

Septiembre de 2013



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and
Agriculture
Organization
of the
United Nations

Organisation des
Nations Unies
pour
l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Alimentación y la
Agricultura

S

COMITÉ DEL PROGRAMA

114.º período de sesiones
Roma, 11-15 de noviembre de 2013
EVALUACIÓN DE LA FUNCIÓN Y LA LABOR DE LA FAO EN LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE CATÁSTROFES EN ASIA Y EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
RESUMEN

Las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:

Sr. Daniel Gustafson
Director General Adjunto (Operaciones)
Oficial encargado de la Oficina de Evaluación
Tel. +39 06570 56320

Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse más documentos en el sitio www.fao.org.



mi101s



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación y
la Agricultura

Oficina de Evaluación

Evaluación de la función y la labor de la FAO en la reducción del riesgo de catástrofes en Asia y en América Latina y el Caribe

Resumen

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Oficina de Evaluación (OED)

La versión electrónica del presente informe está disponible en <http://www.fao.org/evaluation>

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o el nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente los puntos de vista ni las políticas de la FAO.

© FAO 2013

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo indicación en contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán realizarse a través del siguiente enlace www.fao.org/contact-us/licence-request, o dirigirse a copyright@fao.org.

Si desea más información, sírvase ponerse en contacto con:

Director de la Oficina de Evaluación (OED)
Viale delle Terme di Caracalla 1,
00153 Roma (Italia)
Correo electrónico: evaluation@fao.org

Resumen

Antecedentes, ámbito y método de la evaluación

RES1. En octubre de 2011, el Comité del Programa pidió a la FAO una evaluación de la función y la labor de la Organización en relación con la reducción del riesgo de desastres (RRD). La evaluación se llevó a cabo en 2012 bajo la dirección de la Oficina de Evaluación de la FAO, que encargó la tarea a la organización independiente sin fines de lucro DARA, especializada en evaluaciones. En la evaluación se abordaba la labor de la FAO en relación con la RRD en Asia y en América Latina y el Caribe. En el presente resumen se ofrecen los principales resultados, conclusiones y recomendaciones recogidos en los dos informes regionales, que se presentan anexos al informe de evaluación final.

RES2. El objetivo de la evaluación es proporcionar a la Administración de la FAO, los Estados Miembros y las partes interesadas:

- i. una rendición de cuentas en relación con el rendimiento de la Organización en términos de su misión, metas y objetivos relativos a la RRD;
- ii. recomendaciones basadas en pruebas sólidas y conclusiones extraídas con respecto a las ventajas comparativas de la FAO, su función en la arquitectura internacional de la RRD, sus prioridades y los modos de mejorar su labor relativa a la RRD con objeto de servir de la mejor manera a los Estados Miembros en el futuro.

RES3. La evaluación se centra en la función y la labor de la FAO en relación con la RRD en el período de 2006-2011, tiempo durante el cual la FAO aprobó dos marcos estratégicos. El primero, para 2000-2015, recogía referencias a la RRD en el objetivo estratégico A.3: Preparación para emergencias alimentarias y agrícolas y respuesta eficaz y sostenible a estas. El segundo Marco estratégico, para 2010-2019, incluye la RRD en relación con el resultado de la Organización 1 del objetivo estratégico 1. La evaluación comprende todas las intervenciones de la FAO que presten apoyo a la prevención y mitigación de desastres en Asia y en América Latina y el Caribe, así como a la preparación para los mismos, incluidos tanto los servicios normativos como los operacionales, independientemente de la fuente de financiación o de si la labor se ha definido de forma explícita o implícita como RRD¹.

RES4. La evaluación se guiaba por el mandato (Anexo 1) y una matriz de evaluación (Anexo 2), en los que se describían las principales cuestiones que se debían responder en la evaluación. Se utilizaron principalmente instrumentos y métodos cualitativos, y todos los resultados se validaron mediante una triangulación sistemática de los datos. Los instrumentos y análisis utilizados son los siguientes:

- Una evaluación de determinados proyectos: se eligieron 32 proyectos de un total de 259 que se consideraban pertinentes en las dos regiones.
- El examen de evaluaciones previas: se examinaron 27 evaluaciones de proyectos, programas y esferas temáticas pertinentes para la RRD.
- El examen de los productos normativos: se seleccionaron 17 productos normativos de un total de aproximadamente 200 productos elaborados por la FAO, entre los que se cuentan directrices, manuales, informes técnicos, bases de datos y notas de orientación.
- El examen de otras publicaciones: tales como informes o evaluaciones técnicos.
- La consulta a las partes interesadas: descrita en mayor detalle más adelante.

¹ En el contexto de la FAO, la RRD consiste en “proteger los medios de vida de la población contra las crisis y reforzar su capacidad de contrarrestar sus efectos y de recuperarse de ellas”. *La resiliencia de los medios de vida: reducción del riesgo de desastres para la seguridad alimentaria y nutricional*, FAO, edición 2013.

RES5. En la evaluación se realizaron amplias consultas a una gran variedad de partes interesadas. Entre ellas, el personal de la FAO en la Sede y en las oficinas regionales, subregionales y en los países; ministerios e instituciones nacionales pertinentes en los países; otros asociados de la FAO (tales como organizaciones de las Naciones Unidas, asociados que aportan recursos, instituciones financieras internacionales y ONG internacionales), así como organizaciones nacionales de la sociedad civil y beneficiarios del proyecto. Dichas entrevistas se llevaron a cabo durante las distintas misiones de evaluación, a saber:

- Varias misiones a la Sede de la FAO en diferentes fases de la evaluación.
- Una misión a América Latina y el Caribe que abarcó la Oficina Subregional en Panamá, así como visitas a la República Dominicana, Nicaragua, Guatemala, Bolivia, Perú y Ecuador.
- Una misión a Asia que abarcó la Oficina Regional en Tailandia y visitas a Camboya, Filipinas, Indonesia, Nepal y Bangladesh.

Principales conclusiones

Recursos para la labor de la FAO en relación con la RRD

RES6. La FAO está atravesando un proceso de cambio en el cual la RRD ha ganado más espacio y es una prioridad mayor en toda la Organización. En las estrategias y los proyectos recientes, realizados sobre todo en Asia, también se presta atención a la adaptación al cambio climático, la cual, del mismo modo que la RRD, tiene como objetivo la reducción de la vulnerabilidad. Se trata de un avance positivo que, si se ve respaldado por la capacidad institucional adecuada, puede situar a la FAO en una posición central a la hora de colmar la brecha y el entendimiento conceptual entre desastres, vulnerabilidades, seguridad alimentaria, resiliencia y adaptación al cambio climático. Todas estas esferas se corresponden bien con el mandato de la FAO y son preocupaciones que ocupan un lugar destacado en el programa internacional.

RES7. La labor de la FAO en relación con la RRD está financiada tanto por el Programa Ordinario como por recursos extrapresupuestarios (contribuciones voluntarias). La cuantía de los recursos extrapresupuestarios asignados a las intervenciones de RRD durante el período de evaluación ascendieron a 328 millones de USD en Asia (de los cuales, 14 millones de dólares, un 4,3 %, fue financiado por el Programa Ordinario) y 90 millones de USD en América Latina y el Caribe (de los cuales, 16 millones de dólares, un 17,8 %, fue financiado por el Programa Ordinario). La financiación en América Latina y el Caribe ha ido aumentando con el tiempo, mientras que en Asia ha ido disminuyendo, aunque esta última ha recibido globalmente más financiación (véase el Cuadro RES1).

Cuadro RES1. Financiación de los proyectos de RRD durante el período de evaluación

	América Latina y el Caribe		Asia	
<i>Año de inicio del proyecto</i>	<i>Proyectos de RRD (#)</i>	<i>Cuantía (USD)</i>	<i>Proyectos de RRD (#)</i>	<i>Cuantía (USD)</i>
Anterior a 2006	5	3 487 780	13	12 399 300
2006-07	24	14 457 033	51	187 107 443
2008-09	43	32 001 105	40	74 085 003
2010-11	35	40 398 715	49	54 292 152
TOTAL	106	90 344 633	153	327 883 898

Fuente: FPMIS

RES8. En términos de recursos humanos, la mayoría del personal que trabaja en la RRD está financiado a través de recursos extrapresupuestarios, por lo que no es fácil disponer de los datos relativos a su número a lo largo del tiempo. Sin embargo, se dispone de información acerca de los puestos financiados por el Programa Ordinario, que han aumentado sustancialmente durante el período de evaluación (véase el Cuadro RES2). Es muy probable que este aumento se deba a la asignación de un resultado de la Organización específicamente para la RRD en el Marco estratégico que se introdujo en 2010.

Cuadro RES2. Puestos relacionados con la RRD durante el período de evaluación (financiados por el Programa Ordinario)²

Bienio	Director	Profesional	Servicios generales	Total
2006-07 (puestos en el ámbito de los programas 2.1.1 y 2.1.2)	1	5	0	6
2008-09 (puestos asociados con la Entidad de Programa 4DS02)	1	6	0	7
2010-11 (puestos asociados con el resultado de la Organización 1, OBE 1)	2	37	29	68

Intervenciones y labor normativa de la FAO relacionadas con la RRD

RES9. El apoyo de la FAO a la RRD representa dos tipos de participación: intervenciones relativas a las emergencias que tienen actividades y objetivos explícitos de RRD y otras intervenciones en las esferas técnicas básicas de la FAO (tales como la ordenación del uso de la tierra, la ordenación de cuencas hidrográficas, etc.) que abordan la RRD de manera implícita. En un análisis de las intervenciones de RRD durante el período de evaluación se muestra una transición de una atención casi exclusiva a las emergencias hacia enfoques más inclusivos y holísticos, así como una utilización progresiva de la terminología relativa a la RRD.

RES10. Sin embargo, la mayoría de las intervenciones carecían de un enfoque claro o de una lógica realista del programa en relación con el modo de reducir el riesgo para las poblaciones destinatarias. Generalmente, los objetivos del proyecto eran pertinentes para las prioridades nacionales y los marcos estratégicos de la FAO pero solían aplicarse sin haber analizado y considerado antes los contextos locales y las evaluaciones de la vulnerabilidad. En particular, es lo que sucedía en los proyectos que eran “derivaciones” de intervenciones de emergencia, como sucede en América central. En la mayoría de los casos, y en ambas regiones, la eficacia de las intervenciones se limitaba al restablecimiento de los medios de vida, sin abordar las causas profundas de los riesgos y de la inseguridad alimentaria estructural. Las ventanillas de financiación y la duración del proyecto han sido claros factores limitantes, que no han permitido que se disponga del tiempo suficiente para la preparación, el ensayo, la aplicación y el desarrollo de la capacidad adecuados del proyecto. La aplicación eficaz y efectiva también ha encontrado dificultades debido a la falta de capacidad del personal en materia de RRD a escala nacional y regional.

RES11. Una deficiencia particularmente apreciable que limitaba la eficacia de los proyectos (así como la capacidad del equipo de evaluación de examinar las repercusiones) era la ausencia general de sistemas de seguimiento adecuados. La mayoría de los proyectos no incluía un seguimiento después

² Cabe señalar que no todos estos puestos se dedican exclusivamente a la RRD y que no se dispone de información sobre la distribución de tiempo relativa. En lo concerniente a los bienios 2006-07 y 2008-09, solo una parte de los programas y entidades que se muestran se dedica exclusivamente a la RRD. Por lo tanto, las cifras expuestas se deben considerar una representación que indica el cambio con el tiempo.

de las actividades y realizaciones, por lo que no se dispone de documentación relativa a los logros. Como resultado, se limitaba el aprendizaje institucional y se reducía la rendición de cuentas a los asociados que aportan recursos, así como a las contrapartes gubernamentales y a los beneficiarios del proyecto.

RES12. En algunos países, la labor de promoción de la FAO ha llevado a los gobiernos a hacer ahora un mayor hincapié en los pequeños agricultores, mediante intervenciones centradas en la seguridad alimentaria y los medios de vida. En otros países, la FAO ha desempeñado un papel decisivo en el fomento de las prioridades locales para los gobiernos, sobre todo en la revitalización de los esfuerzos de extensión a escala local. Ha sido, en particular, el caso de América Latina y el Caribe pero no tanto el de Asia. En general, dichos resultados no eran los más habituales y la evaluación encontró pocos indicios de que los proyectos dieran los resultados esperados en el ámbito normativo por las razones expuestas anteriormente.

RES13. Muchas de las intervenciones agrícolas de la FAO, a pesar de no estar consideradas explícitamente como actividades de “RRD”, tienen el potencial de reducir riesgos o de contribuir a la adaptación al cambio climático. Normalmente, estas intervenciones se elaboran con objeto de tratar desafíos o mecanismos de apoyo específicos del sector. Por lo tanto, puede que ofrezcan a la FAO un punto de partida para la RRD más eficaz y pertinente que el de las intervenciones derivadas de respuestas de emergencia. En las evaluaciones realizadas tanto en Asia como en América Latina y el Caribe se ha concluido que la FAO tiene un gran potencial para contribuir de un modo más eficaz a la RRD y la adaptación al cambio climático a través de sus actividades básicas.

RES14. En términos de sostenibilidad de las intervenciones, hay indicios claros de que la mayoría de las ellas son insostenibles, y no continuarán sin el apoyo técnico y financiero de la FAO. Debido al corto marco temporal dedicado a la mayoría de las actividades, la FAO tiene pocas oportunidades de desarrollar las capacidades necesarias en relación con el sentido de apropiación y la sostenibilidad entre las contrapartes. Los proyectos con un mayor marco temporal, basados en intervenciones anteriores, tampoco prestaron por lo general suficiente atención a la sostenibilidad.

RES15. En lo concerniente a la labor normativa, la FAO ha realizado claros progresos en la inclusión de los elementos de la RRD en publicaciones y productos normativos. *La resiliencia de los medios de vida: Programa marco de reducción del riesgo de desastres para la seguridad alimentaria y nutricional*, elaborado a finales de 2011, es la primera publicación institucional y estratégica de la FAO en materia de RRD. Se trata de una referencia oportuna para la futura programación por países y vincula de manera adecuada la RRD, el fomento de la resiliencia y la seguridad alimentaria. También representa un primer intento institucional de cerrar la brecha entre la RRD y la adaptación al cambio climático. Sin embargo, muchas publicaciones estratégicas en materia de DRR (incluido el Programa marco de RRD) no se han difundido lo suficiente, lo que ha conducido a una escasa sensibilización acerca de estos productos en el personal de la FAO, en particular a escala nacional.

RES16. La FAO ha elaborado varios instrumentos de sistemas de información, seguimiento y alerta temprana, tales como el Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura (SMIA). Sin embargo, en general, los instrumentos de alerta temprana han tenido hasta el momento un uso limitado en las regiones de Asia y América Latina y el Caribe, a pesar de ser utilizados por la FAO en África. Según el Programa marco de RRD, el enfoque anticipado de utilizar más proactivamente estos instrumentos para los análisis preventivos relativos a las amenazas naturales y el cambio climático supone un paso pertinente y adecuado dirigido a diseñar intervenciones más coherentes y con visión de futuro. La cartografía de la vulnerabilidad, realizada a través de la versión más reciente de la Clasificación integrada de la seguridad alimentaria y la fase humanitaria (CIF 2), se está introduciendo en Asia y ofrecerá a la FAO (y a los Estados Miembros), si se utiliza adecuadamente, información fundamental para orientar las futuras intervenciones, en particular aquellas que aborden las causas más estructurales de las vulnerabilidades. La contribución más eficaz de la FAO a la alerta y preparación tempranas en Asia se ha producido en el control de las enfermedades de los animales, en especial en relación con la gripe aviar altamente patógena.

RES17. Se puede mejorar considerablemente el rendimiento de la RRD. Sin embargo, esto no guarda una relación estricta con la RRD en sí, sino que lo está también con el rendimiento operacional global de la FAO. Disponer de una financiación limitada para demasiadas actividades a escala nacional supone una restricción a la hora de lograr intervenciones más eficaces y pertinentes. Esta situación también requiere priorizar los países en los que se deba documentar la pertinencia de la aplicación de un enfoque multidisciplinario con arreglo a un marco de resiliencia a través de análisis exhaustivos (de las causas) que permitan a la FAO ocuparse de los grupos más vulnerables y de las causas profundas de su inseguridad alimentaria.

Integración de la RRD

RES18. La integración de la RRD en los planes de desarrollo del sector y en otros planes a medio y largo plazo está ampliamente considerada como uno de los medios más eficaces para reducir riesgos. No obstante, de los informes recientes de evaluación a escala mundial de la Estrategia internacional para la reducción de desastres se desprende que en pocos casos se ha integrado el RRD con resultados positivos; la tendencia sigue siendo, en cambio, centrarse en la gestión del riesgo de desastres (GRD) impulsada por las emergencias.

RES19. La FAO se ha esforzado por integrar la RRD en las políticas nacionales por varias razones. La falta de capacidad institucional en las oficinas de la FAO en los países se traduce en que generalmente están más involucrados en la gestión de proyectos que en el trabajo preliminar; este último requiere conocimientos técnicos específicos en materia de RRD que la mayoría de las oficinas de la FAO en los países no tiene. Además, la FAO no suele prestar mucha atención a la capacidad de absorción de las contrapartes gubernamentales. Sin embargo, hay casos en los que la FAO ha integrado la RRD con resultados positivos, como en el Plan de gestión de riesgo y adaptación al cambio climático (Plan GRACC) del Perú y la política alimentaria nacional de Bangladesh. Estos dos ejemplos demuestran que, cuando la FAO tiene capacidad suficiente y las condiciones en el país socio son adecuadas, la Organización puede ciertamente recurrir a su experiencia sobre el terreno para participar de manera eficaz en el ámbito normativo.

Capacidad institucional de la FAO

RES20. Hay varios factores institucionales que establecen límites para el desarrollo del potencial de la FAO en la esfera de la RRD. Debido al personal y la experiencia insuficientes dedicados a la RRD, la Sede y las oficinas regionales no pueden ofrecer muchas orientaciones ni mucho apoyo a las representaciones de la FAO. Sin embargo, el apoyo prestado ha contado con un gran reconocimiento, en especial en la región de Asia en la que la programación basada en la RRD está ganando terreno poco a poco.

RES21. La planificación conjunta entre divisiones aún no se ha puesto en marcha a pesar de contar con resultados de la Organización y objetivos estratégicos más integrados. En la evaluación se observó que la FAO aún necesita romper la estructura de silos y elaborar programas más multidisciplinarios que aborden las múltiples causalidades y causas profundas de la inseguridad alimentaria de un modo más global y, por tanto, más eficaz.

RES22. Teniendo en cuenta que la FAO se mueve por terreno desconocido para muchos de sus funcionarios en cuanto a la RRD y la adaptación al cambio climático, el intercambio de información y la claridad acerca de los logros que puede conseguir la FAO y el modo en el que puede hacerlo son factores sumamente importantes. Vincular la RRD a la resiliencia es muy pertinente, y aún más si se hace sobre la base de aquello que la FAO hace bien. Esto solo se podrá ensayar y demostrar si la Organización dedica recursos y tiempo a entender las causalidades existentes entre las intervenciones agrícolas, la seguridad alimentaria y la resiliencia. En consecuencia, la función de la RRD y la adaptación al cambio climático dentro de la FAO y entre los asociados sigue siendo desconocida, lo que hace que los esfuerzos relativos al intercambio de información, el seguimiento y la gestión de los conocimientos sean fundamentales.

Desarrollo de la capacidad

RES23. El desarrollo de la capacidad es un tema central del mandato de la FAO y constituye uno de los pilares fundamentales de la reciente publicación relativa al Programa marco de RRD. Entre las intervenciones en materia de RRD respaldadas por la FAO se cuenta el desarrollo de la capacidad, tanto a nivel local como central, bien sea a través de actividades de formación directa orientadas a fortalecer las aptitudes específicas dentro de algunas instituciones o mediante la introducción de conocimientos técnicos a través de proyectos. En lo concerniente al desarrollo de la capacidad institucional, las intervenciones de la FAO solían estar centradas en el desarrollo de la capacidad individual y no en la creación de capacidades institucionales. Este hecho supone una amenaza para la eficacia y sostenibilidad de dichas intervenciones, ya que la rotación frecuente de personal conduce a una pérdida de estas capacidades recién desarrolladas. Cabe destacar que la debilidad de las instituciones también tiene repercusiones en la aptitud de la FAO para ser eficaz en el desarrollo de la capacidad, en particular en los países en los que las responsabilidades relativas a la RRD se han descentralizado a nivel subnacional.

RES24. En cuanto a la introducción de conocimientos técnicos a través de proyectos, la FAO ha tenido resultados relativamente buenos en la introducción de nuevas tecnologías en circunstancias muy específicas, como es el caso de la introducción de materiales y tecnologías que requieren ciertos conocimientos. En el caso de los proyectos piloto agrícolas centrados en la RRD que comprendían la formación de agricultores, el desarrollo de la capacidad solía limitarse al suministro de insumos (especialmente semillas de variedades resistentes a factores adversos) acompañado de demostraciones o clases en escuelas de campo para agricultores. La eficacia de estos métodos resultó dispar y no parecía que estuviera relacionada con los aspectos o tecnologías en cuestión, sino más bien con el suministro de insumos. Los resultados variaron considerablemente, siendo las intervenciones en Camboya y Bangladesh las más beneficiosas. Sin embargo, la tendencia de utilizar diseños de proyecto similares en todos los países sin tener en cuenta las necesidades y condiciones locales limitó la eficacia en otros lugares (por ejemplo, en Nepal y Ecuador). En la mayoría de casos, no hubo muchos indicios de un desarrollo efectivo de la capacidad a través de los proyectos. En la evaluación se considera que no se logró el objetivo básico del desarrollo de la capacidad en la mayoría de los proyectos examinados; dada la falta de seguimiento de los resultados, esta evaluación se basa principalmente en las percepciones de las partes interesadas. Una esfera en la que la FAO ha aplicado iniciativas de desarrollo de la capacidad con éxito es la relativa a la gripe aviar altamente patógena (tema que se trata más adelante).

RES25. En general, muchos de los esfuerzos de fomento de la capacidad en materia de RRD estuvieron vinculados a proyectos a corto plazo o demandas específicas de contrapartes nacionales: el corto marco temporal limitó la eficacia de las intervenciones, que a menudo carecieron de planes de seguimiento o de mecanismos de apoyo una vez finalizada la formación. La mayoría de los proyectos e intervenciones evaluados en las dos regiones, si no todos, carecía a menudo de un seguimiento de las actividades de desarrollo de la capacidad; es sumamente importante realizar mejoras en esta esfera. Sin información relativa a los resultados reales de las actividades de desarrollo de la capacidad, el personal de la FAO no puede aprender de estas intervenciones o estimar su pertinencia y eficacia. Por último, la escasa orientación proporcionada por la Sede y la capacidad limitada de las oficinas regionales y en los países en relación con el modo de llevar a cabo el desarrollo de la capacidad también contribuyeron a limitar los resultados.

Asociaciones y colaboración

RES26. Las contrapartes gubernamentales tradicionales de la FAO son aquellas instituciones cuyos mandatos están vinculados a la seguridad alimentaria y nutricional o a diferentes sectores agrícolas. No obstante, a menudo estas instituciones han quedado marginadas en las cuestiones relativas a la RRD y el cambio climático y las relaciones de la FAO con los ministerios mejor situados (como los de medio ambiente, protección civil, etc.) suelen ser limitadas. Además, en algunos países la RRD y el cambio climático en la agricultura no son una prioridad gubernamental. Por estas dos razones, la FAO no se encuentra a menudo en la posición idónea para colaborar con aquellas entidades gubernamentales que poseen los conocimientos y la ventaja de las asignaciones de recursos para la

RRD. Existen algunas excepciones notables, como es el caso de Bangladesh, donde se ha valorado la capacidad de la FAO de coordinarse con diferentes ministerios (agricultura, medio ambiente o salud), y el de Guatemala.

RES27. La FAO ha intensificado su colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas durante el período de evaluación y ha participado más activamente en los mecanismos de coordinación conjunta y los procesos del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). Esta participación se ha traducido en la creación de algunos programas conjuntos en materia de RRD, en particular en Asia. Aquellas regiones de América Latina y el Caribe que contaban con iniciativas conjuntas (tales como Perú y Guatemala) se beneficiaron de un enfoque más holístico y multidisciplinario, por lo que los asociados pudieron hacer frente de manera más completa a las cuestiones de inseguridad alimentaria, incluidos los factores de riesgo subyacentes. La FAO mantiene un compromiso formal con la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR). En el caso de otros organismos (tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] o el Programa Mundial de Alimentos [PMA]), aunque puedan existir asociaciones institucionales formales, la colaboración a escala nacional depende en gran medida de los equipos en los países y sus relaciones personales. En Asia, se han encontrado algunos indicios de superposición de funciones entre la FAO y ambos organismos (PNUD y PMA), lo que puede hacer que la FAO pierda oportunidades.

RES28. En lo concerniente a las organizaciones no gubernamentales, la colaboración en la región de América Latina y el Caribe es dispar; los proyectos de RRD a escala local se aplican por conducto de ONG con diferentes conjuntos de conocimientos. En Asia, las ONG colaboraron estrechamente con la FAO en calidad de asociados o subcontratistas, ya que se valoraba la capacidad de la FAO de vincular las experiencias a escala local con el diálogo nacional sobre políticas. Sin embargo, la capacidad real de la FAO de utilizar la experiencia obtenida de su colaboración con ONG en su trabajo preliminar resultó limitada, a excepción de algunos casos relacionados con la iniciativa de la gripe aviar altamente patógena.

Cuestiones de género

RES29. Solo se pueden lograr los objetivos de reducción de la pobreza y seguridad alimentaria si se examinan adecuadamente las cuestiones de género. Sin embargo, el equipo de evaluación observó que las intervenciones de RRD, tanto en Asia como en América Latina y el Caribe, no se basaron en ningún análisis de género, lo que significa que dichas cuestiones no se tuvieron en cuenta lo suficiente en el diseño y aplicación de los proyectos. La evaluación también reveló que el personal de proyectos solía malinterpretar o considerar erróneamente una programación que incluyese los aspectos de género. Se dieron casos de actividades de capacitación relacionadas con la agricultura y con componentes de la RRD que reforzaban en realidad la función procreadora de las mujeres y no prestaban la atención suficiente a la distribución por género de las tareas y el tiempo en los hogares.

RES30. La integración de las preocupaciones relativas al género en los proyectos de campo depende en gran medida de las competencias y aptitudes del personal. En aquellas oficinas en los países en las que se ha establecido un coordinador sobre temas de género (por ejemplo, en Nicaragua, Bolivia y Ecuador), el efecto en la sensibilización de los empleados en cuanto a una programación que incluya los aspectos de género ha sido inmediato. Contar con una persona que conozca las cuestiones de género facilita la integración de dichas cuestiones en toda la labor de la FAO, incluidas las actividades relacionadas con la RRD.

Sanidad animal: gripe aviar altamente patógena

RES31. En la evaluación se examinó la función de la FAO en la respuesta a la gripe aviar altamente patógena en Asia como ejemplo de la intervención de la Organización en materia de sanidad animal. Aunque no se trata de una esfera tradicionalmente vinculada a la RRD, en la guía de la FAO de preparación para emergencias zoonosológicas se dan razones de peso para que tales emergencias se consideren en la misma categoría que los desastres naturales y necesiten, por tanto, el mismo nivel de preparación y planificación.

RES32. El apoyo de la FAO a las cuestiones relacionadas con la gripe aviar altamente patógena ha sido, con mucho, la intervención más elogiada por parte de los representantes gubernamentales, los beneficiarios de los proyectos y los asociados que aportan recursos. La FAO ha conseguido responder a una emergencia, transformar las intervenciones en vigilancia y, por último, fomentar capacidades nacionales que, en mayor o menor grado, logran asumir funciones clave en términos de prevención y preparación para responder a enfermedades emergentes de los animales.

RES33. No obstante, las intervenciones en materia de gripe aviar altamente patógena carecieron de una orientación estratégica global, lo que significa que en cada país el programa se llevó a cabo según las necesidades concretas. Además, dichas intervenciones no estaban respaldadas por un marco de seguimiento que permitiera a la FAO sistematizar procesos y documentar resultados.

RES34. Sin embargo, los resultados relativamente positivos en la gripe aviar altamente patógena se relacionan con el hecho de que se trataba de un compromiso plurianual con altos niveles de financiación que permitía a la FAO tanto adaptarse a lo largo del tiempo a las necesidades cambiantes como contratar personal técnico capacitado para seguir realizando operaciones en la Sede, así como a escala regional y, en particular, también en los países. Estos criterios de éxito entran en contradicción con otras intervenciones de la FAO, por lo que merece la pena examinarlos con respecto a la posible manera en que la Organización puede mejorar el rendimiento futuro.

Conclusiones principales

RES35. En la evaluación se reconoce plenamente que la FAO está atravesando un proceso de cambio en el cual la RRD ha ganado más espacio y es una prioridad mayor en toda la Organización. Sin embargo, el proceso avanza a un ritmo lento y es necesario acelerarlo si la FAO quiere hacer uso de sus conocimientos y experiencias técnicas orientadas a vincular la inseguridad alimentaria a la RRD y la adaptación al cambio climático. Se debe hacer un mayor hincapié en el tratamiento de las causas profundas de las vulnerabilidades. Si la FAO no consigue actuar más rápido, otros actores, tanto internacionales como nacionales, entrarán en este campo porque ofrece importantes oportunidades de cambio y recibe la atención de muchos asociados que aportan recursos, así como de gobiernos.

RES36. Para la FAO, sus Estados Miembros y otros actores de las Naciones Unidas y no gubernamentales en esta esfera, la RRD (incluida la adaptación al cambio climático) sigue planteando un desafío conceptual y práctico. A pesar de los avances normativos, la FAO aún debe definir su papel y lugar en la RRD y demostrar su potencial para sacar a la RRD de la función de emergencias para introducirla en enfoques orientados al desarrollo e integrados. La FAO ha fragmentado elementos internamente que, utilizados de manera más coherente, podrían permitirle contribuir notablemente a reducir la exposición de las poblaciones vulnerables al riesgo y la inseguridad alimentaria.

RES37. Las intervenciones agrícolas innovadoras basadas en la investigación, los aportes técnicos de alto nivel, los formatos de uso de la tierra y planificación territorial, la gestión de los servicios medioambientales y los instrumentos y métodos de previsión actualizados son algunos de los medios que posee la FAO para poder conseguirlo, en vez de aplicar prácticas explícitas de RRD y adaptación al cambio climático en sí. Cada vez se presta una mayor atención a la adaptación al cambio climático y la resiliencia en documentos científicos, declaraciones a escala mundial, los MANUD y, en cierta medida, en las prioridades de los gobiernos, lo que ofrece a la FAO una oportunidad clara de participar en la esfera técnica y posicionarse como uno de los actores principales a escala nacional e internacional.

RES38. Las intervenciones de RRD llamadas implícitas, es decir, aquellas centradas principalmente en aspectos agrícolas u otros sectores básicos dentro del mandato de la FAO, tienen el potencial de contribuir en medida importante a la RRD, así como a la adaptación al cambio climático. Dichas intervenciones requieren enfoques diferentes y más a largo plazo, ya que hacen frente a desafíos relacionados con la mejora de los sistemas agrícolas en su conjunto, y crean las condiciones en las cuales las poblaciones son menos vulnerables y ganan resiliencia con el tiempo a través de prácticas mejoradas que se adaptan a las variaciones en el clima. En consecuencia, si la FAO se centra en lo que

hace bien y en garantizar que se presta la atención suficiente al modo en el que la RRD y la adaptación al cambio climático pasan a formar parte de estas intervenciones implícitas, y no a la inversa, se pueden lograr resultados de RRD y adaptación al cambio climático a medio y largo plazo de manera más eficaz.

RES39. La FAO ha gastado más tiempo y recursos en la reactivación de las intervenciones de RRD orientadas a la recuperación de los medios de vida después de los desastres y la preparación de las poblaciones afectadas para futuros desastres, sin abordar necesariamente las causas profundas de sus vulnerabilidades. Las intervenciones a corto plazo no permiten a la FAO abordar las causas profundas de la vulnerabilidad y, cuando sobreviene el siguiente desastre, las inversiones en recuperación pueden haberse perdido. Por lo tanto, el enfoque de la FAO debe adaptarse mejor al cambio, anticipándose a las posibles situaciones que puedan tener lugar, en especial considerando las vulnerabilidades relacionadas con las futuras variaciones hidrometeorológicas que afectan a los medios de vida de las poblaciones más vulnerables. Este enfoque requiere un análisis y examen sólidos de las causas profundas de la inseguridad alimentaria y la anticipación a las amenazas para los medios de vida; hasta la fecha, estas actividades no eran habituales en la FAO. La FAO se beneficiaría de un análisis exhaustivo de las necesidades y prioridades en los países, tanto para decidir cuándo participar en labores de RRD y adaptación al cambio climático como para seleccionar intervenciones específicas con arreglo a un enfoque programático.

RES40. Las capacidades del sector en materia de RRD en la mayoría de los países de las dos regiones examinadas siguen siendo escasas y son pocos los ministerios de agricultura que están en condiciones de fomentar un enfoque más prospectivo. Una vez más, si la FAO consigue crear las capacidades técnicas necesarias dentro de la Organización, debería tener múltiples opciones de participar de manera constructiva en la promoción e integración de la RRD y la adaptación al cambio climático en los programas y las estrategias nacionales del sector.

RES41. La resiliencia de los medios de vida: Programa marco de reducción del riesgo de desastres para la seguridad alimentaria y nutricional, cuya primera edición se elaboró en 2011, es un primer intento de vincular la RRD y la adaptación al cambio climático con la seguridad alimentaria (y la resiliencia), así como una indicación clara de que la FAO empieza a considerar la RRD de un modo más amplio. Se necesitarán una capacidad técnica mayor y una dirección institucional más fuerte si la FAO espera administrar de manera eficaz esta transición.

Recomendaciones

RES42. Las operaciones de recuperación inmediatamente después de los desastres, en las que las intervenciones en materia de RRD suelen definir el carácter del apoyo de la FAO (es decir, el restablecimiento de los medios de vida), se deberían transformar, en la medida de lo posible, en programas de desarrollo o deberían tener estrategias de salida claras y breves. La reorientación del enfoque de RRD implica no considerar la RRD como el punto de partida programático (o el objetivo principal), sino incorporar la RRD en las actividades básicas en las que la FAO ha demostrado tener capacidades. En consecuencia, este concepto implícito de la gestión de riesgos supone prestar una mayor atención a las esferas centrales de competencia de la Organización. Asimismo, este cambio implica que las actividades básicas de la FAO se transformen en un medio para lograr unos resultados más enfocados al futuro, eficaces y a largo plazo en materia de RRD y, por tanto, se mejore la resiliencia de las comunidades.

RES43. Para ello es necesario disponer de un marco analítico claro (o análisis de las causas) sobre el modo en el que las intervenciones agrícolas u otras conexas, tales como, entre otras, la ordenación del uso de la tierra y de las cuencas hidrográficas, los servicios medioambientales, la actividad forestal y el control de la deforestación, la pesca, las enfermedades de los animales, la ordenación de zonas costeras, la labor de extensión agrícola y las variedades de semillas contribuirán a la reducción de los riesgos a través de la disminución de la generación de amenazas socionaturales, la disminución de la exposición y la mejora de los medios de vida y la resiliencia de las poblaciones. De este modo se reducirá el riesgo de los desastres tanto de evolución lenta como rápida. Esta integración, realizada sobre la base de un marco analítico claro en el que se tienen en cuenta las poblaciones más

vulnerables y su exposición inmediata y futura permitirá a la FAO contribuir de manera mucho más significativa a la reducción de riesgos y la adaptación al cambio climático. En la recomendación 1 se aborda este aspecto.

Recomendación 1: dirigida a los departamentos técnicos en relación con la integración de la RRD en la FAO

Se recomienda que la FAO reoriente su enfoque en materia de RRD y lo integre en las actividades de desarrollo básicas de la Organización, ya que garantizará una contribución más coherente y sólida desde el punto de vista técnico a la reducción de riesgos y potencialmente también a la adaptación al cambio climático, en línea con el enfoque relativo a la resiliencia recogido en el objetivo estratégico 5 revisado de la Organización.

RES44. Este enfoque implicará, además, que la RRD y la gestión de riesgos se tengan que considerar como elementos que se deben integrar en todas las intervenciones pertinentes de la FAO en las que, en un análisis previo, se recojan los posibles nexos de causalidad entre la actividad seleccionada, la seguridad alimentaria, la RRD y la resiliencia. El nuevo Marco estratégico, centrado en la multidisciplinariedad, debería respaldar estos vínculos.

RES45. En un marco conceptual sobre RRD se deberían determinar las conexiones causales existentes entre las causas profundas de la inseguridad alimentaria estructural, las posibles implicaciones relacionadas con las amenazas naturales y las variaciones climáticas y el modo en el que se expresan en determinados grupos de poblaciones (vulnerables) en diferentes contextos y territorios. Asimismo, se deberían destacar los principios básicos metodológicos que facilitarán la elaboración de intervenciones sobre el terreno multidisciplinarias y completas de conformidad con los marcos de programación por países. El marco debería, en la medida de lo posible, fomentar el uso de los instrumentos existentes elaborados (o en proceso de elaboración) por la FAO, tales como la CIF 2 y el SMIA, entre otros.

RES46. Se debería elaborar un marco conceptual para complementar el Programa marco de RRD y servir, por tanto, como instrumento de orientación programática para el personal de la FAO, lo cual será en particular pertinente en términos de contribución al logro de los objetivos estratégicos 5 y 2 del Marco estratégico revisado de la FAO. El marco conceptual debe basarse en un análisis de género y prestar una atención específica a estas cuestiones, que constituyen una esfera temática transversal del Marco estratégico revisado para 2010-2019. En la recomendación 2 se subraya este tema específico.

Recomendación 2: dirigida a los departamentos técnicos en relación con el marco conceptual multidisciplinario que complementa al Programa marco de RRD

Se recomienda que la FAO elabore un marco conceptual multidisciplinario en el que se determinen los nexos de causalidad existentes entre las intervenciones básicas de la FAO, la seguridad alimentaria, la RRD, el cambio climático y la resiliencia.

RES47. Con miras a que la FAO aproveche al máximo su posición única en relación con la seguridad alimentaria, es fundamental que se refuerce el perfil técnico de la Organización en materia de RRD. Esto también se aplica al mandato que la FAO tiene en la relación de las intervenciones relativas a la seguridad alimentaria y la agricultura con la resiliencia, la RRD y la adaptación al cambio climático.

RES48. Además, el enfoque global de la RRD y la adaptación al cambio climático que se promueve en esta evaluación requiere un marco institucional propicio capaz de crear una cooperación interdepartamental en materia de aprendizaje e innovación que fomente la integración de la gestión de riesgos. Es necesario que dicho enfoque global aborde de manera específica los aspectos transversales tales como los procesos de planificación que incluyan los aspectos de género.

RES49. Se recomienda encarecidamente que se refuercen las capacidades técnicas en la Sede y en las oficinas regionales, ya que, de este modo, la FAO podrá adaptar un enfoque progresivo que identifique los países destinatarios donde existen las condiciones (y demandas) para el enfoque global sugerido. Las oficinas regionales deberían constituir centros de conocimientos (tal como hizo la Oficina Regional para Asia y el Pacífico en el caso de la gripe aviar altamente patógena) y proporcionar apoyo técnico actualizado a determinadas oficinas en los países acerca de la manera de preparar y aplicar enfoques más globales de RRD (y adaptación al cambio climático) de conformidad con los marcos de programación por países. El proceso de descentralización en curso es una buena oportunidad para reforzar las capacidades de RRD en las oficinas regionales y las oficinas en países pertinentes. En la recomendación 3 se abordan estos aspectos.

Recomendación 3: dirigida a la Administración superior en relación con la capacidad institucional

Se recomienda que la FAO refuerce considerablemente su capacidad institucional a fin de fortalecer, a nivel conceptual y técnico, la RRD en la Sede, las principales oficinas regionales y determinadas oficinas en los países, incluida una mayor atención a una programación que incluya los aspectos de género.

RES50. En la evaluación se observó que la FAO participa en demasiados países. Debido a los recursos y capacidades limitados, y teniendo en cuenta las grandes variaciones en las demandas, necesidades y capacidades en los Estados Miembros, la FAO debería analizar de cerca dónde participar en la RRD y la adaptación al cambio climático. En algunos países, en particular en Asia, las instituciones nacionales tienen capacidades cada vez más significativas, por lo que la FAO debe ser realista a la hora de analizar dónde puede añadir valor de manera eficaz. La recomendación 4 se centra en esta cuestión.

Recomendación 4: dirigida a la Administración superior y los departamentos técnicos en relación con la participación en la RRD en los países

Se recomienda que la FAO reduzca sus intervenciones de RRD a países preseleccionados mediante criterios claros, tales como las capacidades nacionales en RRD, la vulnerabilidad ante la variabilidad climática, la exposición a amenazas naturales, los datos relativos a la seguridad alimentaria y los compromisos nacionales (es decir, demandas de servicios).

RES51. En la evaluación se determinó una amplia gama de actividades en la mayoría de los países, las cuales, a menudo, se dispersaban mucho en las diferentes zonas geográficas sin un análisis previo en términos de vulnerabilidad. Si se centran las intervenciones en las zonas clave de los países que padecen especialmente inseguridad alimentaria y vulnerabilidad en términos de variaciones climáticas, se conseguirán intervenciones más eficaces.

RES52. Disponer de intervenciones específicas también conducirá a un uso más eficaz de los recursos humanos y financieros limitados y permitirá a la FAO realizar un pronóstico del programa a más largo plazo, en lugar de un enfoque basado en la colección de proyectos, que tendrá unas perspectivas mucho mejores en cuanto a las repercusiones y la sostenibilidad. La recomendación 5 se formuló a este respecto.

Recomendación 5: dirigida a los departamentos técnicos y las Representaciones de la FAO en relación con las esferas de intervención en países seleccionados

En la evaluación se recomienda que la FAO centre las intervenciones en zonas geográficamente definidas en aquellos países que permitirían a la Organización aplicar plenamente el enfoque global propuesto ante la reducción de riesgos.

RES53. Las oportunidades que la FAO tiene ante sí en términos de convergencia de la RRD y la adaptación al cambio climático requieren asociaciones diferentes y más variadas en los países en los que la FAO decida prestar una atención especial a la RRD y la adaptación al cambio climático como parte de sus esfuerzos por reducir la inseguridad alimentaria. Los ministerios de agricultura suelen encontrarse en posiciones menos estratégicas cuando se trata de asignación de recursos e influencia en relación con los procesos de planificación multidisciplinarios y, en particular, la integración de la RRD y la adaptación al cambio climático. Se deberían destacar y tratar las nuevas asociaciones a través de enfoques multidisciplinarios más integrados de conformidad con los marcos de programación por países. En la recomendación 6 se aborda esta cuestión.

Recomendación 6: dirigida a las Representaciones de la FAO en relación con el diálogo sobre políticas

En la evaluación se recomienda que la FAO amplíe su diálogo en los países seleccionados más allá de los ministerios de agricultura con miras a incluir otras contrapartes estratégicas de la RRD, tales como los ministerios de medio ambiente, finanzas y planificación.
