabilidad en lugar de abordar las causas más arraigadas y duraderas de la inseguridad alimentaria

y la vulnerabilidad. Uno de los logros importantes fue el desarrollo, por parte de la Unidad de Evaluación de la Seguridad Alimentaria de Somalia (FSAU), de la Clasificación de la seguridad alimentaria y la fase humanitaria (IPC): criterio introducido posteriormente por la FAO en otros países. La alerta rápida no se traduce a menudo en una respuesta a tiempo, debido en parte a la falta de planes nacionales para imprevistos y de financiación complementaria. La falta de puntualidad constituyó una de las principales deficiencias en el sector agrícola, atribuida principalmente a la deficiente capacidad logística y operacional sobre el terreno y la dependencia de los llamamientos, que no se sincronizaron debidamente con las campañas agrícolas. En general, el suministro de semillas contribuyó al aumento de la producción alimentaria y los ingresos agrícolas. Las intervenciones en materia de sanidad animal se consideraron muy pertinentes, salvo algunas deficiencias en la coherencia de la asistencia técnica. Las redes de ayuda de personal de sanidad animal de las comunidades (CAHW) fueron también eficaces para los pastores nómadas, si bien se caracterizaron por una conexión deficiente con los sistemas de sanidad animal públicos. Una de las medidas más eficaces de la FAO fue probablemente su contribución al levantamiento de la prohibición de la exportación de ganado impuesta por la Península Arábiga.

Género y equidad: Se identificaron algunas actividades u oportunidades, en que las mujeres y los hogares encabezados por mujeres fueron los principales destinatarios de la ayuda. No obstante, no hubo ningún intento sistemático por incorporar las cuestiones de género en todo el ciclo del proyecto. Resulta muy difícil lograr una eficaz distribución selectiva de insumos en el Cuerno de África. La evaluación reconoció las tensiones que la distribución selectiva puede generar y que las comunidades tratan de evitar, y consideró que sólo merece la pena cuando se distribuyen insumos costosos.

Recomendaciones

■ **Sistemas de información y proyectos de conocimiento:**

Es necesario asegurar la coherencia institucional con respecto a los sistemas de información sobre seguridad alimentaria para situaciones de emergencia y desarrollo, así como crear vínculos más sólidos entre los sistemas de información sobre la seguridad alimentaria y los relacionados con la ganadería. Deberían fomentarse en mayor medida sistemas de información que sean valiosos para el conocimiento tanto de las situaciones de emergencia como de las respuestas. Asimismo, los sistemas de información y alerta rápida deberían hacer un mayor uso de los conocimientos indígenas, a fin de adecuarse más a la toma de decisiones local. Es preciso, además, desarrollar y mejorar las metodologías de evaluación de la seguridad alimentaria para asegurar la puntualidad, calidad y pertinencia de las intervenciones.

■ **Movilización de recursos:** Debería continuarse promoviendo el aumento de la proporción de financiación humanitaria para centrar la atención en las intervenciones a favor de los medios de vida. Se recomienda la participación activa en el desarrollo de estrategias a medio plazo que determinen prioridades para abordar la inseguridad alimentaria crónica. Debería continuar la movilización y coordinación de los recursos a nivel regional. Asimismo, para asegurar respuestas oportunas y adecuadas a las crisis de los medios de vida en la región, deberían promoverse análisis coordinados de las respuestas, planes de preparación para emergencias, mecanismos de financiación para imprevistos y reservas estratégicas de equipos fundamentales.

■ **Respuesta del programa:** Debería realizarse un análisis exhaustivo de los sistemas de producción y de los medios de vida para estudiar las causas profundas y de larga data de la inseguridad alimentaria en el Cuerno de África y promover el uso de la información relativa a los medios de vida en la respuesta del programa. Las intervenciones de la FAO y de otros organismos deberían basarse en evaluaciones exhaustivas de las necesidades más que en simples evaluaciones de las necesidades de semillas. Los insumos agrícolas deberían distribuirse cuando son realmente necesarios y se suministran con mayor antelación y mediante procesos de distribución más eficientes. Cuando se distribuyen regularmente,

las adquisiciones deberían administrarse a nivel local para promover la economía local. Deberían ampliarse las intervenciones sobre el agua. Debería emprenderse una revisión de las distintas redes de ayuda de personal de sanidad animal de las comunidades (CAHW) para reforzar las redes existentes a través de la capacitación y una integración mejor en los sistemas de sanidad animal públicos.

■ **Colaboración y coordinación:** Deberían crearse asociaciones con criterios más estratégicos, en particular con los gobiernos asociados que disponen de competencias técnicas, que la FAO puede fortalecer o aprovechar. Debería recurrirse en mayor medida a las capacidades técnicas disponibles a nivel regional. Los acuerdos de asociación con las ONG deberían reflejar con mayor precisión las contribuciones y obligaciones respectivas. Además, debería aprovecharse la función de coordinación dirigida por la FAO promoviendo un mayor intercambio de análisis sólidos y buenas prácticas entre los países y los protagonistas en la región.

■ **Capacidad y prioridades institucionales:** Es necesario asegurar una financiación regular a largo plazo para las funciones básicas de las distintas UCE. A la Oficina Subregional de la FAO para el África Oriental (SFE) debería darse mandato de proporcionar ayuda técnica y autorizarle a llevar a cabo operaciones de campo, y la composición del personal debería reflejar las características de la región. La Oficina de Emergencia Regional para África (REOA) debería apoyar a las UCE, y su función y composición deberían ser revisadas anualmente por la TCE, los Coordinadores de Emergencia, los FAOR y las oficinas descentralizadas. Debería realizarse un estudio de los recursos humanos que necesita la FAO en cada país teniendo en cuenta las prioridades nacionales, con el fin de desarrollar una base de conocimientos y cuestiones de género más diversificada en las UCE. El personal nacional debería formar parte de la gestión y desempeñar una función más importante que la actual en la toma de decisiones y la coordinación. Para garantizar que el análisis de los medios de vida, las cuestiones de género y el VIH/SIDA contribuya al diseño de todas las intervenciones en el ámbito del programa deberían aplicarse directrices internas, materiales de capacitación y buenas prácticas.

Respuesta de la Administración a la evaluación

La Administración aceptó, aunque con cierta cautela respecto algunas, casi todas las recomendaciones formuladas por la evaluación y tomó nota con satisfacción de algunas que ya se estaban aplicando. La Administración se mostró de acuerdo en gran medida con las conclusiones, subrayó que será necesario proseguir los esfuerzos para dar cumplimiento a muchas de las recomendaciones y destacó que en la respuesta a una emergencia, los donantes siguen favoreciendo todavía la financiación de medidas de impacto inmediato, tales como el suministro de semillas y herramientas.

El Comité del Programa apreció la calidad y la claridad de la evaluación, y reconoció la dificultad de trabajar en situaciones posteriores a conflictos, así como la importancia de integrar las dimensiones políticas y prácticas al analizar la complejidad de las situaciones y la función que la FAO puede razonablemente desempeñar. El Comité consideró que algunas de las recomendaciones no eran del todo realistas, debido en particular a que demasiadas tenían repercusiones de financiación que la Organización no estaba en condiciones de atender. En los mecanismos institucionales a plazo más largo para reforzar este ámbito de trabajo deberían tenerse en cuenta modelos de financiación voluntaria, ya que casi toda la labor de emergencia y rehabilitación de la FAO se financia mediante el apoyo extrapresupuestario.

Se señaló también que la Organización había mejorado considerablemente sus actividades en el Gran Cuerno de África, lo que comprendía un planteamiento más estratégico a través de la elaboración de planes de acción, el despliegue sistemático de coordinadores de emergencia, asociaciones activas con ONG y un compromiso claro de abordar las cuestiones transfronterizas. Debería insistirse mayormente en la consolidación y la sostenibilidad de los resultados, la preparación y los mecanismos de redes de protección dirigidos a abordar la pobreza y la vulnerabilidad crónicas, ya que algunos de los países están avanzando hacia la rehabilitación y el desarrollo. Si la FAO debe diversificar y ampliar su trabajo y debe proporcionar apoyo técnico oportuno, será necesario disponer de conocimientos técnicos especializados en la región.

Conclusiones de los órganos rectores de la FAO (Comité del Programa)

Referencias

Evaluation of the FAO Emergency and Rehabilitation Assistance in the Greater Horn of Africa (2004-2007). Informe final

Disponible en: <http://www.fao.org/pbe/pbee/common/ecg/363/en/HoAEvaluationReport.pdf>

Informe resumido del Comité del Programa. PC 99/3 a).

Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/013/k2131s.pdf>

Respuesta de la Administración. PC 99/3 a) Sup. 1.

Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/013/k2366s.pdf>

Informe del 99.º período de sesiones del Comité del Programa. Roma, 28-30 de mayo de 2008. CL 135/4

Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/014/k2757s.pdf>