



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación y
la Agricultura

Oficina de Evaluación

Evaluación independiente de la respuesta de la FAO a las inundaciones de julio de 2010 en el Pakistán

**Informe final
Enero de 2012**

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Oficina de Evaluación (OED)

El presente informe se encuentra disponible en formato electrónico en:
<http://www.fao.org/evaluation>

Se autoriza gratuitamente la reproducción, la descarga y la impresión de copias de la presente obra en parte o en su totalidad para su estudio privado o su utilización limitada en el aula a condición de que se incluya una cita exacta y adecuada en la que se reconozca a la FAO como fuente y propietaria de los derechos de autor. Para reutilizar secciones cuyos derechos de autor no sean propiedad de la FAO, consúltese al autor correspondiente indicado sobre las condiciones vigentes. Todas las solicitudes relativas a la copia sistemática, la distribución electrónica —entre otras cosas a servidores de listas—, los derechos de traducción y la reutilización con fines comerciales deberán dirigirse a copyright@fao.org.

Para más información, pónganse en contacto con el:

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

Las opiniones expresadas en el presente informe son de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ni de sus Estados Miembros o asociados.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la FAO, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación 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.

Agradecimientos

Deseamos manifestar nuestra gratitud por la fantástica acogida recibida por el equipo de evaluación tanto en Islamabad como en las oficinas provinciales de la FAO, así como por el apoyo prestado al mismo. Agradecemos sumamente la hospitalidad y el diálogo abierto con que nos recibieron.

Queremos, igualmente, dar las gracias a todos los participantes ajenos al círculo de la FAO, como los funcionarios del Gobierno del Pakistán, los donantes, los organismos de las Naciones Unidas, los asociados en la ejecución y, especialmente, las comunidades locales, los cuales dedicaron tiempo a hablar y a reunirse con nosotros y compartieron sus opiniones, sus experiencias y sus conocimientos especializados.



Composición del equipo de evaluación

Jawad Ali, a cargo de los recursos naturales (Pakistán)

Lori Bell, a cargo de las operaciones (Oficina de Evaluación de la FAO) (Canadá)

Jeff Duncalf, Jefe de equipo (Reino Unido)

Tim Leyland, a cargo de la ganadería (Reino Unido)

Aatika Nagrah, economista (Pakistán)

Paigam Shah, a cargo de los cultivos y la agricultura (Pakistán)

Índice

Resumen.....	vi
---------------------	-----------

1	Introducción	1
1.1	Las inundaciones en el Pakistán	1
1.2	La respuesta de la FAO.....	2
1.3	Objetivo, alcance y metodología de la evaluación	2
2	Sectores de intervención en la respuesta de la FAO a las inundaciones durante 2010/11	5
2.1	Cultivos.....	5
2.2	Ganadería.....	17
2.3	Rehabilitación del riego en las explotaciones agrícolas mediante el sistema de dinero por trabajo	30
2.4	Fomento de la capacidad	35
2.5	Gestión del riesgo de catástrofes	36
2.6	Cuestiones de género	41
2.7	Selección y participación de los beneficiarios y rendición de cuentas.....	46
3	Gestión del programa	53
3.1	Compras y movilización de recursos	53
3.2	Gestión de los recursos humanos.....	60
3.3	Aprendizaje institucional	63
3.4	Seguridad	66
4	Coordinación y promoción.....	68
4.1	Evaluaciones de las necesidades.....	68
4.2	Coordinación con el Gobierno.....	68
4.3	Coordinación dentro de la FAO.....	69
4.4	Gestión de la información y comunicaciones	70
4.5	Apoyo técnico	70
4.6	Lecciones aprendidas y buenas prácticas	70
5	Conclusiones y recomendaciones.....	72

Anexos

I	Mandato de la evaluación y proyectos de la FAO de respuesta a las inundaciones
II	Análisis económico de los paquetes de trigo
III	Distribución de los paquetes de cultivos
IV	Marcador de igualdad de género - criterios de codificación
V	Estudio de caso: alianza con el sector privado: el caso de Volvo Pakistán
VI	Gráficas relativas a las compras
VII	Principales reuniones de los interesados y visitas de campo
VIII	Bibliografía
IX	Estudio de las repercusiones: dinero por trabajo en la rehabilitación del riego de las explotaciones agrícolas

Siglas

ASEG	Programa de análisis socioeconómico y de género
CERF	Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (Naciones Unidas)
DGAEA	Departamento de Gestión del Agua en las Explotaciones Agrícolas
ERCU	Unidad de Coordinación de la Emergencia y la Rehabilitación
GRC	gestión del riesgo de catástrofes
JP	Jáiber Pajtunjua
OCD	oficial coordinador de distrito
OD	oficial de distrito
OED	oficial ejecutivo de distrito
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OING	organización internacional no gubernamental
ONG	organización no gubernamental
RRC	reducción del riesgo de catástrofes
SFERA	Fondo especial para actividades de emergencia y rehabilitación
SUPARCO	Comisión de Investigaciones Espaciales y de la Alta Atmósfera
UNDSS	Departamento de Seguridad y Vigilancia de las Naciones Unidas
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USD	dólar de los Estados Unidos

Resumen

ES1. Las lluvias monzónicas torrenciales registradas en julio de 2010 causaron crecidas repentinas devastadoras en las zonas montañosas septentrionales del Pakistán, particularmente en la provincia de Jáiber Pajtunjua (JP). El desbordamiento que las siguió se extendió, mediante un efecto en cadena, hacia el sur a lo largo del río Indo y sus afluentes, lo que causó la ruptura de sus riberas y ocasionó extensas inundaciones en las provincias centrales y meridionales de Punyab, Baluchistán y Sindh. En total se perdieron o destruyeron más de 2 millones de hectáreas de cultivos en pie, 1 millón de toneladas de reservas de alimentos y semillas y más de 1,5 millones de cabezas de ganado¹. Además, las infraestructuras, las tierras agrícolas y los activos sufrieron graves daños.

ES2. A diferencia de muchas catástrofes naturales que tienen lugar de forma súbita, tuvieron que transcurrir más de dos meses para que los efectos plenos de las precipitaciones registradas en las zonas montañosas se dejaran sentir en la zona meridional de Sindh, efectos que, pasados unos meses, se disiparon lentamente adentrándose en el mar de Omán. Las aguas dejaron limo y detritos en las tierras agrícolas y los canales de riego, muchos de los cuales sufrieron rupturas y daños. Esta catástrofe, la más grave en la historia del Pakistán, afectó a más de 20 millones de personas. Muchas familias aún no han retornado a la normalidad previa a las crecidas y algunas de ellas seguirán sufriendo las consecuencias durante los años venideros.

ES3. Las repercusiones de las inundaciones fueron sobrecogedoras. Si bien el número de víctimas civiles fue relativamente reducido² para una catástrofe de esta intensidad, la amenaza de la amplia dependencia a largo plazo de la ayuda alimentaria y la probabilidad de que las familias se viesen obligadas a vender los animales de granja que habían sobrevivido eran extremas, por lo que la principal prioridad inicial de la FAO era responder de manera inmediata para ayudar a las familias afectadas a plantar los cultivos de trigo de invierno (*Rabi*³) y a conservar sus animales.

La respuesta de la FAO

ES4. El fin u objetivo general del programa relativo a las inundaciones era la pronta recuperación de los medios de subsistencia basados en la agricultura y la seguridad alimentaria de las familias vulnerables mediante la restauración de la producción agrícola y pecuaria lo antes posible para que las comunidades afectadas pudiesen retomar sus actividades diarias normales.

ES5. En una de sus mayores intervenciones en respuesta a una catástrofe, la FAO prestó apoyo relativo a la recuperación de cultivos a más de 600 000 familias y apoyo pecuario a cerca de 300 000. Se identificaron y rehabilitaron 1 000 sistemas de riego dañados adicionales empleando la modalidad de dinero por trabajo. El costo total de la respuesta de la FAO en el período de 12 meses que siguió a las inundaciones asciende aproximadamente a 100 millones de USD.

¹ *Pakistan Floods 2010 - Preliminary Damage and Needs Assessment*, Banco Mundial y Banco Asiático de Desarrollo.

² El número total de víctimas mortales durante las inundaciones ascendió a 1 984.

³ En la terminología local los cultivos Rabi son aquellos que se plantan al comienzo del invierno y se cosechan en primavera (de marzo a mayo).

ES6. La FAO ha proporcionado, asimismo, asesoramiento agrícola al Gobierno del Pakistán tanto en el plano nacional como en el plano provincial, especialmente en la preparación de un plan nacional para contingencias del sector agrícola, y ha copresidido el grupo temático sobre agricultura (en la actualidad denominado Grupo de trabajo sectorial sobre agricultura y seguridad alimentaria) en todas las provincias afectadas y en el ámbito nacional.

ES7. La respuesta se ejecutó siguiendo el calendario estacional: la intervención inicial se centró en la temporada de siembra *Rabi* y, a medida que avanzaron las estaciones, se proporcionaron insumos adicionales para el cultivo de girasoles, arroz, nabina y avena. Se distribuyeron semillas de hortalizas en diferentes momentos del año para animar a las familias a cultivar huertos domésticos y, de este modo, suplementar la ingestión de elementos nutritivos y fomentar la diversidad de las dietas familiares. Se compró y distribuyó pienso para el ganado, material de estabulación y fármacos antiparasitarios.

ES8. Se ejecutaron actividades en todas las provincias afectadas (JP, Punjab, Sindh y Baluchistán) empleando una red de oficinas provinciales establecidas para poner en práctica el programa del Mecanismo Alimentario de la Unión Europea (UE) y en las que los coordinadores provinciales y sus equipos se encargaron de coordinar, supervisar y seguir de cerca la puesta en práctica del programa por parte de los asociados en la ejecución, la selección de los beneficiarios y las metodologías de distribución, así como de mantener relaciones laborales con las autoridades gubernamentales locales, las organizaciones internacionales y locales no gubernamentales asociadas y las comunidades beneficiarias.

ES9. Es necesario hacer hincapié en que la intervención cubrió un área geográfica enorme, que abarca desde terrenos montañosos hasta llanuras aluviales bajas, en la que el acceso y la seguridad son desiguales pero constituyen una limitación considerable y donde las costumbres y tradiciones locales suelen dificultar el alcance a las comunidades beneficiarias sin sufrir interferencias de los propietarios de las tierras y los líderes influyentes locales. Dadas tales circunstancias, y teniendo en cuenta que esta era una de las mayores intervenciones de respuesta emprendidas por la FAO en su historia, no puede dejar de mencionarse el duro y meticuloso trabajo y los esfuerzos realizados por todo el personal participante.

Pertinencia de la respuesta:

ES10. En vista de los graves daños sufridos por el sector agrícola, era claramente necesario revitalizar las actividades agrícolas y pecuarias familiares. La pertinencia del diseño del programa es incuestionable: quedó claro que las semillas de trigo de buena calidad combinadas con el fertilizante necesario fueron los insumos adecuados para organizar rápidamente la siembra de la temporada *Rabi*. El cultivo de semillas de girasol era necesario para sustituir rápidamente los ingresos agrícolas perdidos durante la temporada *Rabi* (en Sindh), los huertos domésticos tenían potencial para aumentar los beneficios nutricionales para las familias y la rehabilitación del riego mediante el sistema de dinero por trabajo se diseñó para proporcionar no solo una muy necesaria inyección de efectivo, sino también para aumentar el acceso al suministro de agua que, previamente, no estaba disponible en algunas zonas. La distribución de pienso compuesto para los animales también era urgente pero tenía que realizarse con plazos precisos.

ES11. De igual modo, el apoyo prestado por la FAO en la coordinación general de la respuesta dirigida a recuperar la agricultura copresidiendo tanto el grupo temático sobre agricultura como, posteriormente, el Grupo de trabajo sectorial sobre agricultura y seguridad alimentaria, era muy necesario debido al gran número de participantes en la intervención relativa al sector agrícola.

ES12. Resultó adecuado el empleo de su función de convocatoria para fomentar la incorporación de las cuestiones de género a través del grupo temático. No obstante, si bien las intervenciones de la FAO recibieron una puntuación satisfactoria en la evaluación del marcador de igualdad entre ambos sexos, la misión constató la carencia de la perspectiva de género en el diseño de las propias intervenciones de la FAO y, en concreto, la poca atención prestada en la respuesta inicial a las actividades de subsistencia de las mujeres, como la producción avícola.

Eficacia y repercusión:

ES13. Mediante la provisión oportuna de semillas de gran calidad y fertilizante, junto con la mejora del sistema de riego, la respuesta de la FAO ha contribuido claramente a restaurar y revitalizar la producción agrícola y pecuaria en las comunidades afectadas. No obstante, la seguridad financiera de estas sigue siendo, en su mayor parte, inferior a la que disfrutaban antes de las inundaciones. Aunque el pienso para los animales se distribuyó con retraso, sí tuvo una repercusión positiva en la sanidad de los animales y en la productividad durante el tiempo que duró la distribución (1-2 meses).

ES14. A pesar de ello, la eficacia de la respuesta se vio disminuida por la selección ineficaz de los beneficiarios. La carencia de un sistema sólido de seguimiento dificultó la tarea de la FAO de contrarrestar la influencia de los propietarios de tierras locales, quienes se han beneficiado considerablemente de la intervención, ya directa, ya indirectamente mediante el apoyo prestado a los arrendatarios.

ES15. No se aprovechó la oportunidad en cuanto al fomento de la capacidad de las comunidades porque los cursos de formación en materia de variedades de semillas (girasol u hortalizas) o de técnicas de cría de animales fueron demasiado breves y se celebraron durante la distribución de insumos. Además, sus destinatarios no se eligieron correctamente: por ejemplo, la formación en materia de semillas de hortalizas se impartió a los hombres, si bien tales semillas se iban a destinar a las mujeres.

ES16. No se consiguió integrar suficientemente la perspectiva de género en la respuesta. El número de familias encabezadas por mujeres seleccionadas y respaldadas fue reducido y la iniciativa de los huertos domésticos, si bien resultó útil porque permitió complementar la nutrición de las familias, no ha beneficiado especialmente a ninguno de los dos sexos. El número de funcionarias en la estructura de la FAO, tanto en el nivel superior como entre el personal de seguimiento y del programa, es demasiado reducido. Esto reduce tanto el acceso a las mujeres como la integración de sus conocimientos y opiniones.

Eficiencia de la respuesta:

ES17. Tomando como base la capacidad creada en el marco del programa del Mecanismo Alimentario de la UE, la Sede de la FAO en Roma ha respaldado adecuadamente la intervención de respuesta y ha mostrado su compromiso mediante misiones de apoyo y la

cesión de funcionarios al terreno. Además, las dependencias administrativas también han prestado un gran apoyo en la respuesta. Los plazos estacionales establecidos para la distribución de las semillas se cumplieron en su gran mayoría, lo que ha permitido garantizar un rendimiento y una calidad de los cultivos razonables para los beneficiarios.

ES18. Sin embargo, el personal de primera fila en las provincias procedente de Islamabad y en Islamabad procedente de la Sede de la FAO en Roma ha actuado con una autonomía insuficiente. En el ámbito provincial y del Representante en el país se carece de un poder de autorización suficiente⁴ y la Unidad de Coordinación de la Emergencia y la Rehabilitación (ERCU) ni siquiera puede autorizar sus propios pagos, para cuya aprobación tiene que acudir a la oficina del Representante. Es necesario remitir demasiadas decisiones a un nivel superior y se invierte demasiado tiempo en la consecución de las diversas firmas requeridas para la autorización. No existe ningún procedimiento operativo normalizado de la FAO para mejorar la oportunidad de la toma de decisiones ni opciones de vía rápida que se puedan emplear cuando la eficacia venga determinada por la urgencia con que se actúe. Estos factores reducen la rapidez y la eficiencia de las operaciones de respuesta ante emergencias.

ES19. Los retrasos por motivos burocráticos y logísticos han reducido considerablemente los efectos tanto del componente pecuario de la respuesta como del componente de riego. Además, el retraso del pienso para los animales ocasionó un efecto dominó y retrasó la distribución de los fármacos antiparasitarios y los materiales de estabulación del mismo paquete de apoyo. En estos ejemplos no se trata de semanas de retraso, sino de meses.

ES20. La FAO ha pagado a los proveedores del Pakistán con lentitud, y normalmente tras el vencimiento del contrato. Esta práctica obliga a los proveedores a incorporar costos de financiación más elevados a los que, por supuesto, tiene que hacer frente la propia FAO. Los costos ocultos en esta intervención se han calculado en hasta 2 millones de USD⁵.

ES21. En la intervención se ha podido constatar también la falta de flexibilidad y de capacidad de respuesta. En las ocasiones en que estaba claro que un insumo o una actividad se iba a retrasar considerablemente, por ejemplo en las actividades relativas al pienso de los animales y los fármacos antiparasitarios, no se intentó modificar el proyecto ni reasignar la financiación.

Conexión y sostenibilidad:

ES22. Las semillas de calidad distribuidas en el marco de la intervención pueden utilizarse durante los siguientes dos a cuatro años, por lo que tendrán una repercusión positiva continuada en los medios de subsistencia de los beneficiarios. Además, la reparación de la red de riego permitirá que los beneficiarios del proyecto mejoren su acceso al agua durante los años venideros, siempre y cuando los canales se mantengan en buen estado.

⁴ El Representante de la FAO tiene autorización delegada para tomar decisiones por valor de 100 000 USD como máximo. Este monto se incrementó hasta 200 000 USD durante la intervención y hasta 500 000 USD durante la distribución del personal internacional de compras de la Sede de la FAO con el fin de acelerar el proceso de compras. Se organizó, asimismo, la subdelegación especial de autoridad cuando resultó necesario (en ocho ocasiones).

⁵ Véase el párrafo 194 del presente informe.

ES23. Si bien es demasiado pronto para saberlo, los cultivos recién introducidos como las semillas de girasol y, en algunos casos, las semillas de hortalizas también proporcionarán una nueva forma de ingresos y de nutrición⁶ a las comunidades beneficiarias, ya que estas podrían decidir seguir cultivándolas en vista de los beneficios que pueden conseguir. De igual modo, la distribución de aves de corral podría tener efectos a largo plazo, especialmente para las beneficiarias.

ES24. No obstante, los efectos continuados de estos componentes se podrían haber mejorado si se hubiese aplicado un enfoque basado en la comunidad más participativo. Dicho enfoque debería haber sido un elemento fundamental de las actividades de pronta recuperación de la FAO, conjuntamente con las escuelas de campo para agricultores y las actividades de aprendizaje interactivo, para incrementar las capacidades de las comunidades tanto a título individual como colectivamente con el fin de fomentar una existencia más sostenible.

ES25. Se detectó, igualmente, la falta de integración de las actividades de respuesta a las inundaciones con las actividades de la FAO en materia de desarrollo. Desafortunadamente, la Oficina de la FAO en el Pakistán ha carecido de Representante en el país hasta enero de 2011, por lo que no ha contado con liderazgo estratégico ni con un documento de estrategia para el país mediante el que guiar los proyectos de recuperación. La misión considera que las sinergias también se han visto afectadas negativamente por la separación geográfica de las instalaciones de la Representación de la FAO y de la ERCU.

ES26. Por el contrario, los vínculos con las autoridades gubernamentales locales, tanto en el plano provincial como en el plano de los distritos, han mejorado. La interacción con los oficiales coordinadores de distrito (OCD) en cuanto a la coordinación de los asociados en la ejecución y con los oficiales ejecutivos de distrito (OED) de agricultura y los oficiales de distrito (OD) de extensión, ganadería y gestión del agua en cuanto a la ejecución del programa ha sido satisfactoria en diferentes grados.

Coordinación:

ES27. La coordinación de cientos de ONG locales e internacionales a escala nacional no es una tarea fácil. Sin embargo, la FAO parece haberla llevado a cabo con éxito, especialmente actuando como puente entre los asociados en la ejecución y el Gobierno y, particularmente, en las zonas en las que fue posible poner en funcionamiento el grupo temático con rapidez.

ES28. La FAO, a través del grupo temático en primer lugar y posteriormente del Grupo de trabajo, también ha participado activamente en la organización de evaluaciones proporcionando orientaciones técnicas y apoyo. Empleando la buena relación existente con la Comisión de Investigaciones Espaciales y de la Alta Atmósfera (SUPARCO) y los datos proporcionados por las organizaciones participantes en la ejecución, la FAO ha elaborado unos mapas excelentes tanto de las zonas afectadas por las inundaciones como de la respuesta interinstitucional (base de datos sobre quién está haciendo qué dónde), los cuales han contribuido a reducir las lagunas y las duplicaciones.

⁶ Los informes posteriores a la cosecha, presentados recientemente, parecen respaldar esta afirmación.

Conclusiones:

- ES29. En un entorno humanitario competitivo en ocasiones resulta difícil apreciar cuáles son exactamente las ventajas comparativas de la FAO, así como el valor añadido que aporta. La utilización inevitable de asociados en la ejecución en catástrofes de gran magnitud, junto con los costos administrativos relativamente elevados que conlleva, hace que la Organización sea susceptible a las preferencias de los donantes en cuanto a las intervenciones eficientes en el uso de los recursos y, por consiguiente, a futuras dificultades financieras. Esta intervención, una de las mayores respuestas a emergencias ejecutadas por la FAO en su historia, contribuirá en cierto modo a contrarrestar dicha susceptibilidad, ya que la comunidad de donantes la considera, en general, un éxito en función principalmente del logro inicial consistente en la distribución de insumos para la temporada de siembra *Rabi*, lo que ayudó a evitar un problema humanitario masivo.
- ES30. Esta percepción positiva es razonable porque la FAO hizo realidad su objetivo programático original de revitalizar el sector agrícola en las comunidades afectadas por las inundaciones. No obstante, los retrasos en los componentes de riego y pecuario de la respuesta disminuyen dicho éxito, como también lo hace el fracaso a la hora de seleccionar los beneficiarios más necesitados, ya que esta tarea no se llevó a cabo proporcionalmente ni en el plano geográfico ni en el plano local en comparación con el número de personas afectadas.
- ES31. La FAO debe acentuar su ventaja comparativa a los ojos de los donantes, así como mejorar su mandato para respaldar el desarrollo agrícola, sus conocimientos técnicos, sus aptitudes de fomento de la capacidad en el ámbito comunitario y su relación con el Gobierno, cultivada durante muchos años en los que la FAO prestó asesoramiento agrícola y se encargó de coordinarse y establecer contactos con asociados internacionales en su nombre.
- ES32. Existe una oportunidad de elaborar un marco de programación para el país que no solo conceda prioridad a la preparación e intervención en caso de emergencias, sino que también aborde las causas subyacentes de la vulnerabilidad ante los riesgos recurrentes que suponen las inundaciones, las sequías y los terremotos.
- ES33. Para conseguirlo, la FAO debe volver a las comunidades pero no a través de los asociados en la ejecución, sino que debe iniciar ella misma programas de extensión agrícola mediante las escuelas de campo para agricultores e iniciativas participativas de fomento de la capacidad basadas en la comunidad que tengan efectos sostenibles en cuanto a la utilización de los recursos naturales, la gestión ganadera y las prácticas agrícolas. Además, la FAO debe investigar e incrementar su propia capacidad en cuanto a las metodologías "modernas" empleadas para respaldar a las comunidades más allá de la distribución de insumos agrícolas, como pueden ser las iniciativas de efectivo y cupones, la concesión de créditos de costo reducido y el desarrollo de la cadena de valor. Esto incrementará la resiliencia tanto de los individuos como de las comunidades ante las catástrofes que ocurrirán, triste e inevitablemente, en el Pakistán en el futuro.
- ES34. La FAO debe, asimismo, mejorar sus prácticas de aprendizaje institucionales y, en concreto, debe reforzar sus sistemas operativos para aumentar así su capacidad de adaptarse y responder rápidamente a las necesidades cambiantes y a futuras intervenciones de urgencia. El enfoque centralizado y la falta de autonomía de las oficinas

y el personal en el ámbito provincial han causado retrasos y no han permitido hacer realidad eficazmente el potencial disponible.

Recomendaciones principales:

1. La Oficina de la FAO en el Pakistán debería finalizar rápidamente el marco de programación para el país, garantizando que incluya la reducción y la gestión del riesgo de catástrofes como un pilar estratégico fundamental, y emplear el documento como instrumento para la movilización de recursos con el fin de obtener fondos para la recuperación agrícola tras las inundaciones y el desarrollo de la capacidad en materia de gestión del riesgo de catástrofes (GRC) a plazo medio. Ello supondrá también la entrada en vigor del memorando de entendimiento relativo a la recuperación en el Pakistán firmado por la FAO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (actuación por parte del Representante de la FAO, la División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación [TCE], la ERCU en el Pakistán y la División del Centro de Inversiones [TCI]).

2. En las intervenciones de respuesta que ejecute en el futuro, la FAO debe actuar en defensa de las comunidades de arrendatarios para ampliar al máximo los efectos de los insumos distribuidos y para reducir el poder de las personas influyentes locales. Con el tiempo esta medida debería desembocar en una iniciativa de promoción a largo plazo en materia de reforma agraria (actuación por parte del Representante de la FAO, la ERCU en el Pakistán y la División de Clima, Energía y Tenencia de Tierras [NRC]).

3. Es necesario mejorar drásticamente tanto la capacidad como la estructura del sistema de seguimiento de la Oficina de la FAO en el Pakistán para garantizar la mejora de la selección de beneficiarios, la reducción de la distribución errónea de insumos y la mejora del seguimiento de los resultados de las intervenciones. Es preciso examinar y mejorar las directrices empleadas en la selección de beneficiarios. Además, es necesario elaborar y poner en práctica un sistema de evaluación de los efectos y la eficiencia de la coordinación (actuación por parte del Representante de la FAO, la ERCU en el Pakistán y el Coordinador del módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria).

4. Se requiere un cambio de la cultura institucional para otorgar una mayor autonomía al personal en el país con el objetivo de responder de manera más eficiente y eficaz. Tal cambio incluye, sin limitarse a ello, a) la inclusión oficial del Representante de la FAO en la toma de decisiones relativas a la contratación de personal superior de emergencia y recuperación (actuación por parte de la TCE) y la posibilidad de unificar las dos oficinas de la FAO lo antes posible; b) la apertura de una cuenta de anticipos para la ERCU con vistas a facilitar el procesamiento más rápido de los pagos y a reducir los retrasos por motivos burocráticos (actuación por parte de la División de Finanzas [CSF]); c) la elaboración de procedimientos operativos normalizados; y d) en el contexto de la descentralización del Gobierno del Pakistán, el incremento de la delegación de autoridad y responsabilidades a las oficinas provinciales para planificar y gestionar las intervenciones del programa de campo. Para ello podría ser necesario contratar a nuevo personal o incrementar la capacidad del personal ya contratado (actuación por parte del Representante de la FAO y la ERCU).

5. Conviene mejorar la preparación ante emergencias e institucionalizar las oportunidades y actividades de aprendizaje. Concretamente, es necesario establecer unos procedimientos oficiales de seguimiento de las evaluaciones previas y revisiones después de la acción y elaborar unos sistemas de evaluación del rendimiento de todo el personal (incluido el personal nacional de proyectos y los consultores y el personal contratado mediante acuerdos de servicios personales a plazo más largo), los asociados en la ejecución y los proveedores comerciales. Esto servirá como evaluación de cualificación previa para futuros contratos en emergencias (actuación por parte del Representante de la FAO, la TCE y la ERCU en el Pakistán).

6. Se deberían fomentar los calendarios de pago provisionales o en fases, especialmente en el marco de contratos de gran envergadura, para reducir así los costos financieros inherentes a ellos (actuación por parte del Representante de la FAO, la TCE y la ERCU en el Pakistán).

7. Es necesario convertir en sistemáticas las actividades que funcionaron eficazmente en la respuesta en el Pakistán, si bien en ella se utilizaron de manera especial. Se deberían desarrollar y adoptar procedimientos operativos normalizados y un sistema de clasificación para categorizar la gravedad y la escala de las situaciones de emergencia con el fin de respaldar las medidas administrativas de vía rápida (actuación por parte de la TCE, la División de Servicios Administrativos [CSA], la CSF, la División de Gestión de Recursos Humanos [CSH] y la Oficina Jurídica [LEG]).

8. Con respecto a la financiación, es necesario llegar a preacuerdos con los donantes elegidos (incluido el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia [CERF]) para acelerar la creación de un sistema de acción agrupada en el ámbito nacional que se pueda emplear en las respuestas a catástrofes a gran escala que se registren en el futuro. Debería incrementarse la financiación del Fondo especial para actividades de emergencia y rehabilitación (SFERA) de manera proporcional a la escala de la catástrofe y a los compromisos financieros realizados (actuación por parte de la TCE en la Sede y el Coordinador del módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria).

9. Para mejorar la integración de la perspectiva de género en la programación de la FAO es necesario incrementar el número de mujeres que trabajan en la Oficina de la FAO en el Pakistán, no solo en el nivel superior sino también en los equipos del programa y de seguimiento, con vistas a mejorar el acceso a las mujeres que forman parte de la comunidad (actuación por parte del Representante de la FAO y la ERCU en el Pakistán).

10. La FAO debe aprender de su iniciativa de dinero por trabajo y fomentar su capacidad interna para emplear en el futuro dicha iniciativa y otros mecanismos de transferencia de efectivo, como el empleo de cupones y las transferencias de efectivo no condicionadas (actuación por parte de la TCE en la Sede).

11. La FAO debe seguir de cerca la formación del personal y los asociados del sector para promover mejor la utilización de directrices sobre buenas prácticas como el Proyecto Esfera, las Directrices y normas de emergencia para el sector ganadero y el Programa de análisis socioeconómico y de género (ASEG) (actuación por parte de la TCE en la Sede y las dependencias técnicas).

12. Es necesario mejorar la selección de beneficiarios. Deberían evaluarse y adoptarse cuando corresponda las Directrices intersectoriales para la identificación y la selección de beneficiarios en el Pakistán, elaboradas recientemente (actuación por parte de la ERCU en el Pakistán).

13. Al respaldar a las comunidades agrícolas afectadas por las inundaciones es necesario ir más allá de los insumos agrícolas y prestar una mayor atención a medidas como la provisión de créditos de bajo costo, el desarrollo de las cadenas de valor y la extensión agrícola. En concreto, para respaldar a los agricultores arrendatarios es necesario elaborar un enfoque que se centre en las causas subyacentes de su vulnerabilidad (derechos sobre la tierra) y que se dirija a diversificar sus estrategias de subsistencia (actuación por parte del Representante de la FAO y la ERCU en el Pakistán).

1 Introducción

1.1 Las inundaciones en el Pakistán

1. Las lluvias torrenciales registradas durante la última semana de julio de 2010 en el distrito de Swat, en el Pakistán septentrional, y en la provincia de JP resultaron en inundaciones graves sin precedentes, inicialmente en JP. No obstante, al desembocar los ríos Swat, Chitral y Kabul, con un elevado caudal de agua, en el río Indo, cuyo caudal ya había aumentado debido a las lluvias intensas adicionales ocurridas en JP, Punjab, Sindh y Baluchistán, se ocasionaron graves inundaciones en todo el valle del río Indo.

2. Estas inundaciones llegaron a la zona meridional de la provincia de Punjab en la primera semana de agosto y a la zona septentrional de Sindh y a los distritos orientales de Baluchistán una semana después. Las crecidas y las lluvias intensas inundaron aproximadamente 58 797 km²⁷, y devastaron los cultivos *Kharif*⁸, destruyeron las reservas de alimentos y semillas existentes en los hogares y ocasionaron la muerte a rumiantes de pequeño y gran tamaño y a un gran número de aves de corral, arrastraron a su paso materias primas y destrozaron las reservas de cereales y alimentos. Además, destruyeron los sistemas de riego de 78 distritos de las provincias de Baluchistán, JP, Punjab y Sindh.

Cuadro 0-1 Superficie de cultivos Kharif dañados por las inundaciones de julio y agosto de 2010 (superficie afectada por las crecidas repentinas hasta el 21 de septiembre de 2010)⁹.

Provincia	Algodón	Caña de azúcar	Arroz	Otros cultivos	Total
	Miles de ha				
Baluchistán	2,5	0,0	124,3	20,3	147,0
JP	0,0	15,4	5,5	41,1	62,1
Punjab	405,3	102,8	235,8	495,8	1 239,7
Sindh	190,6	76,4	507,3	137,3	915,2
Total	598,4	194,6	872,9	694,5	2 364,0

3. Los daños ocurridos en las zonas montañosas fueron diferente a los ocurridos en las llanuras: en Swat, Dir, Chitral y Kohistán, entre otros, se registró una gran erosión del suelo y muchos huertos próximos a los ríos fueron devastados por el agua. Los canales de riego comunales también sufrieron graves daños. En las llanuras había mucho limo y arcilla depositados en los huertos y en los canales hídricos.

4. En la provincia de JP el agua retrocedió rápidamente gracias a su topografía y los agricultores pudieron plantar trigo a tiempo en los casos en que disponían de maquinaria, semillas y otros insumos. En Punjab el agua retrocedió lentamente: el 10 de noviembre solamente se había secado el 65 % de las tierras agrícolas afectadas por las inundaciones, las

⁷ *Pakistan Floods 2010 - Preliminary Damage and Needs Assessment*, octubre de 2010. Banco Mundial y Banco Asiático de Desarrollo.

⁸ Kharif es el término autóctono con el que se hace referencia a los cultivos producidos en la temporada en la que se siembra en primavera o a comienzos de verano y se cosecha a finales de verano o en otoño.

⁹ *Pakistan floods/rain 2010: Rapid crop damage assessment, Series No.1*. Publicación conjunta de la FAO y la SUPARCO. 30 de septiembre de 2010.

cuales se podían usar para el cultivo de trigo¹⁰ (es decir, unas 805 800 ha del total de 1 239 000 ha afectadas). El 10 de diciembre el agua había retrocedido completamente en la provincia de Punjab.

5. Debido a la llanura de los distritos afectados por las inundaciones de Sindh y de Jafarabad (el distrito afectado de Baluchistán) el agua tardó más tiempo en retroceder, por lo que el 10 de noviembre cerca del 60 % de la superficie afectada de Sindh y del 40 % de Jafarabad seguía anegada, lo que implicaba que solamente estaban disponibles para la plantación de trigo 100 000 ha en Sindh y 38 000 en Jafarabad¹¹.

6. La agricultura es el pilar principal de la existencia económica y social en el Pakistán y, a pesar de estar dominada por la producción de cultivos, la mayoría de los pequeños productores practican la producción agropecuaria, es decir, producen cultivos y crían animales. Las inundaciones ocasionaron efectos devastadores en miles de hogares porque alteraron sus medios de subsistencia, sus fuentes de nutrición y sus ingresos familiares.

1.2 La respuesta de la FAO

7. La FAO inició una respuesta de recuperación inmediata por valor de 100 millones de USD dirigida a cerca de 1 millón de familias durante las campañas agrícolas *Rabi* y *Kharif*. Las principales intervenciones realizadas por la FAO y sus asociados en la ejecución fueron las siguientes:

- la distribución de insumos agrícolas (semillas y fertilizante) para las temporadas de siembra *Rabi* de 2010 y *Kharif* de 2011 y la restauración de las infraestructuras básicas de riego en las explotaciones agrícolas;
- la provisión de pienso compuesto para los animales, fármacos antiparasitarios y establos;
- la coordinación de las intervenciones de recuperación inmediata y pronta de la agricultura mediante el sistema de acción agrupada.

Para obtener mayor información al respecto véanse las secciones pertinentes del presente informe.

1.3 Objetivo, alcance y metodología de la evaluación

8. Esta evaluación se orienta al futuro: con ella se pretende identificar las esferas que se pueden mejorar y extraer enseñanzas para incrementar la pertinencia y la eficacia de la asistencia que la FAO preste en el futuro durante el período de socorro y recuperación posterior a las inundaciones que puedan ocurrir en el Pakistán.

Los objetivos principales de la evaluación son los siguientes:

- Mejorar la pertinencia, el diseño, la ejecución, los resultados y la repercusión del apoyo prestado por la FAO en materia de gestión del riesgo de catástrofes en el Pakistán.

¹⁰ Ibíd.

¹¹ Ibíd.

- Permitir la rendición de cuentas acerca de la actuación de la FAO en respuesta a las inundaciones ante el Gobierno del Pakistán y los donantes que han respaldado las intervenciones de la FAO.
- Identificar los factores que influyen en la pertinencia, la eficiencia, la eficacia, la repercusión y la sostenibilidad de la respuesta de la FAO tras las inundaciones.
- Proporcionar pruebas y orientación para la preparación del programa de recuperación tras las inundaciones que se enmarca en el Plan de acción en materia de gestión del riesgo de catástrofes de la Oficina de la FAO en el Pakistán.

9. Se han evaluado todas las actividades ejecutadas en respuesta a las inundaciones, independientemente de la fuente de financiación, durante el período comprendido entre agosto de 2010 y julio de 2011. Este período incluye tanto la fase de respuesta urgente inicial y la fase de recuperación actual como la preparación de la FAO ante emergencias previa a la catástrofe. Si bien una gran proporción del trabajo de la FAO se ha centrado en la provisión de asistencia en el ámbito familiar, debido a su pertinencia también se consideran parte de la intervención general de la FAO otras actividades como el apoyo prestado a la coordinación, la promoción, la elaboración de orientación y la creación de capacidad institucional, por lo que también han sido objeto de evaluación.

Antes de la misión el equipo de evaluación preparó una matriz de evaluación que sirvió como instrumento para guiar la recogida de información y las entrevistas. Durante el período de dos meses previo a la misión principal se realizó un estudio en profundidad independiente con respecto a la intervención de rehabilitación del riego mediante el sistema de dinero por trabajo financiada por la Oficina de ayuda a las catástrofes en el extranjero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) con el fin de identificar las enseñanzas extraídas concretas y de cuantificar los efectos de tal intervención (véase el anexo VIII). El equipo de evaluación realizó un análisis de la documentación secundaria y docenas de entrevistas con el personal involucrado de la FAO, el Gobierno, los donantes, organismos de las Naciones Unidas, el sector privado y ONG tanto en Islamabad como en el ámbito provincial (la lista de las personas entrevistadas puede consultarse en el anexo VII). Además, realizó una misión sobre el terreno de dos semanas de duración en la que visitó las cuatro provincias para reunirse con los interesados del ámbito subnacional, con inclusión de los miembros de las comunidades (entrevistas con los grupos de debate y beneficiarios y no beneficiarios). Para ello realizó un muestreo entre los proyectos realizados y las listas de beneficiarios para obtener una visión clara de los resultados conseguidos y los puntos fuertes y débiles de las intervenciones de respuesta a las inundaciones. Se aprovechó la oportunidad para visitar diversos mercados y observar las reuniones de coordinación interinstitucional en varias ocasiones. Una fuente importante de datos cuantitativos sobre la repercusión de las intervenciones fue la información recogida mediante encuestas realizadas a una muestra aleatoria de personas por la FAO sobre los cambios posteriores a la intervención (cultivos, ganadería y dinero por trabajo) en el ámbito de los beneficiarios. Al final de la misión el equipo reservó tres días para el debate y el análisis internos, tras los cuales presentó a la FAO y a los asociados unas conclusiones preliminares y unas recomendaciones en un informe verbal de vuelta de misión en Islamabad. El mandato completo de la evaluación se incluye en el anexo 1.

10. Limitaciones: la amplia zona geográfica en la que se ejecutaron las actividades dificultó la visita a todas las zonas de intervención, como también lo hizo la inseguridad reinante. Esta última también redujo el número de días pasados sobre el terreno debido a la obligación de cumplir las normas de seguridad vigentes. En Baluchistán, debido a las precarias condiciones de seguridad no se pudo realizar ninguna visita de campo y el equipo solo pudo entrevistar a los interesados institucionales en el ámbito provincial. De igual modo, las recientes inundaciones ocurridas en Sindh, el brote de dengue registrado en Lahore y la estricta organización del viaje en Karachi implicaron que, en ocasiones, el equipo no pudo acceder a algunos interesados importantes porque estos estaban ocupados haciendo frente a otros problemas más urgentes.

2 Sectores de intervención en la respuesta de la FAO a las inundaciones durante 2010/11

2.1 Cultivos

11. En el Pakistán existen tres planes o ciclos de cultivos principales empleados por los agricultores, a saber, la producción de arroz y trigo a continuación, de algodón y trigo a continuación o de maíz y trigo a continuación. También existen muchos otros sistemas de cultivo en los que se producen los cereales más importantes, algodón, caña de azúcar, legumbres, cultivos oleaginosos, cultivos forrajeros, hortalizas y otros cultivos menos importantes, tal como se indica en la Figura 2.1.1 incluida a continuación, donde se explica el calendario estacional agrícola.

12. El Pakistán tiene una superficie geográfica total de 79 610 000 ha, 21 210 000 de las cuales son objeto de cultivo por agricultores que producen un total de 50 cultivos principales y secundarios. Cerca del 83 % de la superficie cultivada o, lo que es lo mismo, 17 560 000 ha, es de regadío, mientras que la producción de cultivos en los 3 650 000 ha restantes depende principalmente de las precipitaciones, por lo que se clasifica como agricultura de secano.

Figura 2.1.1: Calendario estacional de la producción de cultivos¹²

Region	Cropping pattern	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar	April	May	Jun	Jul
Punjab/Sindh	Cotton – Wheat (Early)		Cotton						Wheat						Cotton	
Punjab/Sindh	Cotton – Wheat (Late)		Cotton						Wheat						Cotton	
Punjab/Sindh	Rice (IR-6) – Wheat			IR-6/Course Varieties					Wheat						IR-6	
Punjab	Rice (Basmati)–Wheat			Basmati/Fine Varieties					Wheat						Basmati	
Punjab	Kharif Fodder - Wheat		Fodder		Fallow				Wheat							
Punjab	Maize -- Wheat			Maize					Wheat							
Punjab	Rice (IR-6) – Berseem			IR-6/Course Varieties					Berseem							
Peshawar Val	Maize – Wheat			Maize					Wheat							
Peshawar Val	Maize – Berseem			Maize					Berseem							
Peshawar Val	Early M – Bs+Ot or Bs+Br†			Maize					Berseem + Oats or Berseem + Barley							
Rainfed areas	Fallow – Wheat			Fallow					Wheat					Fallow		

† M stand for maize, Bs for berseem, Ot for oats, and Br for barley

	Siembra y trasplante de los cultivos <i>Kharif</i>		Crecimiento de los cultivos <i>Kharif</i>		Cosecha de los cultivos <i>Kharif</i>
	Siembra de los cultivos <i>Rabi</i>		Crecimiento de los cultivos <i>Rabi</i>		Cosecha o poda de los cultivos <i>Rabi</i>

¹² En función de en qué parte de las diferentes zonas ecológicas se produzcan los cultivos, y dependiendo de las variedades, los períodos de maduración y las condiciones meteorológicas, el momento y la duración de la siembra, el crecimiento y la cosecha o poda podrían variar ligeramente. La cosecha se realiza en primer lugar en Sindh, posteriormente en Punjab, Baluchistán y JP y, finalmente, en las zonas septentrionales de mayor elevación.

13. Los principales cultivos alimentarios producidos en el Pakistán son el trigo, el arroz y el maíz. El algodón, la caña de azúcar y el tabaco son importantes cultivos comerciales, mientras que el garbanzo y el frijol mungo son las principales legumbres producidas. La colza y la mostaza, el cacahuete y la nabina son los principales cultivos oleaginosos comestibles que se producen. El trébol de Alejandría, el trébol de Persia, la alfalfa, el sorgo y el maíz son importantes cultivos forrajeros.

14. Las semillas, el fertilizante y el estiércol comerciales, el agua de riego y los plaguicidas son importantes insumos empleados por los agricultores en la producción de cultivos. En función del tipo de cultivo, entre el 75 % y el 85 % de los agricultores emplean semillas producidas en sus propias explotaciones en la siembra y el resto se compran a las instituciones de investigaciones agrícolas, organizaciones gubernamentales de semillas, empresas privadas de semillas, proveedores en las ciudades, mercados locales y otros agricultores.

15. El fertilizante inorgánico comercial es un insumo importante necesario para incrementar el rendimiento de los cultivos y se compra en los mercados locales. No obstante, su precio ha aumentado en los últimos años lo que, unido a la mala situación financiera de los pequeños productores, suele ocasionar la compra de cantidades inferiores a las necesarias, lo que implica que se aplique una cantidad de fertilizante menor a la recomendada a los cultivos. Los agricultores utilizan anualmente unos 3,7 millones de toneladas de nutrientes, principalmente nitrógeno. Además, se aplica una mezcla de desperdicios domésticos, excrementos y orina del ganado y restos de la estabulación y el pienso, denominada normalmente estiércol doméstico o de granja, como estiércol orgánico a los campos para mejorar las propiedades físicas del suelo, su fertilidad y la productividad de los cultivos. Los agricultores también compran plaguicidas para la protección de los cultivos en los mercados locales.

16. La eliminación de depósitos de limo de los canales primarios y secundarios se realiza una vez al año durante su cierre anual a finales de diciembre o a comienzos de enero, mes este último en el que el suministro de agua es objeto de menor demanda.

2.1.1 Intervenciones de la FAO

17. En la fase de socorro la FAO distribuyó semillas y fertilizante para la producción de trigo, avena, nabina y lentejas a los pequeños productores vulnerables para revitalizar las actividades de producción de cultivos durante la temporada *Rabi* de 2010-11 y para satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales de las familias afectadas.

18. En la fase de recuperación la FAO continuó distribuyendo semillas de arroz, girasol, frijol mungo y sorgo para su plantación en la temporada *Kharif* de 2011 a los pequeños agricultores pobres afectados por las inundaciones.

19. Para mejorar la nutrición de las familias se les proporcionaron semillas de cuatro hortalizas (guisantes, nabos, tomates y espinacas) con el fin de fomentar la horticultura doméstica en la temporada *Rabi* de 2010-11. En la temporada *Kharif* de 2011 se distribuyeron semillas de diversas hortalizas junto con los paquetes de arroz, sorgo y frijol mungo. Las semillas distribuidas eran de gombo, pimiento, paste de esponja, cilantro, berenjena, coloquintida, espinaca y tomate, y fueron acompañadas de formación básica sobre técnicas modernas de producción agrícola.

Cuadro 2.1.1: Número de familias¹³ a las que se distribuyeron insumos para la producción de cultivos y hortalizas en las cuatro provincias (durante ambas temporadas *Rabi* y *Kharif*)

Insumos agrícolas	Baluchistán	JP	Punjab	Sindh	Pakistán
Semillas de trigo, urea, bifosfato amónico y hortalizas	56 440	171 300	233 445	18 000	479 185
Semillas de avena	78 930		15 440	38 600	133 010
Semillas de nabina, urea y bifosfato amónico		15 000	15 000		30 000
Lentejas, bifosfato amónico y hortalizas	1 000	1 000			2 000
Arroz, urea, bifosfato amónico y hortalizas	3 150	3 140		42 770	49 060
Sorgo, urea, frijol mungo y hortalizas	1 850		1 850		3 700
Girasol, urea y bifosfato amónico				30 290	30 290
Hortalizas	18 300				18 300
N.º familias beneficiarias respaldadas	159 710	190 440	265 735	129 660	745 545

2.1.2 *Pertinencia*

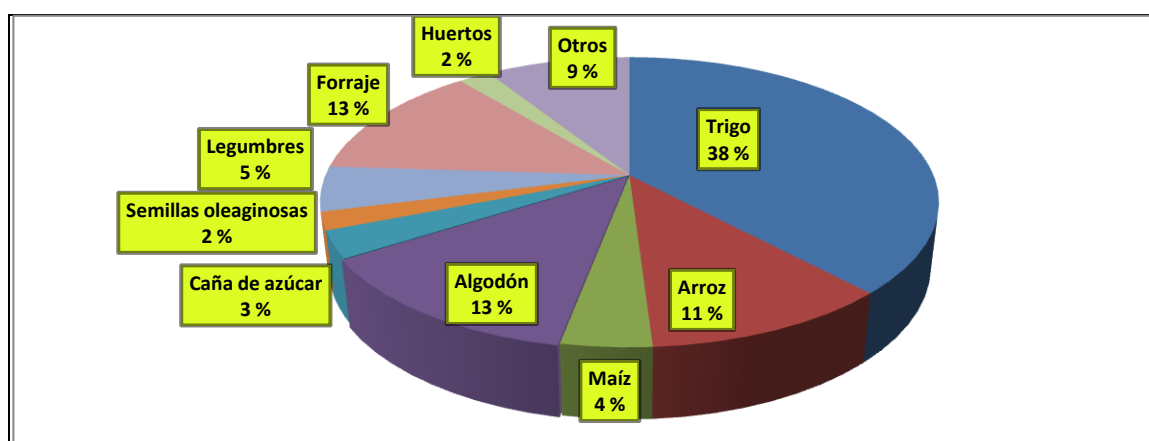
20. La agricultura es la principal actividad de subsistencia en las zonas inundadas de las cuatro provincias afectadas. Los cultivos fueron destruidos y los cereales y semillas arrastrados a causa del agua que entraba en las casas o dañados por el derrumbe de las propias casas. Los cereales no se podían utilizar ni para la alimentación de las personas ni para obtener semillas, y ni siquiera como pienso para los animales.

21. El trigo es el cultivo alimentario básico más importante del Pakistán y se produce en aproximadamente el 38 % de todas las tierras cultivadas (Fig. 2.1.2). El trigo ocupa el 76 % de las zonas cultivadas en la temporada *Rabi*. Los pequeños agricultores, quienes poseen entre 1 y 2 ha de tierras, dedican el 81 % de las tierras cultivadas en la temporada *Rabi* al trigo mientras que en el caso de los agricultores en muy pequeña escala, los cuales poseen menos de 1 ha de tierras, tal cifra asciende al 84 %. Ello indica que la producción de trigo es muy importante para los pequeños agricultores¹⁴.

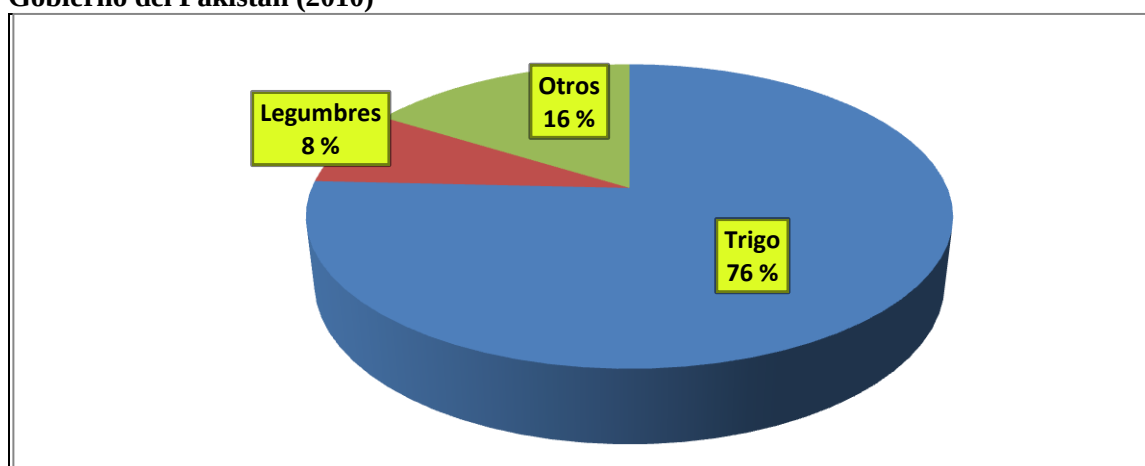
¹³ Nótese que en algunos casos una única familia recibió más de un tipo de paquete de insumos.

¹⁴ *Agricultural statistics of Pakistan*. Unidad de Planificación, Sección Económica del Ministerio de Alimentación y Agricultura del Gobierno del Pakistán en Islamabad <http://www.minfa.gov.pk/admin/images/publications/AGRICULTURE%20STATISTICS%20OF%20PAKISTAN%202008-09.pdf>.

Figura 2.1.2: Porcentaje de tierras plantadas con los principales cultivos antes de las inundaciones en el Pakistán - todos los cultivos



Cultivos Rabi. Datos proporcionados por el Ministerio de Alimentación y Agricultura del Gobierno del Pakistán (2010)¹⁵



22. Por consiguiente, la distribución de insumos para la restauración de las actividades de producción de cultivos fue muy pertinente. Las semillas de trigo eran claramente necesarias porque la mayoría de los agricultores había perdido los granos o semillas de trigo que tenía almacenados en sus casas, los mercados de insumos agrícolas no funcionaban plenamente y los beneficiarios de la intervención —los agricultores vulnerables poseedores de pequeñas tierras— carecían de dinero para adquirir semillas de trigo por sí mismos.

23. Es necesario aplicar fertilizante para obtener una mayor producción de trigo; por ello, la distribución de fertilizante a los agricultores también era pertinente, ya que carecían de efectivo para comprarlo. Además, no era fácil acceder a fertilizantes de buena calidad debido a las perturbaciones del mercado y, en los casos en que sí estaban disponibles, eran demasiado caros.

¹⁵ Ibíd.

24. El arroz también es uno de los cultivos más importantes del Pakistán. La distribución de semillas de arroz y fertilizantes por parte de la FAO a los pequeños agricultores vulnerables de los arrozales del país afectados por las inundaciones también fue pertinente, dado que los cultivos del año precedente habían sido destruidos. Los insumos proporcionados fueron adecuados para fomentar el crecimiento y el desarrollo con el fin de mejorar el rendimiento. Los cultivos *Kharif* de 2011 eran necesarios para incrementar la seguridad alimentaria de los agricultores y en calidad de cultivos comerciales para que las familias pudieran realizar las compras pertinentes.

25. De igual modo, las intervenciones de la FAO en materia de lentejas, frijol mungo y hortalizas también fueron pertinentes porque estos cultivos eran necesarios para mejorar la ingestión de elementos nutritivos de las familias afectadas por las inundaciones. A pesar de que antes de las inundaciones los agricultores de algunas zonas afectadas, como los de la región algodонера y los arrozales, no solían producir hortalizas, aproximadamente el 70-80 % de los beneficiarios entrevistados acogieron con agrado las semillas de hortalizas distribuidas, mientras que otros tenían una opinión neutra al respecto.

26. Las intervenciones de la FAO en cuanto a la nabiza, el girasol, la avena y el sorgo también fueron pertinentes porque dichos cultivos eran necesarios para producir aceites comestibles, efectivo y forraje para la alimentación de los animales. Las semillas de girasol distribuidas eran de la variedad Hysun-33, un híbrido de alto rendimiento adecuado para la introducción de un nuevo cultivo en algunos de los distritos. En el anexo III se incluye la lista de los contenidos de los paquetes estándar y las cantidades totales distribuidas.

27. Los asociados de la FAO en la ejecución impartieron breves sesiones de orientación, de una o dos horas de duración, a los agricultores beneficiarios sobre el uso de los insumos proporcionados. La formación en materia de los conceptos modernos de producción de cultivos siembre es muy necesaria. Si bien la mayoría de los agricultores tienen conocimientos sobre las prácticas de producción de cultivos principales y secundarios tradicionales, desconocen lo importante que resulta el empleo de semillas certificadas y de fertilizantes de manera equilibrada para incrementar la producción y los ingresos agrícolas. No obstante, la misión constató que no existía documentación específica sobre las actividades de formación en relación con los paquetes de insumos, a excepción del folleto diseñado para transmitir la información más importante a los beneficiarios sobre el uso de los fármacos antiparasitarios en el ganado.

28. En el caso de la introducción del girasol en el plan de cultivos en las zonas donde no se había podido producir trigo como el principal cultivo *Rabi*, los agricultores desconocían las prácticas de producción del girasol y requerían formación en mayor profundidad acerca de las técnicas de producción de este cultivo, los indicadores de madurez y la trilla, así como acerca del secado, el uso y la comercialización de los productos. Además, y de manera más importante, necesitaban saber que deben comprar semillas híbridas cada temporada.

29. La FAO desaprovechó la oportunidad de satisfacer las necesidades de los productores de algodón en pequeña escala de las regiones algodonerías de los distritos afectados de Punjab y Sindh en cuanto a las semillas, los fertilizantes y la protección fitosanitaria, ya que los cultivos de algodón del año previo habían sido destruidos en su totalidad.

30. El maíz es el tercer cultivo alimentario más importante del Pakistán. En algunas zonas como Chitral, Swat, Kohistan, Shangla, Bunir, Dir, Charsadda, Peshawar y Nowshera el maíz se cultiva a gran escala en verano y es importante para la seguridad alimentaria en algunas de las zonas montañosas y de llanuras del país. De nuevo, la FAO podría haber prestado asistencia a los productores de maíz cuyos cultivos se vieron totalmente destruidos.

31. Sin embargo, en líneas generales puede concluirse que las intervenciones de la FAO dirigidas a revitalizar las actividades de producción de cultivos fueron pertinentes y que, en ausencia del apoyo de la FAO, algunos agricultores vulnerables de algunas partes de las zonas afectadas por las inundaciones de Baluchistán, JP y Punjab no habrían podido plantar trigo en la temporada *Rabi* de 2010-11 y, por consiguiente, habrían tenido que hacer frente a una escasez grave de alimentos o habrían dependido de la ayuda humanitaria.

32. Los insumos correspondientes a otros cultivos, especialmente arroz, girasol y hortalizas, también fueron pertinentes para las necesidades de las familias afectadas por las inundaciones y respaldaron sus necesidades en materia de nutrición y efectivo. En general, el tamaño, la calidad de las semillas y la variedad de los paquetes de la FAO fueron apropiados.

2.1.3 Eficacia de los proyectos y los insumos de producción agrícola de la FAO

33. El objetivo general de la respuesta de la FAO fue la reanudación de las actividades de producción agrícola y, con ello, la mejora de la situación tanto financiera como de la seguridad alimentaria de las comunidades beneficiarias. Los insumos de producción agrícola distribuidos por la FAO consiguieron reanudar la producción de cultivos en ambas temporadas *Rabi* y *Kharif*. No obstante, para que las actividades agrícolas alcancen el nivel previo a las inundaciones harán falta tiempo y recursos.

34. El informe de la encuesta realizada tras la cosecha confirmó la eficacia de las intervenciones de la FAO, ya que se consiguieron unos buenos índices de germinación. El equipo también confirmó la eficacia de las intervenciones de la FAO mediante la celebración de debates individuales y en grupo con los beneficiarios en las cuatro provincias¹⁶. En las reuniones celebradas con los asociados en la ejecución, el personal de los departamentos gubernamentales en los ámbitos de los distritos, regionales y provinciales y otros interesados las opiniones recogidas fueron similares.

35. El buen rendimiento de los cultivos conseguido por los beneficiarios de la FAO fue resultado de la utilización de semillas de gran calidad (especialmente semillas de trigo certificadas) y de una cantidad adecuada de fertilizantes, así como de factores externos como la buena temporada de crecimiento del trigo debida a las precipitaciones suficientes para el trigo de secano, las suaves temperaturas registradas durante la fase de llenado de las semillas, la ausencia de enfermedades importantes del trigo, el trabajo duro de los agricultores para reanudar sus actividades de subsistencia, la mejora de la fertilidad del suelo gracias al limo depositado recientemente y la mayor disponibilidad de agua.

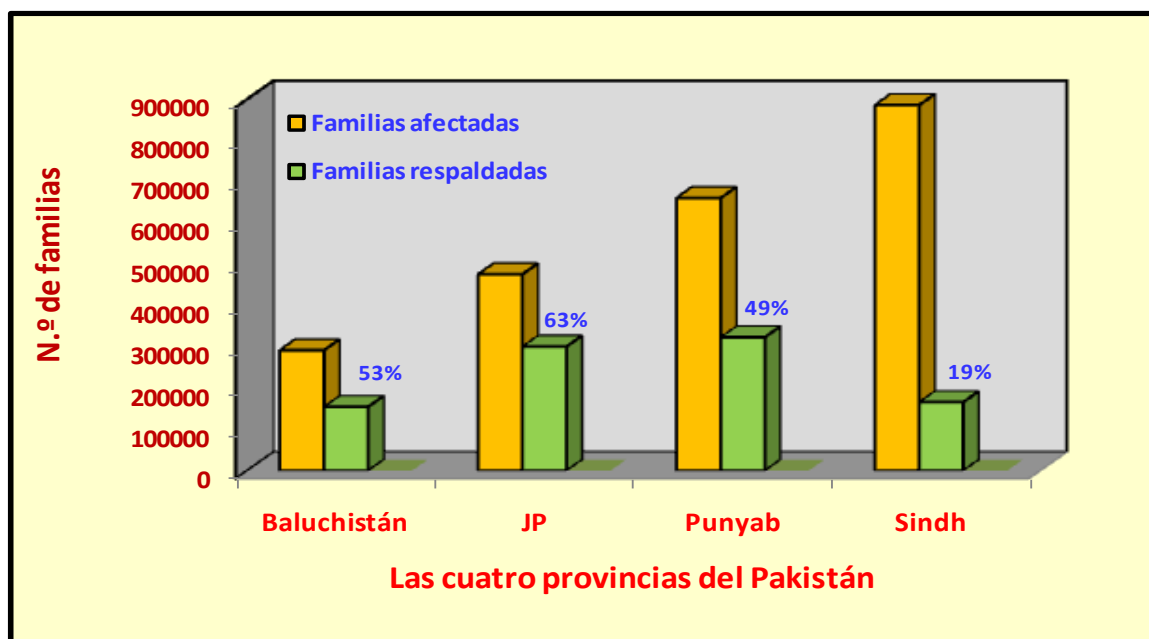
¹⁶ Los índices de germinación fueron cuantificados, asimismo, en laboratorios de análisis como parte del control de calidad de los bienes adquiridos.

36. Con respecto al fomento de la capacidad, en los documentos del proyecto se indica que se impartirá formación a los beneficiarios. No obstante, la misión constató que dichos cursos de formación eran demasiado breves y que se impartieron en gran medida en el momento de la distribución, por lo que es improbable que resulten en cambios reales en cuanto a los conocimientos y las prácticas. Además, parece que la provisión de material de enseñanza no ha sido sistemática y que ha estado dirigida de manera inefectiva, especialmente en lo concerniente a la necesidad de capacitar a las mujeres sobre el cultivo de semillas de hortalizas.

37. Si bien la respuesta de los beneficiarios varió en función del distrito, en general agradecieron los beneficios nutricionales de las semillas de hortalizas distribuidas. Algunos de ellos se quejaron porque no creían que los tipos de hortalizas fueran idóneos y adecuados. También se quejaron acerca de las variedades distribuidas: por ejemplo, algunos de los entrevistados afirmaron que las semillas de tomate distribuidas producían tomates pequeños que se pudrían fácilmente.

38. Se mostraron agradecidos, asimismo, por los paquetes de insumos de arroz y girasol y el resto de los insumos agrícolas, a pesar de que la cobertura era reducida en comparación con el número de familias afectadas. Los errores cometidos en la selección de beneficiarios, especialmente en Sindh, y la disparidad geográfica existente entre las familias afectadas y las familias respaldadas indican que la eficacia de la respuesta podría haber sido mayor, más sistemática y más equitativa.

Figura 2.1.3: Comparación por provincia de las familias afectadas y las familias respaldadas mediante paquetes agrícolas de la FAO¹⁷.



¹⁷ El número de familias afectadas se tomó de la evaluación de las necesidades realizada por el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo en octubre de 2010. El número de familias respaldadas se calculó a partir de datos sobre el proyecto proporcionados por la FAO y la ERCU.

2.1.4 Repercusión

39. La medición cuantitativa de la repercusión de los paquetes agrícolas fue posible gracias a las evaluaciones de los beneficiarios posteriores a la cosecha. Por ejemplo, en cuanto al paquete de semillas de trigo y hortalizas, la semilla de trigo germinó bien y con el empleo de fertilizante produjo un mayor rendimiento, entre 1 200 y 1 300 kg de trigo por acre (0,40 ha), cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de una familia de siete personas (cinco adultos y dos menores) durante 20 o 21 meses¹⁸. La familia tipo vendió entre 500 y 600 kg de trigo producidos y obtuvo por ellos unos ingresos en efectivo de 12 500-15 000 PKR al precio fijado por el Gobierno de 1 000 PKR por saco de 40 kg. Algunos agricultores obtuvieron un beneficio adicional de entre 7 200 y 7 800 PKR gracias a la venta de *bhusa* de trigo (paja de trigo producida por la trilladora, aplastada) a un precio de 200 PKR por cada 50 kg, mientras que otros emplearon la *bhusa* para alimentar a los animales lecheros con el fin de producir leche nutritiva para sus familias.

40. Las semillas de hortalizas se distribuyeron conjuntamente con los paquetes de trigo y de arroz. No todas estas semillas germinaron ni todas ellas fueron correctamente utilizadas por los beneficiarios. Los huertos domésticos fueron gestionados principalmente por las mujeres con el apoyo del resto de la familia y produjeron hortalizas nutritivas frescas que fueron consumidas en el hogar, regaladas a los amigos y vecinos o vendidas.

41. En las visitas sobre el terreno el equipo observó que la repercusión de las semillas de hortalizas era desigual: mientras que algunos beneficiarios comunicaron problemas en la germinación, los cuales podrían deberse al momento en que se realizó la siembra, la condición del suelo o a la carencia de conocimientos sobre algunas de las hortalizas, así como problemas relacionados con el crecimiento, otros indicaron que la repercusión había sido positiva.

42. En el anexo II se incluye un análisis detallado de los beneficios económicos que los paquetes de trigo generaron para los beneficiarios en comparación con los no beneficiarios. A continuación se presenta un breve cuadro al respecto (Cuadro 2.1.2). Los beneficiarios recibieron los insumos proporcionados por la FAO de manera gratuita. No obstante, si los beneficiarios hubiesen adquirido los insumos ellos mismos, habrían gastado 3 550 PKR más que los no beneficiarios en semillas y fertilizantes lo que, a su vez, les habría reportado un beneficio neto de 10 730 PKR en forma de una cantidad mayor de granos y *bhusa*. El pago adicional por semillas de buena calidad y fertilizante habría sido, sin lugar a dudas, una buena inversión económica porque los agricultores habrían recuperado las 3 550 PKR invertidas y, además, habrían recibido 10 730 PKR más que los no beneficiarios. Los beneficiarios habrían disfrutado de una tasa marginal de retorno del 302 % sobre los gastos adicionales efectuados.

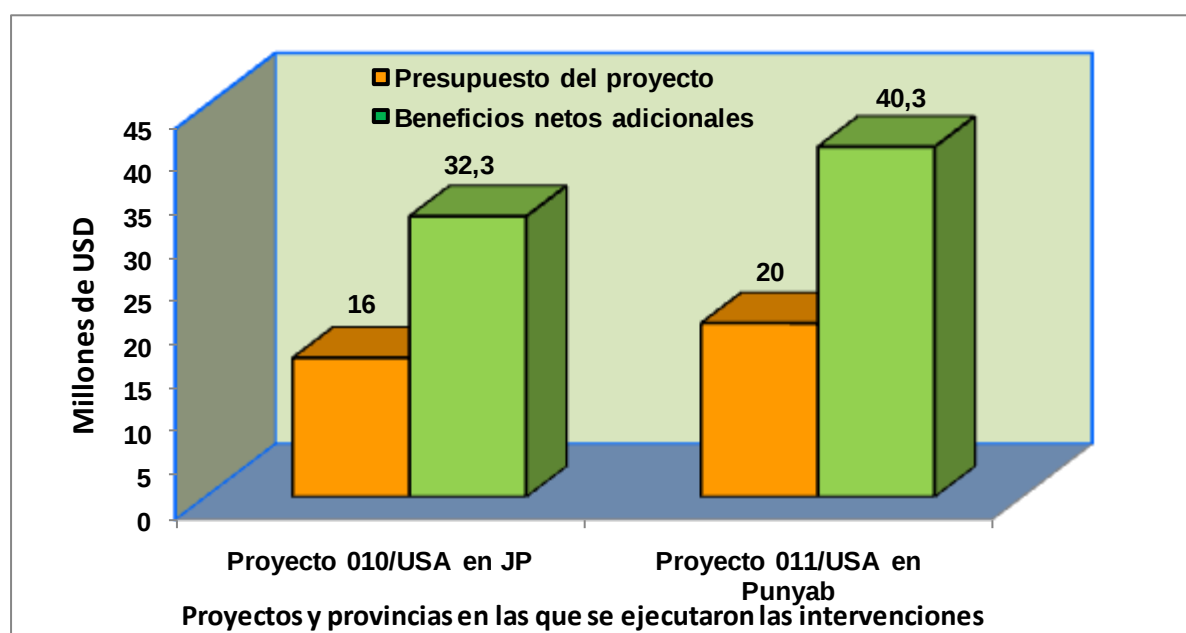
¹⁸ De acuerdo con la cantidad de trigo per cápita necesaria (10 kg per cápita al mes) determinada por el Consejo de Investigaciones Agrícolas del Pakistán.

Cuadro 2.1.2: Análisis económico del paquete de trigo: comparación de los beneficios de los beneficiarios frente a los no beneficiarios (paquetes financiados con cargo a proyectos de la USAID)

Costos y beneficios por acre	Beneficiarios	No beneficiarios	Unidad
Costos variables por acre			
Costos variables totales de las semillas de trigo y el fertilizante	5 800	2 250	PKR
Gastos adicionales efectuados por los beneficiarios	3 550		PKR
Rendimiento estimado de los granos	1 380	900	kg/ha
Rendimiento de la paja (calculado a partir de una relación grano-paja de 1:1,5)	2 070	1 350	kg/ha
Beneficios brutos por acre obtenidos por cada familia a partir del grano y la paja del trigo	41 055	26 775	PKR
Beneficios netos = beneficios brutos – costos variables	35 255	24 525	PKR
Beneficios o ingresos adicionales de los beneficiarios = beneficios netos de los beneficiarios – no beneficiarios	10 730		PKR
Tasa marginal de retorno (%) (beneficios adicionales/costos adicionales)*100	302,25		PKR
Beneficios netos de los hogares beneficiarios sobre los no beneficiarios sin tener en cuenta los costos variables de los beneficiarios	16 530		PKR

43. A partir de este análisis se calculó la repercusión total de los paquetes de trigo de dos proyectos de la USAID para el total de las familias beneficiarias. Tal repercusión se indica a continuación en la Figura 2.1.4.

Figura 2.1.4: Comparación de los presupuestos de los proyectos y los beneficios netos para las familias beneficiarias.



44. Los beneficios totales estimados derivados únicamente de los paquetes de trigo del proyecto 010/USA ascendieron a 32,3 millones de USD para la totalidad de las 167 300 familias beneficiarias de JP, mientras que los del proyecto 011/USA, ejecutado en Punjab, ascendieron a 40,3 millones de USD para las 207 281 familias beneficiarias. Estos beneficios son considerablemente superiores a las cuantías presupuestarias de ambos proyectos, a saber, 16 y 20 millones de USD respectivamente. La FAO debería hacer hincapié en estos datos para atraer más fondos en respaldo de los productores de cultivos.

2.1.5 Eficiencia

45. Los costos de las semillas de trigo y el fertilizante ascendieron a, aproximadamente, 76 USD/familia beneficiaria. La producción o el rendimiento del trigo fue de unos 1 280 kg. Los beneficios derivados del cultivo del trigo ascendieron a 1 280 x 25 PKR/kg = 32 000 PKR, equivalentes a 374 USD, lo que muestra una relación costos-beneficios de 1:4,9 (teniendo en cuenta solamente los granos) o de 1:6,1 (teniendo en cuenta tanto los granos como la paja)¹⁹.

46. Las intervenciones fueron más eficientes de lo que habrían sido si no se hubiese prestado apoyo agrícola, ya que en ese caso el Gobierno o el PMA habrían tenido que realizar distribuciones de alimentos a un costo mucho mayor y con mayores exigencias logísticas. Además, los beneficios psicológicos que supone la vuelta de las familias a la autosuficiencia, en lugar de vivir de la ayuda, son inmensurables.

47. Las actividades relativas a la producción agrícola están ligadas, en su mayoría, a las estaciones y el retraso en su ejecución suele ser perjudicial para la consecución plena de las metas y los objetivos de las actividades propuestas. No obstante, en esta respuesta las actividades se ejecutaron a tiempo para las estaciones *Rabi* y *Kharif*, si bien siempre existe margen de mejora. Por ejemplo, en algunos distritos el 70 % de las semillas de trigo se distribuyeron durante la primera semana de diciembre, lo que indica que el trigo se plantó aproximadamente tres semanas después del último día (15 de noviembre) del período de siembra óptimo. Esto implicó que en estas zonas los agricultores obtuvieron una producción entre 300-400 kg menor que si hubiesen plantado el trigo entre el 1.º y el 15 de noviembre, para lo cual la FAO tendría que haber distribuido las semillas con suficiente tiempo de antelación, en lugar de hacerlo justo a tiempo.

48. La FAO y los asociados en la ejecución argumentarán que los campos seguían anegados en la fecha óptima para la siembra del trigo. Sin embargo, no era este el caso en todas las zonas de JP²⁰ ni en los distritos afectados por las inundaciones de Punjab, donde el 10 de noviembre el agua ya había retrocedido en un 65 % de la zona afectada²¹.

¹⁹ Análisis aproximado de los costos y los beneficios brutos de los insumos realizado tomando como base el precio de sostenimiento gubernamental para el trigo de 1 000 PKR por cada 40 kg de grano. El precio de la paja empleado en el cálculo se estimó en 200 PKR por cada 50 kg de paja de trigo. El rendimiento de la paja se calculó a partir de la relación grano-paja de 1:1,5. El tipo de cambio empleado es de 85 PKR por cada USD.

²⁰ Debe señalarse que en algunas zonas de JP (por ejemplo, en los distritos de Charsadda y Nowshera) los campos estaban cubiertos por 1-1,5 m de limo aluvial depositado durante las inundaciones que, al secarse, los convirtió en zonas de barro endurecido imposibles de arar. Además, en algunas partes de las zonas de colina y montaña la capa arable fue arrastrada por las crecidas repentinas.

²¹ *Pakistan floods/rain 2010: Rapid crop damage assessment, Series No. 1*. Publicación conjunta de la FAO y la SUPARCO. 30 de septiembre de 2010.

49. Otro argumento esgrimido a menudo por los participantes en la ejecución para justificar el retraso de la siembra es que en el plan de cultivos de arroz y trigo y en el plan de cultivos de algodón y trigo, el trigo se planta, tras el arroz y el algodón, respectivamente, a finales de noviembre y en diciembre. No obstante, para la temporada *Rabi* tras las inundaciones que destruyeron los cultivos de algodón y arroz, los campos estaban bastante yermos, por lo que los agricultores podrían haber plantado el trigo antes y haber obtenido, así, mejores rendimientos.

2.1.6 Sostenibilidad de las intervenciones de la FAO en el sector agrícola

50. Las intervenciones en el sector agrícola tendrán efectos positivos a largo plazo en la producción agrícola de las familias en cuanto a su seguridad alimentaria. Las semillas distribuidas por la FAO eran de variedades autofértiles mejoradas (a excepción de las semillas de girasol). Estas semillas adquiridas pueden reutilizarse durante un plazo de entre tres y cinco años con unos cuidados mínimos para limpiar los cultivos que incluyen el arranque de las malas hierbas, la eliminación de las plantas enfermas y la eliminación de aberrantes y para cosechar y almacenar las variedades mejoradas de manera separada, con el fin de evitar la mezcla mecánica con otras variedades durante la trilla, la limpieza y el almacenamiento (todas estas cuestiones se deberían haber enseñado a los beneficiarios durante las sesiones de capacitación).

51. Los beneficiarios de la intervención en materia de semillas de girasol no pueden reutilizarlas porque eran híbridas, por lo que la producción del siguiente año sería un 15-20 % inferior si se emplease en la siembra la producción derivada de las semillas de girasol proporcionadas por la FAO. Este dato relativo a las semillas híbridas debería haberse comunicado claramente a los beneficiarios durante la capacitación, si bien los comentarios recogidos indican que no se hizo así. A pesar de ello, se espera que este nuevo cultivo sea adoptado por algunos de los beneficiarios ahora que han visto los beneficios monetarios que puede producir.

52. La distribución de semillas de hortalizas también tendrá una cierta repercusión sostenible en cuanto al cambio de las prácticas, ya que algunos beneficiarios afirmaron que en el futuro plantarían algunas hortalizas para su uso familiar y su venta en los mercados locales.

53. Los agricultores suelen aplicar únicamente fertilizante con urea. No obstante, al constatar la mayor productividad derivada del uso del paquete de la FAO que contenía tanto urea como bifosfato amónico, algunos de los agricultores comenzarán a emplear bifosfato amónico en los próximos años para obtener un rendimiento mayor continuado, una mayor productividad agrícola y mayores beneficios. Además, el fósforo se mantiene estático en el suelo y, a diferencia del nitrógeno, no puede desaparecer por filtración, por lo que si no es totalmente empleado por los cultivos a los que se aplica, mejorará la productividad de la siguiente cosecha y proporcionará, así, beneficios prolongados a los agricultores durante la siguiente campaña agrícola.

2.1.7 Pertinencia y utilización del material normativo de la FAO

54. La información y las directrices técnicas sobre producción de cultivos y agricultura, con inclusión del material elaborado por la Oficina de la FAO en el Pakistán y la Sede de la FAO, se consideraron apropiadas para el contexto pakistaní. No obstante, en la evaluación se

constató que los asociados en la ejecución, los proveedores de semillas, los trabajadores de extensión y los directores del programa de la FAO o los asociados en la ejecución no sabían mucho acerca de las semillas y existen pocas pruebas de la utilización de la publicación de la FAO *Seeds in Emergencies: A Technical Handbook* (Manual técnico para la utilización de semillas en emergencias) o de material normativo sobre buenas prácticas de investigadores locales o instituciones de investigación internacionales como el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (GCI AI).

55. Merece la pena mencionar que la FAO produjo o adaptó cierta información técnica como las directrices para el cultivo en la temporada *Kharif*, material sobre producción agrícola para los cultivos y hortalizas en la temporada *Rabi*, calendarios de cultivos, listas de las variedades recomendadas de los diferentes cultivos y otras publicaciones para su uso por parte de su personal, los asociados en la ejecución, las organizaciones comunitarias y los agricultores alfabetizados. Algunos asociados en la ejecución no tenían experiencia en el trabajo relacionado con la agricultura y algunos de ellos no tenían personal agrícola experimentado con los conocimientos técnicos necesarios para poner en práctica los programas de la FAO. Estos asociados necesitaban especialmente información y orientación técnicas; no obstante, existen pocas pruebas que demuestren que la recibieron.

2.1.8 Lecciones aprendidas y buenas prácticas

- La distribución tardía de las semillas reducirá los efectos beneficiosos previstos de la intervención. Idealmente las semillas se deberían haber distribuido antes del período de siembra o al comienzo de la época de siembra óptima.
- La distribución de semillas de trigo certificadas permitió conseguir una germinación adecuada, una densidad perfecta y un rendimiento cercano al máximo, por lo que debería replicarse en futuras intervenciones.
- La distribución a tiempo de semillas certificadas en JP y el uso equilibrado de fertilizantes generaron claramente un mayor rendimiento del trigo y mayores beneficios.
- El Departamento de Agricultura, conjuntamente con fitomejoradores, ha realizado unas recomendaciones claras acerca de las mejores variedades para cada zona ecológica que se deberían seguir en todo momento.
- En el caso de la distribución de semillas híbridas, es importante explicar claramente a los agricultores que los granos producidos no se deberían utilizar para la siembra en la siguiente temporada, ya que ello generaría un menor rendimiento.
- La misión consideró una buena práctica la utilización de encuestas posteriores a la distribución y la cosecha para documentar la selección de los beneficiarios y la pertinencia, la calidad y la adecuación de las intervenciones, así como su eficacia, su eficiencia y su repercusión.

2.1.9 Oportunidades desaprovechadas

56. Como se mencionó anteriormente, un gran número de productores de algodón perdieron la cosecha previa, por lo que la FAO debería haber proporcionado insumos en forma de semillas, fertilizantes y material de fitoprotección a los productores más pobres de algodón. De igual modo, se podría haber prestado apoyo a los agricultores de subsistencia pobres de zonas elevadas donde el maíz es el único cultivo que se puede producir.

57. La FAO también desaprovechó la oportunidad de distribuir semillas de buena calidad de cultivos forrajeros alternativos como combinaciones de trébol de Alejandría²² con avena, trébol de Persia con cebada y avena, gramíneas y leguminosas en septiembre-octubre, lo que habría producido forrajes frescos nutritivos desde noviembre y diciembre hasta, quizás, abril o mayo. Ello habría proporcionado forraje a los beneficiarios mucho antes del momento en que la FAO distribuyó el pienso para los animales. Las semillas para la producción de forraje mixto de gramíneas y hortalizas habrían sido mucho más económicas.

58. Por último, no se aprovechó plenamente la oportunidad de fomentar la capacidad de las comunidades agrícolas mediante los trabajos de extensión agrícola. Parte de ello podría haber sido la elaboración de material formativo en inglés, urdu y las lenguas locales. Si bien se llevó a cabo en algunos distritos, como ejemplifica la distribución de paquetes de arroz en Shikarpur por parte del OED y de paquetes de girasol en Sindh por parte de la Organización de Apoyo Rural de Sindh, se podría haber hecho mucho más.

2.2 Ganadería

59. En la evaluación de las necesidades y los daños causados por las inundaciones de 2010 en el Pakistán realizada por el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo con el apoyo de la FAO se calculó que las inundaciones de 2010 causaron unas pérdidas directas e indirectas al sector ganadero valoradas en 600 millones de USD. Esta cifra representa el 11 % de las pérdidas totales sufridas por el sector agrícola²³.

60. La mayor mortalidad del ganado rumiante se registró en las llanuras de Baluchistán. En esta zona las aguas subieron rápidamente y las tierras altas en las que el ganado se pudo refugiar fueron muy reducidas. En JP la muerte del ganado se debió, principalmente, a las crecidas repentinas. En Punyab murieron menos animales porque el acceso a tierras altas era mejor. A pesar de que las crecidas avanzaron a menor velocidad en Sindh la mortalidad fue mayor que en Punyab, especialmente entre las aves de corral ya que, de nuevo, las tierras altas eran escasas. En total murieron cerca de 1,5 millones de animales de gran y pequeño tamaño y alrededor de 10 millones de aves de corral. Las mujeres, quienes desempeñan tradicionalmente una función activa en la cría de ganado, se vieron particularmente afectadas por las pérdidas de ganado y por la mala productividad subsiguiente. Las pérdidas estimadas por provincia se muestran en el Cuadro 2.2.1 a continuación.

²² El trébol de Alejandría se conoce también como bersim.

²³ *Pakistan Floods 2010 - Preliminary Damage and Needs Assessment*, Banco Mundial y Banco Asiático de Desarrollo.

Cuadro 2.2.1: Pérdidas de ganado por provincia

Ganado/estanques piscícolas	Jáiber Pajtunjua	Baluchistán	Punjab	Sindh	Total nacional
Animales de gran tamaño (vacuno, búfalos, caballos, burros y camellos)	72 400	139 600	2 300	93 700	315 610
Animales de pequeño tamaño (ovejas y cabras)	67 800	1 036 700	2 500	81 900	1 208 380
Aves de corral	621 300	635 500	2 012 000	6 895 100	10 279 730
Valor de los estanques piscícolas (PKR)	13 millones	n/d	319 millones	49 millones	381 millones

61. El acceso a pienso y forraje para el ganado tras las crecidas varió en función de la zona. En líneas generales la situación era peor en las zonas donde el agua de las crecidas tardó más en retirarse. Las estrategias de resistencia iniciales incluyeron la alimentación del ganado con los restos de la vegetación arraigada, las gramíneas que crecían a los lados de las carreteras y las hojas de los árboles. En las zonas accesibles se ha informado de que los vecinos y otros interesados sin ánimo de lucro proporcionaron paja de trigo, forraje y otra asistencia. Las familias afectadas por las inundaciones también compraron forraje o pienso compuesto, conocido localmente como *wanda*. El *wanda* se produce principalmente en Punjab pero se transporta en camiones al resto del país. Su contenido varía pero suele consistir en torta y harina de semillas de algodón y colza, salvado de trigo, grano y gluten de maíz, melazas y sal. La falta de espacio para los animales en las instalaciones de alojamiento para las familias desplazadas también constituyó un problema en algunas zonas.

62. El endeudamiento crónico es elevado entre los agricultores pobres y los ingresos obtenidos mediante la venta a cualquier precio del ganado se emplearon en primer lugar para comprar alimentos y, en segundo lugar, para comprar o reparar bienes productivos y para adquirir insumos. Las ventas de ganado tras las catástrofes son normales. En la evaluación de la recuperación tras las inundaciones llevada a cabo por el PMA y la FAO en marzo de 2011 se informó de que aproximadamente una de cada cinco familias vendió ganado inmediatamente tras las inundaciones. Más de la mitad de estas familias indicaron que vendieron menos del 25 % de su ganado, mientras que el 20 % de ellas vendió más del 50 %. Una de las razones por las que a los agricultores les gusta el ganado es que lo pueden convertir en capital rápidamente en momentos de necesidad. No obstante, tras una catástrofe grave los precios pueden caer drásticamente. La reducción de los precios del ganado inmediatamente tras las inundaciones de 2010 varió del 30 % al 80 % en función de la accesibilidad, la demanda y el volumen de ventas de urgencia. La duración de la caída de los precios difirió en función del lugar. En algunas zonas de JP duró menos de 10 días, pero en Sindh se prolongó durante más tiempo. En líneas generales los precios se recuperaron rápidamente y en septiembre de 2011 los precios del ganado y los productos pecuarios ya eran notablemente más elevados que antes de las inundaciones.

2.2.1 *Intervenciones de la FAO*

63. La respuesta de la FAO dirigida al sector pecuario consistió en la distribución de paquetes a, aproximadamente, 300 000 familias. En los Cuadros 2.2.2 y 2.2.3 se muestran los

insumos ganaderos distribuidos a las familias por provincia, cuándo fueron distribuidos y su costo.

Cuadro 2.2.2: Resumen de los insumos ganaderos distribuidos a las familias en todas las zonas afectadas por las inundaciones.

Insumo	Cantidad por familia	N.º familias que recibieron el insumo	Costo (USD) del insumo para la FAO
Pienso compuesto en sacos de 60 kg	60-240 kg; la gran mayoría de los beneficiarios recibieron 120 kg (suficiente para alimentar a dos cabezas de ganado vacuno adultas durante un mes)	290 665	14 010 226
Material de estabulación: cuerda de plástico (30 m) y lámina de plástico (4 x 5 m)	1 cuerda + 1 lámina	49 760	288 099
Fármaco antiparasitario: bolo de 2,5 mg de albendazol	10 bolos (suficientes para tratar a dos cabezas de ganado vacuno adultas o a 10 ovejas o cabras)	224 325	192 246
Forraje: semillas de avena	8 kg, suficientes para hasta 0,1 ha (en Baluchistán se distribuyeron 16 kg, suficientes para 0,2 ha)	133 570	2 354 197
Repoblación avícola: 10 gallinas, dos gallos, 50 kg de pienso	1 paquete de 12 aves y pienso por familia	5 274	≈ 360 000

Cuadro 2.2.3: Distribución de insumos por provincia y fecha aproximada de la distribución.

Provincia	Insumos incluidos en los paquetes	N.º familias que recibieron cada insumo	Fecha aproximada de distribución
JP	Pienso compuesto	91 300	18 300 familias recibieron 60 kg de pienso en septiembre/octubre de 2010. La gran mayoría del pienso se distribuyó en marzo/abril de 2011 (véase el Cuadro 2.2.4). La mayor parte de los fármacos antiparasitarios y el material de estabulación llegaron a los almacenes de los asociados en la ejecución a finales de 2010 pero se distribuyeron posteriormente, entre febrero y abril de 2011, junto con el pienso compuesto.
	Fármaco antiparasitario	73 000	
	Estabulación (cuerda + lámina)	39 000	
	Semillas forrajeras (avena)	0	
	Aves de corral	0	
Punjab	Pienso compuesto	63 440	Comenzó en febrero de 2011 pero la gran mayoría del pienso se distribuyó en marzo/abril de 2011 (véase el Cuadro 2.2.4).

	Fármaco antiparasitario	15 440	La mayoría de los fármacos y el material de estabulación fueron recibidos por los asociados en la ejecución a finales de 2010 pero se distribuyeron junto con el pienso compuesto como se indicó más arriba. El forraje se distribuyó en diciembre de 2010.
	Estabulación (cuerda + lámina)	3 000	
	Semillas forrajeras (avena)	15 440	
	Aves de corral	0	
Baluchistán	Pienso compuesto	84 290	Comenzó en febrero de 2011 pero la gran mayoría del pienso se distribuyó en marzo/abril de 2011.
	Fármaco antiparasitario	84 290	La mayoría de los fármacos y el material de estabulación fueron recibidos por los asociados en la ejecución a finales de 2010 pero se distribuyeron junto con el pienso compuesto como se indicó más arriba. El forraje se distribuyó en diciembre de 2010.
	Estabulación (cuerda + lámina)	4 760	
	Semillas forrajeras (avena)	78 930	
	Aves de corral	0	
Sindh	Pienso compuesto	51 635	Comenzó en febrero de 2011 pero la gran mayoría del pienso se distribuyó en marzo/abril de 2011.
	Fármaco antiparasitario	51 635	La mayoría de los fármacos y el material de estabulación fueron recibidos por los asociados en la ejecución a finales de 2010 pero se distribuyeron junto con el pienso compuesto como se indicó más arriba.
	Estabulación (cuerda + lámina)	3 000	
	Semillas forrajeras (avena)	38 600	
	Aves de corral	5 274	El forraje se distribuyó en diciembre de 2010. Las aves de corral se distribuyeron a partir de mediados de septiembre de 2011.

64. La distribución corrió a cargo de 16 asociados en la ejecución. Los criterios de selección de los beneficiarios proporcionados por la FAO a sus asociados en la ejecución fueron los siguientes:

- Los agricultores deberán haberse visto afectados por la sequía y ser ganaderos.
- Se concederá preferencia a los pequeños agricultores que crían rumiantes lactantes o en estado de gestación.
- Se concederá preferencia a las familias vulnerables (familias sin tierras, encabezadas por mujeres o por ancianos y personas con discapacidades) que crían ganado.

- Los agricultores deben disponer de pocos recursos para comprar pienso y fármacos para sus animales.

El pienso compuesto fue, con mucho, el insumo pecuario más costoso de todos los distribuidos. Cada paquete de 120 kg distribuido tenía un valor aproximado de 3 500 PKR (42 USD) para cada receptor. A diferencia de ello, el fármaco antiparasitario distribuido a cada familia tenía un valor inferior a 1 USD y las láminas de plástico, aproximadamente 6 USD.

2.2.2 Pertinencia

65. Las evaluaciones preliminares de los daños agrícolas compiladas en septiembre de 2010 establecieron las necesidades inmediatas, a medio plazo y a largo plazo de los agricultores afectados por las inundaciones. Se consideró que las raciones de pienso compuesto, las vacunas, los fármacos antiparasitarios y los establos temporales para el ganado eran necesidades inmediatas. La distribución de aves de corral se consideró una necesidad a medio plazo. Entre las necesidades a largo plazo se contaban la repoblación de los rumiantes, la construcción y rehabilitación de establos para el ganado y la reconstrucción de los centros veterinarios.

66. Tomando como base estas evaluaciones la FAO formuló el objetivo de su respuesta a la emergencia (proteger y restaurar la productividad del ganado superviviente en beneficio de las familias rurales vulnerables) y planificó sus actividades. Las intervenciones acordadas fueron aceptables con respecto a la propia capacidad y las preferencias relativas a la ejecución de la FAO en el sentido de que eran técnicamente válidas y uniformes y sus insumos se podrían comprar a escala y, según se pensaba, los asociados en la ejecución los podrían distribuir rápidamente. Esta uniformidad y la distribución masiva también parecieron ser adecuadas para los donantes.

67. La mayor parte de los fondos disponibles para el ganado se destinó a la compra y la distribución de pienso compuesto. En las propuestas de la FAO se razonó que, si se distribuía rápidamente, el pienso adicional reduciría las ventas de urgencia y el sacrificio de animales, y protegería así los bienes pecuarios productivos. Este razonamiento constituyó un argumento de peso para obtener fondos rápidamente, ya que la nutrición y los ingresos derivados del ganado podrían salvar tanto vidas como medios de subsistencia. El pienso compuesto restauraría la salud y la productividad al tiempo que respaldaría a las mujeres en el ámbito familiar. La pertinencia del pienso compuesto estaba estrechamente relacionada con el calendario. El momento de mayor pertinencia era inmediatamente después de las inundaciones, cuando las personas estaban desplazadas, disponían de pocos fondos y la oferta de pienso para el ganado era escasa.

68. Las cápsulas antiparasitarias de albendazol son relativamente fáciles de manipular y distribuir. Los animales con parásitos o distoma hepático ven empeorar su condición física, por lo que el tratamiento antiparasitario está indicado según sea necesario en tales animales. El tratamiento de animales sanos no supone ningún daño para ellos. Desafortunadamente los pequeños ganaderos del Pakistán no suelen emplear cápsulas y, en su lugar, prefieren los fármacos antiparasitarios líquidos. Esta falta de familiaridad causó dificultades a la hora de aceptar el albendazol y confusión acerca de las dosis correctas.

69. Los establos temporales proporcionados en forma de láminas de plástico y cuerdas podrían emplearse como cortavientos o parasoles en función del lugar. En JP los establos de los animales son necesarios durante el invierno para proporcionar calidez, mientras que en las provincias más meridionales son importantes porque proporcionan sombra, especialmente para el ganado vacuno y ovino.

70. El Pakistán es en la actualidad el tercer mayor productor de leche del mundo. La escasez de pienso de calidad para el ganado es un problema constante en la mayor parte del Pakistán. Por lo tanto, la provisión de semillas de avena y sorgo para la producción de forraje conjuntamente con la formación acerca de su uso fue pertinente. No obstante, al igual que ocurrió con las semillas de trigo, la pertinencia, la eficacia y la repercusión dependió en gran medida del calendario de siembra.

71. La repoblación avícola comenzó a mediados de septiembre de 2011 como parte de una intervención de pronta recuperación financiada por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (OSRO/PAK/018/SWE). Si bien el equipo de evaluación no pudo visitar a las familias beneficiarias de la repoblación, parece que esta iniciativa se basó en las lecciones aprendidas durante la repoblación avícola llevada a cabo por la FAO tras el terremoto de 2005, cuando se registró una elevada tasa de mortalidad. La repoblación avícola es notablemente pertinente en cuanto al objetivo de la FAO mencionado más arriba. Si se dirigiese la intervención específicamente a las mujeres de las familias vulnerables, las aves de corral podrían mejorar la nutrición de la familia y generar ingresos a largo plazo para ella. Las mujeres encuestadas en la evaluación detallada de los medios de vida realizada en junio de 2011 calificaron con frecuencia la pérdida de ingresos avícolas debido a las inundaciones como muy importante, más que los hombres.

72. Vale la pena mencionar las dos esferas que la FAO no abordó en su respuesta de urgencia. La primera de ellas es la vacunación del ganado y la segunda es la rehabilitación de la acuicultura. Las autoridades veterinarias provinciales se encargan de llevar a cabo la vacunación del ganado y, si bien sufren una carencia crónica de recursos, consiguen vacunar a un número notable de cabezas de ganado cada año frente a enfermedades transmisibles comunes. Esta fue la principal razón de que los brotes de enfermedades registrados tras las inundaciones no fuesen más graves que durante los períodos posteriores a los monzones habituales. Retrospectivamente, la decisión de la FAO de no financiar la vacunación del ganado fue acertada.

73. Los estanques piscícolas y los criaderos de peces se vieron gravemente dañados por las inundaciones. El valor estimado de los estanques piscícolas perdidos ascendió a 381 millones de PKR²⁴. Existe acuerdo general sobre el hecho de que los estanques piscícolas son propiedad de familias más adineradas que pueden rehabilitar los estanques por sí mismas. La rehabilitación de los criaderos constituye un bien público y esta actividad de recuperación parece estar bien respaldada por otros donantes y organizaciones²⁵.

²⁴ *Pakistan Floods 2010 - Preliminary Damage and Needs Assessment*, Banco Mundial y Banco Asiático de Desarrollo.

²⁵ Se propuso un proyecto de la FAO en esta esfera pero no recibió financiación.

2.2.3 *Eficacia*

74. Si bien las iniciativas relativas a la ganadería planificadas por la FAO fueron pertinentes, fueron en su gran mayoría ineficaces a la hora de conseguir el objetivo establecido. La principal razón de ello fueron los retrasos ocurridos en las compras y la distribución.

75. El componente de mayor envergadura y más caro de la intervención pecuaria fue el pienso compuesto. La FAO distribuyó el primer lote de pienso en un momento muy acertado empleando fondos del CERF y de Bélgica (OSRO/PAK/007/CHA y OSRO/PAK/007/BEL). En septiembre de 2010 se distribuyó una cantidad ligeramente superior a 1 000 t de pienso en tres distritos de JP. El equipo de evaluación visitó varias aldeas en el distrito de Charsadda que recibieron este pienso y los beneficiarios comunicaron excelentes resultados en cuanto al incremento de la producción de leche y la mejora de la salud y la condición física de su ganado. Desafortunadamente, la eficacia se vio reducida por los errores realizados en la selección de beneficiarios (para obtener más información al respecto véanse los apartados 2.7 sobre selección de beneficiarios y 3.4 sobre seguimiento).

76. La mayor parte del pienso compuesto comprado (42 072 t) se distribuyó en marzo y abril de 2011 (véase el Cuadro 2.2.4 a continuación).

Cuadro 2.2.4: Distribución del pienso compuesto a los asociados en la ejecución por mes

Mes de distribución	Toneladas de pienso compuesto con minerales añadidos
Septiembre de 2010	1 098
Enero (un lote el 31 de enero de 2011)	1 192
Febrero de 2011	6 654
Marzo de 2011	18 870
Abril de 2011	14 258

77. Los cientos de miles de ganaderos que recibieron pienso compuesto se mostraron agradecidos por ello. La calidad del pienso era buena. Al proporcionárselo a los animales junto con exuberantes pastos de primavera el pienso mejoró la condición física del ganado e incrementó el rendimiento lechero durante los 20-30 días que estuvo disponible. Los propietarios comunicaron que el rendimiento lechero se incrementó en hasta dos litros al día. Ello supuso un valioso apoyo nutricional para las familias. La FAO informó²⁶ de que la leche, en los casos en que fue objeto de venta, proporcionó unos ingresos adicionales de 90 PKR al día (cerca de 3 000 PKR al mes) durante el mes que el pienso estuvo disponible. No obstante, en cuanto a la consecución de los objetivos de la FAO y los donantes, en líneas generales la intervención no protegió al ganado superviviente ni restauró su productividad. El crecimiento en primavera fue relativamente abundante antes de que se distribuyese el pienso y habría protegido al ganado y restaurado su productividad de manera adecuada. La cuestión de si una

²⁶ Evaluación de los beneficiarios realizada por la TCER de la FAO. Junio de 2011.

intervención alternativa podría haber tenido una repercusión mayor y más sostenible en los medios de subsistencia se analiza más abajo en el apartado dedicado a la eficiencia.

78. Se desconoce la eficacia general del fármaco antiparasitario proporcionado. En la mayoría de los casos se administró en conjunción con el pienso compuesto, por lo que la mejora de la salud y la condición física de los animales no se puede atribuir únicamente al fármaco²⁷. Una proporción de los animales tratados no habrían necesitado ser desparasitados. Aproximadamente la mitad de los beneficiarios, especialmente las mujeres consultadas por el equipo de evaluación, no administraron la dosis correcta del fármaco antiparasitario a su ganado y, lo que es más importante, fueron incapaces de decir qué enfermedad se intentaba combatir con él.

79. Si bien los asociados en la ejecución de la FAO recibieron el fármaco en diciembre, la mayoría de ellos no lo distribuyeron hasta que se dispuso del pienso compuesto para distribuirlos conjuntamente, al igual que ocurrió con el material de estabulación en los casos en que estaba disponible. En muchos casos el material de estabulación y el fármaco antiparasitario se mantuvieron en los almacenes de los asociados en la ejecución durante tres o cuatro meses. Si bien el momento más eficaz para distribuir el material de estabulación habría sido inmediatamente tras las inundaciones, este material se habría podido utilizar igualmente si se hubiese distribuido de manera individual. Las razones esgrimidas por los asociados en la ejecución para no distribuir el material de estabulación y el fármaco antiparasitario por separado incluyeron la falta de orientación de la FAO sobre la fecha exacta en que se iba a recibir el pienso compuesto ("llegará muy pronto") y los costos financieros, logísticos y de comunicación adicionales que suponía la distribución por adelantado del pienso.

80. Ninguno de los beneficiarios consultados indicó que había empleado el material de estabulación para el fin previsto. Muchos de ellos guardaron la lámina de plástico o la utilizaron para proteger la paja de trigo de la cosecha *Rabi* de 2011 de la lluvia. Los agricultores agradecerán una buena lámina de plástico, y siempre encontrarán un uso para ella. A pesar de ello, muchos beneficiarios se quejaron de la mala calidad de la cuerda de plástico distribuida.

81. Existen nuevas variedades de avena, introducidas en los últimos 20 años, que constituyen un forraje de invierno eficaz en el Pakistán. La avena cubre un déficit nutricional porque proporciona pienso para el ganado de buena calidad desde diciembre a enero (los meses de invierno). No obstante, para ello es necesario plantarla entre el 15 de octubre y el 15 de noviembre²⁸. La mayoría de las semillas de avena de la FAO llegaron a los asociados en la ejecución a finales de diciembre, lo que redujo notablemente su eficacia. En Punjab y Sindh los beneficiarios comunicaron que las tasas de germinación y el rendimiento subsiguiente habían sido deficientes debido a las bajas temperaturas registradas en el momento de la siembra.

82. La FAO distribuyó una pequeña cantidad de sorgo (26 t en JP, 13 t en Baluchistán y 18 t en Sindh) en marzo y abril de 2011. El sorgo constituye un valioso forraje verde en

²⁷ En una evaluación (informe del CERF de mediados de febrero de 2009) llevada a cabo tras el terremoto registrado en 2008 en Baluchistán, se indicó que la mayoría de los propietarios no pudieron apreciar ninguna mejora en la salud de los animales tras la administración de los fármacos antiparasitarios.

²⁸ Dost, M. 2004. *Fodder Oats in Pakistan* <http://www.fao.org/docrep/008/y5765e/y5765e0a.htm>.

verano mientras que su heno mantiene al ganado en invierno y su grano se puede emplear para alimentar a las aves de corral. Por ello, puede realizar una contribución valiosa a la pronta recuperación.

2.2.4 Repercusión

83. Como se indicó más arriba, debido a los retrasos sufridos en la entrega y la distribución, la repercusión directa de la intervención de urgencia de la FAO en materia de ganadería fue reducida. No obstante, sí se registraron beneficios indirectos. Muchos de los beneficiarios nunca habían empleado pienso compuesto de calidad y su distribución sirvió como un buen ejemplo de los beneficios que el pienso adicional puede reportar a los animales lactantes.

84. A pesar de ello, la FAO desaprovechó la oportunidad de proporcionar información de calidad a los ganaderos sobre cómo mejorar el rendimiento lechero a largo plazo, la economía de la producción lechera y el acceso a los mercados de la leche. En la actualidad, el rendimiento obtenido mediante la alimentación de razas no mejoradas con pienso compuesto de calidad no justifica el costo del pienso. El incremento de los ingresos en aproximadamente 6 000 PKR (dos búfalas que produzcan dos litros adicionales de leche al día durante un mes) apenas cubriría los costos del pienso si se comprase por los canales normales. La FAO consiguió un precio de compra al por mayor de aproximadamente 4 000 PKR por cada 120 kg distribuidos. Al comprar menor cantidad el precio sería más caro y los costos consumirían todo beneficio posible. Esto no significa que la producción láctea no sea rentable en el Pakistán. Existen muchos ejemplos de pequeños productores que venden leche a diario a cooperativas y empresas como Engro Foods Ltd. y Nestlé. Sin embargo, el incremento de la productividad y la rentabilidad depende de una combinación de factores como la cría mejorada, la salud animal, la nutrición, la estabulación y el acceso al mercado.

2.2.5 Eficiencia

85. El éxito de la respuesta pecuaria de la FAO dependía de la compra y la entrega eficientes del pienso compuesto. Por ello, el proceso merece un análisis más detallado.

86. La compra de pienso compuesto durante la respuesta a emergencias es difícil de gestionar. La calidad sanitaria y la adulteración del producto, la reducida capacidad para incrementar repentinamente la producción, los daños durante el transporte y, en última instancia, la oportunidad de la entrega son problemas constantes. La Oficina de la FAO en el Pakistán experimentó en el pasado las dificultades existentes a la hora de comprar pienso compuesto. Por ejemplo, tras las inundaciones registradas en agosto de 2008 en JP, la FAO tuvo que acudir de nuevo a sus proveedores tras comprobar que los lotes iniciales del pienso no cumplían los estándares mínimos. A diferencia de ello, en la evaluación de la respuesta de la FAO al terremoto registrado en Baluchistán en 2008 se constató que el pienso distribuido había evitado la venta de urgencia del ganado y reducido su malnutrición. Estas experiencias previas permitieron que la FAO formulase rápidamente una propuesta adecuada relativa al pienso compuesto para la respuesta a las inundaciones de 2010 y que la primera entrega²⁹, de una cantidad ligeramente superior a las 1 000 t, se realizase antes de mediados de septiembre

²⁹ Financiada por el Mecanismo Alimentario de la UE y Bélgica (OSRO/PAK/006/BEL y OSRO/PAK/007/EC).

de 2010. Esta actuación fue muy eficiente. Los beneficiarios del pienso informaron de que con él consiguieron buenos resultados.

87. A medida que se comenzaron a recibir fondos considerables aumentó el volumen de los pedidos de pienso y, debido a la insuficiente disponibilidad nacional, la poca fiabilidad de los proveedores y la descalificación de un proveedor nacional que fue excluido erróneamente³⁰ de la licitación, se emprendió la licitación internacional (31 de octubre de 2010) y el Servicio de Compras y Contrataciones (CSAP) emitió las órdenes de compra en los últimos días de 2010. Las negociaciones sobre las condiciones de pago y entrega continuaron durante enero de 2011 y las entregas comenzaron a finales de ese mes. Otra causa del retraso tuvo que ver con la subestimación inicial del costo del pienso compuesto en el plan de respuesta y los acuerdos conexos, lo que resultó en la necesidad de modificar el presupuesto tanto en relación con los donantes como con los asociados en la ejecución. Las entregas se realizaron como se indica en el Cuadro 2.2.4. Cuando se entregó la mayor parte del pienso en marzo y abril de 2011 la situación de emergencia del ganado en cuanto al pienso prácticamente ya había finalizado.

88. La misión cree que la FAO tuvo la oportunidad de cambiar de dirección hasta el 31 de diciembre, momento en que se emitieron las órdenes de compra. No obstante, tal decisión habría sido difícil de adoptar porque habría supuesto la renegociación de los acuerdos con los donantes y las cartas de acuerdo con los asociados en la ejecución. Las listas de beneficiarios ya se habían elaborado en muchas zonas. En el análisis final se determinó que el pienso todavía podría haber tenido una cierta repercusión si se hubiese entregado antes del final de invierno (febrero de 2011); no obstante, este no fue el caso en aproximadamente el 80 % del pienso distribuido. A la misión le pareció interesante que los oficiales de compras de la FAO en Roma entrevistados considerasen que las compras se habían realizado en el momento oportuno. Esto indica la falta de buena comunicación lo que, en sí mismo, resulta preocupante.

89. Los errores cometidos en la selección de beneficiarios también redujeron la eficiencia. A diferencia del paquete agrícola, en el que se estipulaba una extensión de tierras máxima para poder ser beneficiario, en los criterios de selección de los beneficiarios del paquete pecuario no se especificaba un número máximo de cabezas de ganado. Los receptores tenían que ser "pequeños agricultores que criasen rumiantes lactantes o en estado de gestación" y que también fuesen vulnerables y dispusiesen de pocos recursos financieros. Estos criterios tan amplios permitieron que en algunas zonas se seleccionasen los beneficiarios atendiendo únicamente al orden de llegada. Estos errores de selección son menos justificables porque el proceso se llevó a cabo una vez el paquete agrícola había sido distribuido, en noviembre y diciembre de 2010, cuando la situación ya estaba más calmada. Este marco temporal más prolongado también habría ofrecido más tiempo para consultar a los beneficiarios acerca de sus necesidades. Ninguno de los beneficiarios entrevistados por el equipo de evaluación indicaron que se les había preguntado acerca de su situación o sus necesidades. Varios de los asociados en la ejecución de la FAO señalaron que les habría gustado debatir con los beneficiarios seleccionados sobre respuestas alternativas pero que,

³⁰ Maxim International, en respuesta a la primera licitación pecuaria posterior a las inundaciones, proporcionó 1 089 t de pienso compuesto que, según los análisis de laboratorio realizados en octubre, noviembre y diciembre, resultó ser de mala calidad y posiblemente tóxico. Los análisis posteriores realizados por un laboratorio internacional en diciembre revelaron que los análisis nacionales eran incorrectos, pero para entonces los daños causados por el retraso eran irreversibles.

como parecía que el paquete pecuario ya había sido determinado, apenas había incentivos para hacerlo.

2.2.6 Sostenibilidad

90. No existió ningún elemento de sostenibilidad en el paquete de pienso compuesto, fármaco antiparasitario y material de estabulación. Fue una oportunidad desaprovechada. La compra local de pienso, semillas forrajeras, fármacos veterinarios y material de estabulación, posiblemente mediante sistemas de cupones, habría ayudado a las empresas y la economía locales. Las empresas medianas y de gran tamaño son conscientes de la gran lealtad expresada por las comunidades rurales a las marcas y podrían estar dispuestas a proporcionar bienes y servicios a precios competitivos si existiesen perspectivas de negocio en el futuro. Tales posibilidades no se exploraron.

91. La FAO sí informó acerca de las posibilidades que ofrece el sistema de cupones, promoviendo el intercambio de experiencias en materia de modalidades de transferencia de efectivo en las reuniones de coordinación del sector agrícola, pero se consideró que la experiencia de la Oficina de la FAO en el Pakistán era insuficiente para ejecutar proyectos. Teniendo en cuenta los retrasos registrados en la distribución de insumos pecuarios, retrospectivamente parece probable que hubiese habido tiempo suficiente para desarrollar iniciativas de cupones y efectivo. En las operaciones que se ejecuten en el futuro deberían existir unas directrices claras y detalladas que permitan explorar ulteriormente esta posibilidad.

92. La provisión de semillas forrajeras mejoradas certificadas de avena y sorgo solamente fue sostenible en los casos en que se empleó una parte de los cultivos para producir semillas. No obstante, en la mayoría de los casos los cultivos fueron consumidos por el ganado. No existen pruebas de que la FAO hubiese aconsejado a los beneficiarios que guardasen una parte de los cultivos para obtener semillas.

93. La repoblación avícola que comenzó en septiembre de 2011 posee un sólido elemento de sostenibilidad si las aves sobreviven y ponen huevos. La FAO, basándose en experiencias previas, proporcionó gallinas y gallos de mayor edad con una entrega inicial de pienso compuesto.

2.2.7 Pertinencia y utilización del material normativo de la FAO

94. Las Directrices y normas de emergencia para el sector ganadero (en adelante, las Directrices) son notablemente pertinentes para la respuesta de la FAO a las inundaciones. El Servicio de Producción Animal (AGAP) de la FAO ha sido un importante asociado en la elaboración y la aplicación de las Directrices y animó encarecidamente a la Secretaría de las mismas a impartir cursos de formación sobre ellas en el Pakistán tras las inundaciones de 2010. Se celebraron dos cursos de formación sobre las Directrices en el Pakistán: el primero de ellos tuvo lugar en noviembre de 2010 y se destinó a respaldar a los trabajadores humanitarios involucrados en las respuestas en curso del ámbito pecuario, mientras que el segundo de ellos se celebró en mayo de 2011 y se destinó a la formación de capacitadores en materia de las Directrices. La Oficina de la FAO en el Pakistán era consciente de que se iba a celebrar el primer curso pero decidió que el personal estaba demasiado ocupado como para asistir a él. Animados por el AGAP, dos empleados de la FAO asistieron al curso celebrado

en mayo. Uno de ellos abandonó posteriormente la FAO, pero el otro ha venido empleando las Directrices en el diseño de la respuesta a las inundaciones registradas en Sindh en 2011.

95. Se desaprovechó la oportunidad de informar a más personas acerca de las Directrices y de la orientación técnica incluida en ellas a través de las reuniones del grupo temático sobre agricultura celebradas en 2010.

2.2.8 Participación en cuestiones relativas a las políticas ganaderas en conexión con la preparación y la respuesta ante emergencias

96. Como se ha mencionado en el apartado 1.2, la FAO realizó una valiosa contribución a la coordinación general de las respuestas a la emergencia. No obstante, no pareció haber apenas contactos con los departamentos gubernamentales del ámbito pecuario una vez finalizada la evaluación agrícola inicial. Los departamentos del ámbito pecuario en las provincias y los distritos se quejaron acerca de esta carencia de contactos bilaterales.

97. La FAO ha emprendido una iniciativa positiva con respecto a la preparación ante catástrofes mediante la elaboración de planes de referencia para contingencias en cuanto a los riesgos, los medios de subsistencia y la vulnerabilidad en el ámbito de los distritos junto con el plan nacional para contingencias para el sector agrícola. El plan para contingencias fue elaborado en colaboración con el Ministerio de Ganadería y Desarrollo Lácteo (MGDL). El plan hace especial hincapié en el posible uso de forraje local, cupones, la cartografía de las instalaciones veterinarias gubernamentales y la provisión de formación en materia pecuaria antes de que den comienzo las situaciones de emergencia. Todos ellos son cambios positivos y lecciones extraídas de las inundaciones de 2010.

2.2.9 Lecciones aprendidas y buenas prácticas

98. La principal lección que se puede extraer a partir de la respuesta pecuaria es que no hay que subestimar ni la complejidad de la compra de grandes cantidades de insumos de socorro, especialmente cuando cualquier retraso importante en la entrega de dichos insumos reducirá notablemente su repercusión, ni la preparación necesaria para ello. Es necesario incidir, asimismo, en la importancia de determinar los hitos y las fechas límites. Conviene, asimismo, informar a todos los interesados acerca de la repercusión de tales retrasos.

99. Retrospectivamente, existían alternativas a la distribución masiva de los paquetes pecuarios de la FAO y, probablemente, habrían sido más eficaces y eficientes en la protección y la reconstrucción de los bienes pecuarios. Los proyectos alternativos podrían haber sido más locales y participativos y estar más basados en el mercado. Podrían haber incluido la prestación de apoyo a los departamentos pecuarios gubernamentales y haber implicado la provisión de un mayor apoyo técnico por parte de la FAO.

100. La FAO podría haber hecho un uso mucho mayor de las Directrices a la hora de formular alternativas con sus asociados en la ejecución. La Sede de la FAO ha sido un asociado decisivo en la elaboración de estas Directrices. En estas se hace un gran hincapié en la participación en sus cuatro fases, a saber, la evaluación inicial, la identificación de la respuesta, el análisis de las intervenciones y opciones técnicas y, por último, el seguimiento y la evaluación. En la identificación de la respuesta se propone la utilización de una herramienta denominada "matriz participativa para la identificación de la respuesta" que permite a todos los interesados acordar una respuesta general y, posteriormente, determinar

los detalles técnicos de manera conjunta. El empleo de las Directrices habría requerido una relación mucho más interactiva entre la FAO, los asociados en la ejecución, las ONG y los departamentos gubernamentales, relación que habría contribuido a transformar las iniciativas de respuesta inmediata en proyectos de desarrollo y pronta recuperación.

101. Si se hubiesen utilizado las Directrices en el diseño de la respuesta a las inundaciones de 2010, es probable que en esta se hubiese hecho un mayor uso de los mercados locales en lugar de haber elegido licitaciones nacionales e internacionales y la distribución masiva de paquetes uniformes. La respuesta pecuaria a las inundaciones registradas en Sindh en 2011 se está fundamentando en la capacitación en materia de las Directrices impartida al personal de la FAO en mayo de 2011, lo que constituye un avance positivo.

102. Las oficinas de la FAO en los países deberían contar con, al menos, un funcionario de nivel superior con un buen conocimiento práctico de las Directrices. El AGAP de la FAO elaboró recientemente unas directrices sobre la utilización de transferencias de efectivo en las emergencias pecuarias que se incorporarán a las Directrices en su próxima edición. La familiarización con ellas será beneficiosa para la Oficina de la FAO en el Pakistán en las futuras respuestas a emergencias.

103. Tomando como base las buenas prácticas, algunas alternativas posibles en cuanto al apoyo prestado por la FAO al sector pecuario incluyen las siguientes:

i. Inmediatamente tras la catástrofe

- compra local y distribución de forraje, particularmente de *bhusa* de trigo (paja de trigo aplastada) de zonas circundantes;
- empleo de cupones para la compra de pienso compuesto a vendedores de pienso locales;
- cuando la compra de pienso no fue posible, las ONG podrían haber comprado a precios justos el ganado a los beneficiarios obligados a venderlo de urgencia, sacrificarlo localmente y distribuir la carne a quien lo necesitase. Esta práctica se conoce como reducción de la cabaña ganadera mediante el sacrificio.
- utilización de cupones para comprar fármacos veterinarios y contratar servicios a los proveedores locales;
- provisión oportuna según corresponda, quizás empleando cupones, de semillas forrajeras, especialmente trébol de Alejandría y avena, conjuntamente con fertilizante y capacitación, con el fin de satisfacer las necesidades relativas al pienso tanto en otoño como en invierno y primavera;
- transferencias de efectivo no condicionadas en los casos en que los mercados funcionan correctamente.

ii. Durante la recuperación:

- selección comunitaria de los beneficiarios para la reconstitución de las bandadas avícolas. También se podría considerar la repoblación de la cabaña caprina y bovina según fuese adecuado. Podría examinarse la posibilidad de celebrar ferias de ganado para que los comerciantes locales, los propietarios del ganado y los beneficiarios intercambiasen y comprasen ganado reproductor local;
- mejora de los servicios de sanidad animal tomando como base las instalaciones y el personal gubernamentales existentes;

- iniciativas de dinero por trabajo para la reconstrucción de los establos y posible construcción de refugios protectores y bancos de forraje;
- incremento de la provisión de semillas de forraje como el sorgo mediante proveedores locales con apoyo en materia de capacitación;
- prestación de apoyo a los servicios de extensión pecuaria como parte de la reducción del riesgo de catástrofes (RRC).

104. El equipo de evaluación detectó graves errores en la selección de los beneficiarios. Entre las lecciones que se pueden extraer de ello se incluyen la necesidad de disponer de unos criterios de selección de los ganaderos más definidos, idealmente establecidos con las propias comunidades locales, y la necesidad de reforzar tanto el apoyo prestado a los asociados en la ejecución que resisten la influencia de los intermediarios locales como el seguimiento de los mismos.

2.3 *Rehabilitación del riego en las explotaciones agrícolas mediante el sistema de dinero por trabajo*

105. Con su rápido avance las aguas arruinaron miles de canales de riego llenándolos de detritos y limo y, en muchos casos, rompiendo los muros laterales, por lo que hicieron imposible su funcionamiento. Con vistas a reactivar las actividades de subsistencia y ayudar a las comunidades a volver a la autosuficiencia, se consideró fundamental la restauración de los canales de riego.

106. Con la financiación de la USAID y puesta en práctica por diversos asociados en la ejecución, se emprendió una intervención de dinero por trabajo en tres provincias con el fin de reparar aproximadamente 1 000 canales de riego en explotaciones agrícolas (400 en JP, 360 en Punjab y 250 en Baluchistán) y eliminar los depósitos de limo creados en ellos, así como de restaurar y mejorar la disponibilidad de agua para la producción agrícola.

107. Las familias perdieron bienes tanto productivos como no productivos y sus ingresos con las inundaciones. El endeudamiento existente se vio agravado por la necesidad de reemplazar las infraestructuras y los enseres domésticos dañados o perdidos. Por lo tanto, se determinó que el pago en efectivo a cambio de la eliminación de los depósitos de limo creados en los canales de riego era una buena manera de proporcionar una inyección de dinero a las comunidades afectadas y las 25 000 familias beneficiarias.

2.3.1 *Pertinencia*

108. En la evaluación³¹ se constató que el objetivo dual del programa, a saber, proporcionar una inyección de efectivo a corto plazo a las comunidades beneficiarias y mejorar a largo plazo la producción agrícola de las familias mediante la mejora de los canales de riego, era pertinente para las necesidades de las comunidades.

³¹ En el proceso global de evaluación se realizó un estudio cualitativo independiente del programa de dinero por trabajo durante un período de seis semanas en el verano de 2011, inmediatamente antes de la llegada del equipo de evaluación al completo en septiembre. Se creó un equipo de cinco consultores formado por un antropólogo expatriado, un ingeniero de riego, dos científicos sociales y un encargado de la recopilación de datos. Se publicará un informe completo independiente de esta evaluación.

109. Miles de canales de riego se han visto dañados por las crecidas y han acabado llenos de depósitos de limo. Obviamente esto habría tenido un efecto perjudicial en el acceso de los cultivos a agua y, por lo tanto, en el rendimiento agrícola. La agricultura es el principal pilar de las comunidades afectadas y la principal fuente de empleo e ingresos en estos distritos. Por ello, el proyecto estaba en clara consonancia con el objetivo general de la FAO de restaurar la normalidad agrícola.

110. La metodología utilizada, a saber, la participación de asociaciones de usuarios del agua y ONG y OING en calidad de asociados en la ejecución, en colaboración con el Departamento de Gestión del Agua en las Explotaciones Agrícolas (DGAEA), también se consideró adecuada.

111. La provisión de efectivo a las comunidades afectadas fue muy pertinente para sus necesidades en un momento en el que se habían perdido otras fuentes de ingresos y las familias necesitaban efectivo para comprar alimentos y bienes de subsistencia.

112. El propio diseño del programa permitió su rápida ejecución con una fórmula de un único precio (con porcentajes asignados por mano de obra y materiales) y un único diseño³² para cada canal de riego. Por supuesto, tal fórmula no siempre fue fácil de aplicar. La longitud de los canales, los daños sufridos, el número de usuarios y el número de tomas necesarias variaron en función del caso. Este enfoque podría haberse modificado durante el período comprendido entre su diseño, en octubre de 2010, y su ejecución, en primavera de 2011³³. No obstante, se esperó hasta la fase de ejecución para volver a calcular las necesidades y los costos y para identificar y reasignar ahorros en el proyecto.

2.3.2 Eficacia

113. Inicialmente la intervención se diseñó en septiembre de 2010 y con ella se preveía respaldar la producción de cultivos *Rabi*. No obstante, en realidad la puesta en práctica real no comenzó hasta marzo de 2011 y terminó en junio de 2011, aproximadamente tres meses después, por lo que era demasiado tarde para conseguir el objetivo inicial, si bien tal intervención seguía siendo valiosa para las comunidades beneficiarias a largo plazo.

114. La contribución técnica del personal de riego de la FAO fue muy apreciada por los asociados en la ejecución, cuya carencia de experiencia y conocimientos técnicos creó tensiones con el DGAEA. La calidad de los trabajos de rehabilitación realizados varió en función del lugar y del asociado que los llevó a cabo, y no siempre cumplieron las normas nacionales del DGAEA.

115. Este se involucró en diferente grado en función de la provincia. Por ejemplo, en Swat y Lower Dir (provincia de JP) el DGAEA apenas participó en la ejecución de los proyectos de dinero por trabajo en los distritos, mientras que en Malakand, en la misma provincia, aprobó los proyectos puramente porque se había tomado la decisión de hacerlo en

³² Se asignaron 20 *nakkas* (salidas de los canales a los campos de los agricultores) a cada canal y se determinó un precio fijo de 5 000 USD para restaurar cada uno de los canales.

³³ En los cálculos iniciales correspondientes a JP se sobreestimó el trabajo por hacer y se subestimaron los materiales necesarios. Los asociados en la ejecución devolvieron fondos que no necesitaron gastar durante la intervención. El costo medio de la eliminación de los depósitos de limo en cada canal de riego en JP ascendió a 2 500 USD en lugar de los 5 000 USD previstos.

el ámbito provincial. No obstante, en Punjab el DGAEG se involucró mucho y proporcionó valioso apoyo técnico. Esto refleja las diferencias históricas existentes entre las regiones, así como los diferentes tipos y tamaños de los canales.

116. Al igual que ocurrió en otras intervenciones mencionadas anteriormente, las personas influyentes locales influyeron en cierta medida en los canales elegidos, pero parece que esto ocurrió solamente en un porcentaje reducido de los casos. Además, también hubo algunos casos de influencia indebida en la selección de los beneficiarios del dinero por trabajo, pero en líneas generales este proceso se consideró bastante satisfactorio.

117. Debe señalarse que la intención inicial de dirigir la intervención a las familias encabezadas por mujeres parecen haber desaparecido durante el proceso y que el proyecto ejecutado no incluyó ningún componente de género. Los casos en que se contrató a mujeres en los equipos de dinero por trabajo fueron contados si bien hay que admitir que ello resulta difícil de organizar en el marco de las prácticas culturales locales.

118. A pesar de que el tamaño de las parcelas de tierra varía en función de cada agricultor junto con la longitud del canal de riego, todos se beneficiaron de las obras de mejora del riego. Los criterios definidos para realizar la selección de beneficiarios (agricultores que tuviesen tierras de menos de 1 ha) resultaron ser prácticamente irrealizables y, por ello, no se aplicaron plenamente.

119. Por último, los retrasos registrados a la hora de comenzar el proceso de ejecución implicaron que las obras de riego coincidieron con la cosecha de la temporada *Rabi*, por lo que en algunos lugares los receptores del dinero por trabajo fueron jornaleros locales y no los beneficiarios previstos. En sí mismo esto no constituye un problema grave, ya que los jornaleros son, por supuesto, tanto o más vulnerables que los beneficiarios, pero implica que, de nuevo, los beneficiarios seleccionados no siempre recibieron el apoyo previsto.

2.3.3 Repercusión

120. En total se repararon 1 065 canales que han permitido recuperar 114 655 ha de tierras de regadío³⁴. En promedio el número de familias beneficiarias por canal de riego era de 65, por lo que en total se respaldaron 69 931 familias³⁵. El número total de beneficiarios por canal varió en función del área cubierta por cada uno, el número de beneficiarios y el tamaño respectivo de sus explotaciones.

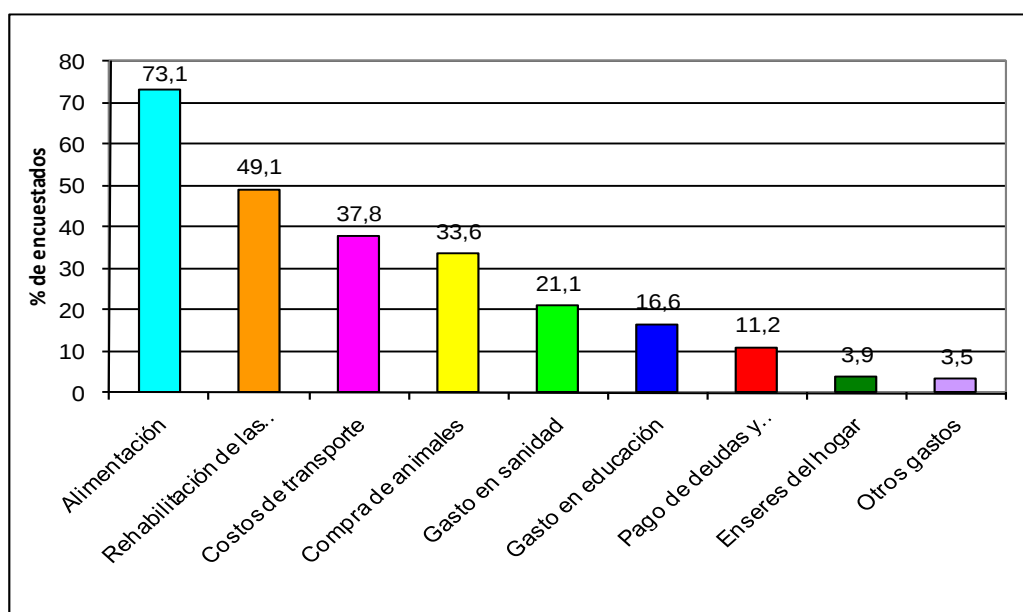
121. El área cubierta por los canales de riego ha aumentado considerablemente. Algunos beneficiarios de la parte final de los canales afirman que nunca habían recibido tal cantidad de agua, por lo que esperan obtener una producción agrícola mayor que nunca como resultado de esta iniciativa.

122. Los beneficiarios también se mostraron muy agradecidos por la inyección de efectivo ya que, si bien podría haber llegado antes, tuvo una repercusión positiva tanto económica como psicológicamente.

³⁴ Informe de la intervención de dinero por trabajo de la FAO, julio de 2011.

³⁵ *Ibíd.*

Figura 2.3.1: Utilización del efectivo del proyecto de riego ejecutado mediante dinero por trabajo³⁶.



123. A largo plazo la reparación de los canales de riego mejorará el rendimiento de los cultivos. Ahora que ya se han desatascado, estos canales pueden ser mantenidos anualmente por los mismos agricultores, lo que confiere a este proyecto una repercusión continuada que no es tan obvia en las otras intervenciones de la FAO.

124. Además, otro punto positivo es que todos los canales donde se eliminaron los depósitos de limo como parte de la mejora de las estructuras de tierra, siguiendo las normas nacionales del DGAEA, han sido incluidos en un plan del Gobierno para su recubrimiento con cemento.

2.3.4 Eficiencia

125. A pesar de que la FAO firmó acuerdos con el donante (la Oficina de ayuda a las catástrofes en el extranjero de la USAID) en septiembre, los preparativos comenzaron durante los siguientes tres meses, por lo que se perdió tiempo a la hora de elaborar y establecer un acuerdo sobre la modalidad de dinero por trabajo y las disposiciones conexas³⁷. Como resultado la TCE en la Sede³⁸ comenzó a firmar las cartas de acuerdo con los asociados en la ejecución a partir de febrero de 2011. Por ello, los trabajos de eliminación de los depósitos de limo en la infraestructura de riego se realizaron varios meses después de lo previsto.

³⁶ Informe de evaluación de los beneficiarios del dinero por trabajo realizado por la TCE de la FAO. Julio de 2011.

³⁷ No existían precedentes, por lo que el Servicio de Operaciones de Emergencia - Asia, Cercano Oriente, Europa y Emergencias Especiales (TCES) tuvo que comenzar a diseñar las intervenciones de dinero por trabajo desde cero, definir la modalidad de entrega y garantizar que se cumplieran las normas y los reglamentos de la Organización.

³⁸ Debido al componente en efectivo la cuantía total del acuerdo era elevada y superaba el valor (200 000 USD) que el Representante de la FAO podía autorizar.

126. Finalmente se seleccionaron los canales terciarios que se iban a reparar y los beneficiarios que iban a realizar el trabajo. Si bien la FAO firmó acuerdos tanto con los asociados en la ejecución como con el DGAEA, ambos grupos de partes interesadas informaron a la misión de que al principio las funciones y responsabilidades de cada uno no estaban muy claras. En este escenario el personal de la FAO se vio obligado a adoptar una función de coordinación y conciliación ulteriores, lo que permitió aclarar la situación con el paso del tiempo. Las asociaciones de usuarios de agua, movilizadas rápidamente, han estado involucradas durante todo el proyecto y, en calidad de estructuras comunitarias, podrían resultar útiles en proyectos similares que se ejecuten en el futuro.

127. En la práctica el desembolso semanal de efectivo se gestionó razonablemente bien y solamente una ONG insistió en realizar el pago mediante cheques, lo que obligaba a los beneficiarios a realizar largos viajes hasta el banco más cercano para recibir sus fondos (aproximadamente 45 km). Ello suponía a los beneficiarios un costo tanto monetario como temporal. Habrá que determinar si esta práctica es aceptable en cuanto a las necesidades futuras. Se registraron, asimismo, ciertos retrasos en el pago, y es necesario analizar la metodología utilizada para calcular la cuantía de los pagos. ¿Debería pagarse una cuantía diaria o debería establecerse el monto según el trabajo físico realizado (por ejemplo, limo eliminado)? Esta cuestión debe ser aclarada para poder aplicar las conclusiones en intervenciones similares que se ejecuten en el futuro.

2.3.5 Sostenibilidad

128. En muchos casos el efectivo proporcionado mediante la intervención ha sido invertido en bienes de subsistencia (físicos, humanos, etc.) que generarán beneficios continuados.

129. La intervención permitió rehabilitar las estructuras de riego de tierra, las cuales, en la práctica, deben limpiarse todos los años. No obstante, los resultados conseguidos podrían permitir a las asociaciones de usuarios del agua incluir estos canales en el plan gubernamental de transición a canales de riego *pacca* (revestidos). Además, algunos de los fondos del proyecto no gastados, como los ahorros derivados de las actividades de eliminación de depósitos de limo en JP, se utilizarán para financiar una parte del revestimiento de los canales de riego por parte del DGAEA.

130. La reactivación o la formación de asociaciones de usuarios del agua en este proyecto ha constituido un paso adelante en el fomento de la capacidad institucional. Estas organizaciones locales fueron extraordinariamente activas durante la ejecución del proyecto, pero los miembros tenían dudas acerca de sus funciones y responsabilidades tras la finalización del mismo. En los casos en que el DGAEA está comenzando a revestir los canales de riego o en los que tiene previsto hacerlo, se espera que las organizaciones de usuarios del agua continúen siendo activas. Durante la ejecución del proyecto en JP se crearon vínculos nuevos y positivos entre estas organizaciones y el DGAEA, vínculos que se espera que continúen en el futuro. No obstante, en este momento la sostenibilidad de las organizaciones de usuarios del agua está por definir.

2.3.6 Lecciones aprendidas y buenas prácticas

- En los proyectos que se ejecuten en el futuro es necesario garantizar que los principales interesados se reúnen, tan pronto como sea posible durante el ciclo de vida útil del proyecto, para velar por que se comprendan y aclaren plenamente las

responsabilidades de cada asociado. A continuación será necesario realizar el seguimiento en todos los niveles de la estructura gubernamental para asegurar que todo el personal esté informado y que pueda añadir sus conocimientos y su experiencia al proyecto.

- Las cartas de acuerdo que se firmen en el futuro deberán ser más precisas en la redacción en cuanto a los trabajos necesarios exactos y los estándares que deben cumplir. Además, es necesario revisar la cuantificación de los pagos.
- Las cartas de acuerdo también deben ser más realistas en lo concerniente a la selección de los beneficiarios debido a las diferencias existentes en el tamaño de las explotaciones en un mismo canal de riego, y más flexibles en cuanto al número de tomas que se podrían instalar y al porcentaje empleado en la división de los costos entre mano de obra y materiales.
- Conviene analizar otros medios de transferir dinero, quizás a través de los teléfonos móviles (si bien el Pakistán podría no disponer todavía de la infraestructura necesaria para ello).

2.4 Fomento de la capacidad

131. El fomento de la capacidad puede planificarse en el ámbito institucional, orgánico o individual. Las iniciativas de fomento de la capacidad de la Oficina de la FAO en el Pakistán durante la respuesta a las inundaciones se ejecutaron en tres ámbitos: mediante los grupos temáticos sobre agricultura, en respaldo de los asociados en la ejecución y como resultado de la capacitación técnica de los beneficiarios.

132. Mediante el liderazgo ejercido en el grupo temático sobre agricultura y, posteriormente, el Grupo de trabajo sectorial, la Oficina de la FAO en el Pakistán respaldó a la Autoridad Nacional de Gestión de Catástrofes en la elaboración un plan nacional para contingencias para el sector agrícola. También prestó apoyo a las Autoridades Provinciales de Gestión de Catástrofes y, posteriormente, a los Departamentos de Agricultura provinciales, en la elaboración de evaluaciones de las necesidades (evaluaciones detalladas de los medios de vida o análisis de las lagunas, entre otras) y en la coordinación de la respuesta humanitaria. La FAO también elaboró folletos técnicos para el grupo temático, por ejemplo las Directrices *Kharif*, en las que se incluía asesoramiento sobre la ejecución de proyectos agrícolas, pecuarios y de reducción del riesgo de catástrofes. La FAO también facilitó el fomento de la capacidad técnica mediante, entre otras cosas, la incorporación de una perspectiva de género, y promovió el intercambio de experiencias a través de, entre otras cosas, presentaciones sobre transferencias de efectivo.

133. Desafortunadamente, más allá de los propios resultados existen pocas pruebas de la repercusión de este apoyo. Por ello se recomienda que la FAO elabore un sistema para cuantificar la repercusión de las actividades de coordinación y fomento de la capacidad con el fin de poder promocionar esta esfera como una de sus ventajas comparativas.

134. El fomento de la capacidad de los asociados en la ejecución de carácter oficial parece haberse limitado a sesiones centradas en la explicación de las condiciones de las cartas de acuerdo y cuestiones operativas como la selección de beneficiarios, en lugar de debatir en profundidad los aspectos técnicos de la ejecución de los proyectos. Se proporcionó orientación técnica sobre el uso de los paquetes de semillas y pecuarios en forma de notas por escrito para su utilización por los capacitadores de los asociados en la ejecución. Los

asociados en la ejecución del sistema de dinero por trabajo recibieron apoyo técnico importante por parte de los ingenieros de la FAO. Además, se facilitó la prestación de apoyo del DGAEA mediante una carta de acuerdo firmada por la FAO y este departamento gubernamental.

135. La formación de los beneficiarios impartida por los asociados en la ejecución fue desigual. En los casos en que se impartió, ello se hizo justo antes de la distribución. La calidad de la formación dependía del capacitador, pero no se prestó apoyo en materia de formación de capacitadores. Los asociados en la ejecución que no disponían de personal técnico contrataron en su mayoría al oficial agrícola o pecuario pertinente en el ámbito de los *tehsil* (parte de un distrito dentro de cada provincia). En muy pocas ocasiones se disponía de capacitadoras, por lo que se desaprovechó la oportunidad de formar a mujeres.

136. En ocasiones los capacitadores comunitarios recibieron notas técnicas preparadas por la FAO. Se elaboró un folleto gráfico sobre el pienso y los fármacos antiparasitarios para el ganado en el que se incluía información básica sobre las cantidades de pienso y las dosis de fármaco adecuadas. Desafortunadamente, este folleto no se distribuyó sistemáticamente con el paquete. En los casos en que no se distribuyó, los beneficiarios emplearon a menudo dosis incorrectas de fármaco antiparasitario. El paquete agrícola, que requería explicaciones e instrucciones más detalladas, no fue acompañado de un folleto similar. Se reconoce que es extraordinariamente difícil impartir formación durante una emergencia. No obstante, dado que la distribución tuvo lugar en general entre tres y ocho meses tras las inundaciones, hubo tiempo suficiente para realizar una evaluación de las necesidades de capacitación, proporcionar apoyo a los capacitadores, elaborar materiales de capacitación y, quizás, incluso examinar técnicas de formación más novedosas como la exposición y las visitas de intercambio.

2.4.1 *Lecciones aprendidas y buenas prácticas*

- Una de las principales lecciones que se puede extraer de esta intervención es que es necesario elaborar material de formación y orientación con antelación y en los idiomas pertinentes, sin presuponer que los capacitadores tienen conocimientos para emplear técnicas de formación de adultos.
- Es necesario elaborar específicamente un enfoque para capacitar a las mujeres.
- El plan para contingencias en la agricultura menciona la necesidad de capacitar, pero no se proporcionan detalles al respecto.
- En el futuro será importante respaldar la capacidad de los servicios de extensión gubernamentales.
- Varias iniciativas recientemente financiadas por Bélgica y España y ejecutadas por la FAO para la restauración de los medios de subsistencia basados en la agricultura sí incluyen sólidos componentes de capacitación.

2.5 *Gestión del riesgo de catástrofes*

137. El Pakistán es un país propenso a las catástrofes naturales como las inundaciones monzónicas estacionales, la sequía, los corrimientos de tierras y los terremotos. A ello se añaden los conflictos en curso existentes en diversos territorios y que complican la situación. Por ello, era importante que en la evaluación se considerase en qué medida se encontraba en vigor un marco de GRC/RRC y si se había elaborado un enfoque en este sentido en el contexto de la respuesta a las inundaciones.

138. La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIDR) de las Naciones Unidas define la gestión del riesgo de catástrofes como "el proceso sistemático de utilizar decisiones administrativas, estructuras de organización, conocimientos y capacidades operacionales para aplicar políticas, estrategias y medios de defensa de las sociedades y comunidades a fin de reducir los efectos de los peligros naturales y los desastres ambientales y tecnológicos conexos. Ello comprende todo tipo de actividades, incluidas las medidas estructurales y no-estructurales para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) los efectos perjudiciales de los desastres".

139. En cuanto a la preparación, la misión no pudo determinar en qué medida la estrategia de desarrollo de la FAO para el Pakistán se centraba en la reducción del riesgo de catástrofes debido al hecho de que no existía un marco de programación por países³⁹ para el Pakistán. Una gran parte del personal de la FAO tenía experiencia (reunida durante el terremoto y la crisis de los desplazados internos) en respuestas a emergencias a gran escala. En diversos distritos la FAO ha respaldado la recopilación y el análisis de datos durante los dos últimos años para elaborar evaluaciones de los riesgos, los medios de subsistencia y la vulnerabilidad. Más por suerte que gracias a la planificación, en el momento en que se desencadenó la catástrofe la FAO tenía un programa comunitario de insumos a gran escala (Mecanismo Alimentario de la UE) y varios programas de desarrollo a largo plazo en curso en todas las provincias afectadas por las inundaciones. Además, disponía de relaciones sólidas con el Gobierno (Ministerio de Alimentación, Agricultura y Ganadería y la SUPARCO) y con los proveedores de insumos agrícolas del sector privado. Por ello, en la evaluación se concluyó que, si bien la FAO carecía de una estrategia de preparación oficial, la Oficina de la FAO en el Pakistán sí estaba "preparada" para las emergencias en muchos sentidos.

140. Debido a la rapidez con que se desencadenó la catástrofe en el norte, en algunas zonas la alerta se dio solamente horas antes del inicio. No obstante, el informe de evaluación de la catástrofe y las necesidades y las entrevistas realizadas por la misión de evaluación confirmaron que existía poca información disponible en el ámbito comunitario y que incluso las familias que habían sido alertadas previamente no estaban preparadas porque creían que las inundaciones eran "normales" y porque les preocupaba abandonar sus hogares por motivos de seguridad. La FAO no participó en los sistemas de alerta en el ámbito comunitario pero sí aprovechó su relación con la SUPARCO⁴⁰ para elaborar mapas de la magnitud de las inundaciones y previsiones al respecto (con inclusión de una evaluación de las necesidades en relación con los daños agrícolas) que fueron empleadas por los responsables de la adopción de decisiones en la respuesta.

³⁹ Los marcos de programación por países (MPP) definen las esferas prioritarias y los principales resultados que debe conseguir la FAO a medio plazo en respaldo de los objetivos nacionales de desarrollo de la agricultura y la seguridad alimentaria, tal como se expresa en los planes nacionales de desarrollo y en consonancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. Los MPP también actúan como contribución de la FAO al proceso de programación común en los países de las Naciones Unidas (Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo [MANUD]). Antes de enero de 2011 el Pakistán pasó un largo período de tiempo sin Representante de la FAO y no se elaboró ningún marco estratégico para definir la cooperación de la FAO con el Gobierno u otros organismos de las Naciones Unidas. Durante la misión de evaluación de la respuesta a las inundaciones se estaba elaborando un MMP.

⁴⁰ Durante varios años la FAO ha venido trabajando en sistemas de seguimiento agrícola basados en satélites junto con la SUPARCO.

141. Los vínculos existentes entre las autoridades en materia de riego y las comunidades mediante la creación de asociaciones de usuarios de agua en el marco de las actividades de eliminación de los depósitos de limo de los canales de riego mediante el método de dinero por trabajo podrían ser determinantes para establecer futuros sistemas de alerta ante inundaciones. El Pakistán presenta una de las mayores penetraciones de telefonía móvil del mundo (el 86 % de los hombres y el 40 % de las mujeres poseen un teléfono móvil⁴¹) y, por ello, esta tecnología se podría emplear eficazmente como medio de información de urgencia. Para este fin los foros de las asociaciones de usuarios de agua podrían ser muy eficaces porque podrían educar a las comunidades sobre la importancia de los sistemas de alerta y las medidas que se podrían tomar para establecerlos.

142. En la evaluación se ha constatado que durante la respuesta a las inundaciones de 2010 apenas se ha mejorado la resiliencia de las comunidades vulnerables ante las inundaciones o las catástrofes naturales. Aunque la provisión de insumos agrícolas ha permitido que las comunidades volviesen a la normalidad agrícola, pocas comunidades han retornado al nivel de seguridad financiera previo a las inundaciones y muchas de ellas siguen estando en una situación peor a la de entonces.

143. En cierto modo esto se debe al énfasis realizado por el programa en los insumos agrícolas. Tras las inundaciones siguen existiendo vulnerabilidades subyacentes. En las zonas rurales, por ejemplo, la pobreza en cuanto a los bienes sigue estando estrechamente relacionada con la carencia de tierras. Aproximadamente el 75 % de los hogares rurales del Pakistán carecen de tierras. Los acuerdos de arrendamiento de tierras, particularmente en Sindh, mantienen a los arrendatarios en una situación de pobreza ya que, sean las cosechas buenas o malas, al menos la mitad de ellas se cede al arrendador⁴². Por ello, todas las mejoras realizadas en los sistemas de riego o en la calidad de las semillas son tanto o más beneficiosas para las clases terratenientes ricas que para los agricultores poseedores de explotaciones de pequeño tamaño.

144. También en relación con las tierras, la misión se enteró de que las inundaciones habían eliminado los límites de las tierras en muchas zonas, y el informe del Banco Mundial también indica que en algunos casos las inundaciones han cambiado la topografía. Las familias han perdido importantes documentos de derechos sobre las tierras⁴³. Existen acuerdos de arrendamiento de tierras que ya no existen. Todos estos escenarios podrían ocasionar disputas relativas a los derechos sobre las tierras y el incremento de la vulnerabilidad de los propietarios de pequeñas explotaciones y los agricultores arrendatarios.

145. En lo concerniente al agua, la FAO en su respuesta se ha limitado a eliminar los depósitos de limo de un número relativamente reducido de canales de riego en las explotaciones agrícolas. No obstante, en el estudio realizado por Mustafa y Wrathal sobre las causas de las inundaciones de 2010 se concluye que los ríos de la cuenca del Indo han sido objeto de grandes modificaciones dirigidas a desviar la mayor cantidad de agua posible al

⁴¹ Mustafa, D. y D. Wrathall, 2011. *Indus basin floods of 2010: souring of a Faustian bargain*. *Water Alternatives*. 4(1): 72-85.

⁴² En los casos extremos, por ejemplo en Malakand, el arrendatario cede al arrendador la mayor parte de la producción del grano y, en ocasiones, la producción al completo, y solamente se queda con la paja. Los aparceros sin tierras y los agricultores con explotaciones de pequeño tamaño constituyen las clases más pobres y explotadas de las zonas rurales.

⁴³ *Response to Pakistan's Floods: Evaluative Lessons and Opportunity*. Banco Mundial. Islamabad, 2010.

riego, lo que beneficia principalmente a los grandes terratenientes poderosos de Punjab y Sindh. "De los 144 millones de acre-pies (MAP) de agua que entran en el sistema, cerca de 106 se retiran para fines de regadío, por lo que la cantidad restante en el sistema, capaz de arrastrar las mayores cargas de sedimento del mundo hasta el mar, es reducida. Esta reducción a largo plazo de la capacidad de los canales fue uno de los principales factores que empeoraron los efectos de las inundaciones de 2010."

146. La repercusión de las inundaciones de 2010 en los bienes naturales todavía no se ha estudiado plenamente. No obstante, un informe de evaluación temprana del PNUD indicó que las inundaciones arrasaron grandes franjas de vegetación, con inclusión de bosques naturales y árboles frutales⁴⁴. Esto resulta preocupante porque, por un lado, a pesar de que los recursos forestales están disminuyendo⁴⁵, la gran mayoría de la población del Pakistán depende de la madera para producir energía y, por otro, las frutas son importantes tanto como alimento como para producir ingresos en efectivo, y son fundamentales para la diversificación de los medios de subsistencia y el refuerzo de la resiliencia a las crisis en las zonas rurales.

147. En el Pakistán existen diversas opiniones acerca de la repercusión de las inundaciones en la fertilidad del suelo. Los depósitos de limo podrían mejorar la fertilidad a corto plazo en las zonas de anegamiento de algunas regiones. Sin embargo, la filtración o la pérdida de nutrientes debido a la erosión del suelo podría ocasionar la reducción del rendimiento. En un estudio realizado por el Instituto Internacional de la Potasa se indica que aproximadamente 55 000 acres de tierras han sido destruidos por las inundaciones en los distritos de Swat y Shangla⁴⁶. En los distritos de Upper Dir y Lower Dir, cerca del 25 % de las tierras en bancales y pendientes pronunciadas se vieron perjudicadas por las fuertes precipitaciones, la escorrentía, los aguaceros y las crecidas repentinas. En Punjab y Sindh aproximadamente el 80-90 % de las tierras próximas a los cursos fluviales han sufrido sedimentación⁴⁷.

148. La FAO no ha participado en ninguna intervención dirigida a rehabilitar la vegetación natural (si bien se ha elaborado un documento de concepto⁴⁸ para un proyecto forestal en Swat) o a reclamar y proteger el suelo. De hecho, la misión constató que el PMA era mucho más activo en esta zona y que empleaba el sistema de dinero por trabajo para respaldar el cultivo en bancales, los muros, diques y terraplenes de protección y la eliminación de los depósitos de limo de los canales del riego.

⁴⁴ PNUD (2010). *Rapid Assessment of Flood Impact on the Environment in Selected Affected Areas of Pakistan*. Programa sobre las marismas del Pakistán. Islamabad.

⁴⁵ Rural Economy and Livelihoods in Pakistan. Banco Asiático de Desarrollo. Islamabad.

⁴⁶ *Impact of Alluvial Deposits on Soil Fertility During the Floods of 2010 in Punjab, Pakistan*. Instituto Internacional de la Potasa. Suiza.

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ El documento de concepto se refiere a las plantaciones forestales y supone la plantación de 4 000 plántulas de larga gestación. La misión señala que, si bien supone un beneficio ambiental a largo plazo, la plantación de árboles de larga gestación no satisface las necesidades actuales de las comunidades en cuanto a la energía y los ingresos familiares. Los cultivos como el guisante de paloma y la cresta de gallo producirían una gran cantidad de biomasa para la elaboración de combustible o de pulpa para la industria papelera. El cultivo silvícola, denominado también agrosilvicultura, es otra opción para satisfacer las necesidades de las familias, pero debe fundamentarse en árboles de rápido crecimiento como el álamo y el eucalipto.

149. En la fase posterior al socorro y durante la recuperación, así como en los esfuerzos de reducción del riesgo, es necesario hacer un mayor uso de iniciativas programáticas que incrementen la resiliencia y los beneficios de los propios agricultores. Deberían fomentarse los vínculos con las organizaciones comerciales (cadenas de valor) y, concretamente, debe establecerse la provisión de microcréditos para reducir la dependencia de los agricultores de los prestamistas tradicionales, quienes cobran un elevado interés, y los propietarios de las tierras. Es necesario ampliar los trabajos de extensión agrícola, en forma de escuelas de campo para agricultores, y adaptarlos al plano nacional para mejorar los conocimientos, las experiencias y las prácticas tradicionales, y para respaldar las iniciativas comunitarias⁴⁹.

150. Además, las comunidades necesitan ayuda para diversificar sus ingresos mediante actividades no agrícolas, como la artesanía tradicional y la mano de obra cualificada. Lo más importante es mejorar el índice de alfabetización, la salud y el acceso a la educación que, si bien no se incluyen en las competencias básicas de la FAO, podrían incluirse como parte de las escuelas agrícolas de la FAO.

151. Con respecto a la preparación ante futuras catástrofes, la FAO creó nuevas asociaciones con un gran número de ONG durante la respuesta a las inundaciones. Muchas de ellas han producido efectos positivos, pero en algunos casos no han funcionado según lo acordado. Hasta la fecha no se han realizado esfuerzos para evaluar oficialmente a los asociados en la ejecución. Si se realizasen, tales evaluaciones podrían utilizarse para preseleccionar a los asociados en la ejecución en futuras emergencias.

152. De igual modo, en cuanto a la capacidad institucional para hacer frente al aumento repentino de las necesidades conviene identificar a personal altamente cualificado y con experiencia específica para acudir a él cuando sea necesario. La carencia actual de un sistema de evaluación en el marco de la estructura de gestión de los recursos humanos es contradictoria a esta necesidad. De nuevo, la selección del personal debe ser un proceso transparente basado en pruebas documentales.

153. Finalmente, en lo concerniente a la administración, las inundaciones de 2010 pusieron de manifiesto la necesidad de tomar decisiones rápidamente en todos los niveles. Si bien la FAO puso en práctica mecanismos y actuaciones especiales (véase el apartado sobre gestión incluido más abajo), la misión considera que se podría mejorar la preparación ante emergencias mediante la creación de mecanismos que desencadenen la respuesta y procedimientos operativos normalizados para diversas medidas administrativas.

2.5.1 Lecciones aprendidas y buenas prácticas

- En líneas generales, y a pesar de que la FAO no se ha involucrado demasiado en esta esfera, la misión cree que la ordenación sostenible de la tierra y el agua (incluida la tenencia de la tierra) debe ser un componente importante de toda estrategia de GRC ejecutada en el Pakistán.
- Las inversiones realizadas antes de las inundaciones en seguridad alimentaria, vulnerabilidad e información y cartografía relacionadas con el riesgo fueron

⁴⁹ Para obtener más información sobre las escuelas de campo para agricultores, consúltese: Davis K. *et al.* (2010). *Impact of Farmer Field Schools on Agricultural Productivity and Poverty in East Africa*. <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifpridp00992.pdf>.

valiosas. Además, es necesario mantener y reforzar ulteriormente las relaciones con organizaciones como la SUPARCO para fomentar la toma de decisiones sobre cuestiones relacionadas con la RRC y la GRC en el Pakistán.

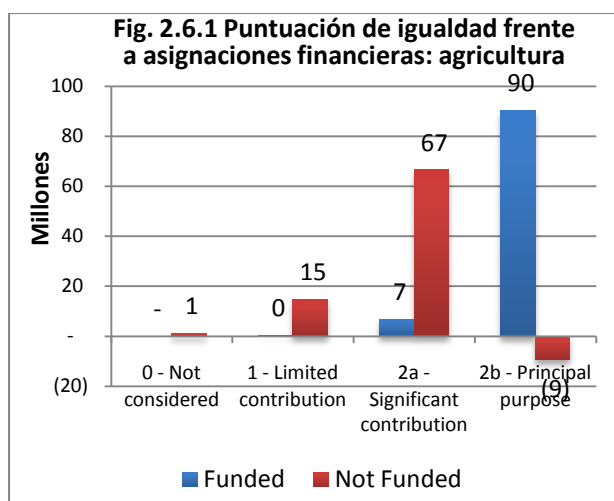
2.6 Cuestiones de género

154. En el Pakistán las prácticas agrícolas varían en función de las tribus, los grupos étnicos, las tendencias religiosas y las tradiciones sociales, pero en general todos los miembros de la familia trabajan en la explotación, si bien el trabajo más demandante físicamente lo realizan los hombres. Las mujeres trabajan principalmente en los campos, eliminando las malas hierbas, recolectando forraje para el ganado, cosechando los cultivos o recogiendo algodón. También se encargan de aplicar estiércol a los cultivos, recoger hortalizas y combustible, cuidar el ganado en el hogar y ordeñar las vacas, las búfalas y las cabras. En la evaluación conjunta de la FAO y el PMA sobre la recuperación tras las inundaciones realizada en marzo de 2011 quedó claramente demostrado que las mujeres suelen gestionar la venta de aves de corral y que influyen en la venta de pequeños rumiantes. Los hombres realizan en gran parte las mismas tareas, además de la labranza, la excavación de canales, la preparación de la cama de siembra y el riego. Tanto los hombres como las mujeres trabajan en el campo realizando tareas de producción y protección de cultivos.

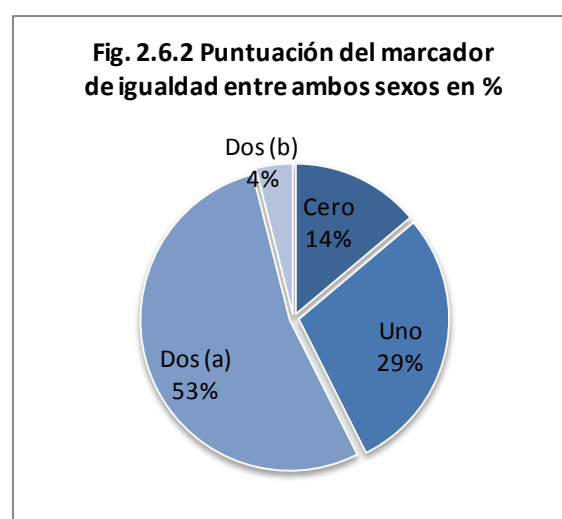
155. Si bien ambos sexos se vieron afectados negativamente por las inundaciones de 2010, las mujeres tuvieron que hacer frente a problemas concretos porque, además de perder los cultivos y el ganado, las familias también perdieron infraestructuras domésticas como los cuartos de dormir o para cocinar, las letrinas y los muros compuestos, los cuales son importantes para la comodidad y la seguridad de las mujeres. El suministro doméstico de agua, gestionado normalmente por las mujeres, se vio afectado por las inundaciones. Las familias perdieron ganado tanto pequeño como grande y ello repercutió negativamente en los ingresos familiares conexos, sobre los cuales las mujeres ejercen un control considerable.

156. Las evaluaciones de la repercusión de las inundaciones realizadas inicialmente en el sector agrícola no incluyeron un análisis de género y, por ello, no capturaron las diferentes necesidades de la población afectada según el sexo. Ello contribuyó a que no se incluyese un enfoque de género concreto en el diseño de la respuesta a las inundaciones en el ámbito de la agricultura más allá de la utilización de unos criterios de selección de los beneficiarios que fomentasen el equilibrio entre los sexos, como fue la concesión de preferencia a las familias encabezadas por mujeres y otras familias vulnerables.

157. Inmediatamente tras las inundaciones, el Grupo de acción sobre género del Pakistán, liderado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (INIFEM) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), se encargó de revisar unos 488 proyectos en el marco del Plan revisado para el socorro y la pronta recuperación en respuesta a las inundaciones ejecutados en el contexto de diversos grupos temáticos, entre ellos el relativo a la agricultura, un proceso que se considera en general excesivamente apurado. La misión consideró sorprendente, dado dicho contexto, que la actuación de la FAO en relación con el marcador de igualdad de género se calificase como relativamente positiva (2a: contribuye de manera significativa a la igualdad entre los sexos).



Fuente: Grupo de acción sobre género, septiembre de 2010.



Fuente: Análisis del marcador de igualdad de género, Grupo de acción sobre género, marzo de 2011.

158. Independientemente de ello, no parece que las observaciones positivas recibidas sobre el diseño del proyecto de respuesta a las inundaciones sean aplicables más allá de la fase de documentación del proyecto. A pesar de que la FAO sí contribuyó al análisis de las necesidades concretas de cada sexo realizado por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) en septiembre de 2010, hasta mayo de 2011 no se realizó un análisis de género específico de cada sector, lo cual constituía un requisito previo según el calendario del código 2a (véase el anexo III⁵⁰). Sin este análisis la identificación de las diversas necesidades relativas a la agricultura y la seguridad alimentaria de los hombres, las mujeres y otros grupos vulnerables era inviable. Tampoco se recopilaban datos desglosados por sexo a tiempo para su incorporación en la respuesta de la FAO a las inundaciones.

159. Si bien la Oficina de la FAO en el Pakistán dispone de un coordinador de las cuestiones de género, es cuestionable que la FAO tuviese capacidad para recopilar y verificar datos relativos a cada sexo porque el personal de campo estaba compuesto, en su gran mayoría, por hombres, lo que redujo considerablemente el acceso a las mujeres. El personal de los asociados en la ejecución con el que se reunió la misión también estaba compuesto principalmente por hombres.

160. La Oficina de la FAO en el Pakistán emplea un útil instrumento de autoevaluación para incorporar una perspectiva de género. En los siguientes cuadros se puntúa el programa de la ERCU de la FAO en función de una lista de comprobación básica elaborada por la FAO que representa la integración del género en la programación. Los resultados respaldan ulteriormente algunas de las conclusiones sobre diseño y personal mencionadas anteriormente.

⁵⁰ En el anexo III puede consultarse el calendario y los criterios de la codificación del marcador de igualdad de género.

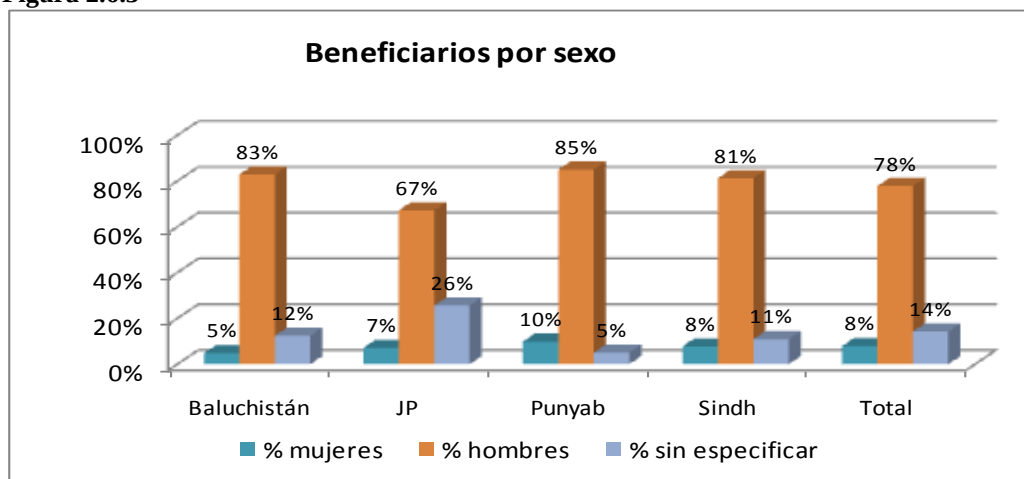
Lista de comprobación relativa a la integración del género en la programación: ERCU de la FAO

Categoría	Verdadero	Falso
a. Se recopilan datos desglosados por sexo de manera rutinaria	V	
b. El análisis de género forma parte de la planificación de los programas		F
c. Se consulta a las organizaciones de mujeres cuando resulta adecuado		F
d. Nuestra organización dispone de procedimientos claros para integrar las preocupaciones de género en los proyectos		F
e. La participación de los hombres y de las mujeres y la repercusión en ambos sexos se miden mediante el seguimiento y la evaluación		F
f. Nuestra organización proporciona capacitación en materia de igualdad de sexos y apoyo a los programas	V	
g. Nuestra organización proporciona seguimiento a la capacitación en materia de igualdad de sexos con instrumentos y métodos específicos para institucionalizar la integración de la perspectiva de género en toda la organización		F
h. Los hombres y las mujeres están representados de manera equilibrada en la administración superior		F
i. Los hombres y las mujeres están representados de manera equilibrada en todos los niveles del personal		F
Resultado	2	7
Si el resultado de la organización contiene más afirmaciones falsas que verdaderas, es necesario examinar en profundidad la estrategia empleada para integrar las cuestiones relacionadas con el género en la programación.		

161. En cuanto a las intervenciones, la provisión de paquetes de horticultura doméstica se destinó particularmente a las mujeres. Cuando los huertos se encuentran próximos a los hogares, o no demasiado lejos, la recogida y la cosecha de hortalizas las realizan principalmente las mujeres quienes, a continuación, las cocinan o, en el caso de que les sobren, las regalan, las donan o las venden en la aldea. En la práctica, la misión constató que fueron los hombres de las familias quienes recibieron los paquetes hortícolas y la formación conexa ya que en general fueron ellos quienes recibieron los paquetes de insumos agrícolas. No se consideró la posibilidad de que una intervención como esta relativa a los huertos domésticos supusiese una carga desproporcionadamente elevada sobre el tiempo y el trabajo de las mujeres.

162. La intervención pecuaria se diseñó en parte para beneficiar a las mujeres que eran las principales encargadas del ganado y que tenían elevadas posibilidades de beneficiarse de él a la hora de satisfacer las necesidades nutricionales familiares a corto plazo gracias al incremento de la producción de leche y huevos. Como apuntan los resultados sobre el terreno, las mujeres sí comunicaron beneficios derivados de la intervención pecuaria, pero parece que fueron excluidas de un elemento decisivo de la intervención, a saber, la formación asociada, que se impartió únicamente a los hombres. Además, las mujeres no tuvieron oportunidad de opinar acerca del apoyo recibido porque las evaluaciones de los beneficiarios se basaron principalmente en las observaciones realizadas por los hombres (Informe de la intervención pecuaria de la FAO, 2011). Esto puede haberse debido a que los equipos de la FAO y los asociados en la ejecución, que no estaban equilibrados en cuanto al género, por un lado no identificaron las necesidades de las mujeres en cuanto a la capacitación y, por otro, no tenían la capacidad necesaria para ponerla en práctica.

Figura 2.6.3



Fuente: Conjunto de datos relativos a los beneficiarios, ERCU de la FAO, 2011.

163. Debido al éxito conseguido por el programa de la FAO a la hora de prestar apoyo de subsistencia a las familias agrícolas afectadas por las inundaciones, especialmente durante la temporada *Rabi*, existen diversos canales indirectos mediante los cuales se puede estimar que el incremento de los ingresos familiares dio lugar a resultados positivos en cuanto al género, a saber, el incremento de los ingresos debido al aumento del rendimiento de los cultivos, la reducción del endeudamiento y el incremento de los beneficios nutritivos derivados de los insumos hortícolas y pecuarios, entre otros. Esto se basa en indicios de que el incremento de los ingresos está directamente relacionado con indicadores cruciales del bienestar como la educación y la salud e indirectamente relacionado con la igualdad entre los sexos⁵¹.

164. No obstante, las propuestas de proyecto de la FAO carecían de planes, objetivos e indicadores relativos al género y la recopilación de datos (con la excepción de la evaluación detallada de los medios de vida) no dio lugar a un análisis sólido de la perspectiva del género. Por tanto, resulta difícil cuantificar la repercusión, en el caso de que la hubiera habido, de la respuesta de la FAO a las inundaciones de 2010 en las mujeres y la promoción de la incorporación de las cuestiones de género en las comunidades beneficiarias.

165. Con respecto al apoyo técnico, el Servicio de Operaciones de Emergencia - Asia, Cercano Oriente, Europa y Emergencias Especiales de la FAO en Roma proporcionó recursos para celebrar un taller de capacitación de cinco días de duración sobre el Programa de análisis socioeconómico y de género (ASEG) en las emergencias en abril y mayo de 2011. Este curso se impartió a los miembros del Grupo de trabajo sectorial sobre agricultura y seguridad alimentaria. Participaron en él 25 individuos, 11 de ellos de la FAO. Un importante producto del taller fue un plan de acción para cada provincia y un documento de concepto para un proyecto de refuerzo de la igualdad de género en el sector. La evaluación realizada al final del taller indicó que los participantes estaban muy satisfechos con el contenido impartido. No obstante, la misión no constató que se realizase el seguimiento del plan de acción acordado.

⁵¹ Manual para el nivel intermedio del ASEG (FAO, 2001).

2.6.1 *Lecciones aprendidas y buenas prácticas*

- El personal femenino en la FAO y los asociados en la ejecución es determinante, tanto en la administración superior como en el ámbito programático, para poder acceder a las mujeres durante las consultas a los beneficiarios en las diferentes fases: evaluación de las necesidades, selección de los beneficiarios, capacitación, distribución y seguimiento.
- La integración de un examen oficial de la perspectiva de género en los proyectos ejecutados en cada grupo temático durante la respuesta a las inundaciones en 2011 constituye una buena práctica, al igual que el análisis y el examen de las funciones correspondientes a cada sexo que se pueden apreciar en los nuevos proyectos diseñados por la FAO en 2011.
- Después de febrero de 2011, la FAO celebró tres talleres sobre comprensión de los intereses de ambos sexos, con inclusión del ASEG, y la utilización del marcador de igualdad entre ambos sexos. Si bien estos talleres se celebraron cuando la respuesta ya estaba avanzada, constituyen iniciativas importantes y las buenas prácticas dictan que es necesario realizar el seguimiento del plan de acción.
- Resulta importante señalar la importancia del análisis de género a la hora de añadir valor a la función de la FAO en tanto que coordinador del grupo temático y la utilidad de esta herramienta a la hora de identificar las actividades de subsistencia específicas de cada sexo en las que podrían estar interesados los donantes potenciales (como el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional [CIDA], con fondos específicos para las actividades de subsistencia en relación con cada sexo).
- Un problema relativo a la intervención hortícola es el proceso mediante el cual se distribuyeron los paquetes a las mujeres. La distribución directa, es decir, la provisión de apoyo a las mujeres en su propio derecho, como también se subraya en el ASEG, no solo incrementa el acceso de las mujeres a los recursos sino que, además, se podría aprovechar para agrupar la provisión de capacitación sobre temas como, entre otros, la RRC o los cuidados del ganado.
- Se citaron las normas culturales como la principal razón para no realizar la distribución directa a las mujeres lo que, dada la amplia distribución geográfica de la intervención, podría no ser una razón válida.
- Los beneficios que podría suponer la provisión de asistencia en materia de aves de corral en una fase temprana, dirigida a las mujeres, podrían haber sido una alternativa. Los beneficios a plazo relativamente más largo que se pueden obtener de las aves de corral en comparación con la naturaleza puntual del paquete hortícola podrían haber generado una mayor repercusión.
- Dado el limitado alcance y la breve naturaleza de los enfoques avícola y hortícola, resulta importante que la FAO considere la posibilidad de aplicar enfoques alternativos, como el desarrollo de las cadenas de valor, que proporcionen acceso directo y vinculen a las mujeres con los mercados.
- La pertinencia del marcador de igualdad entre ambos sexos y su utilidad en el análisis de género dependen del diseño del proyecto. La evaluación de la actuación de la FAO tomando como base la puntuación inicial puede ser engañosa, pero el personal del programa de la FAO no parece considerarlo así.

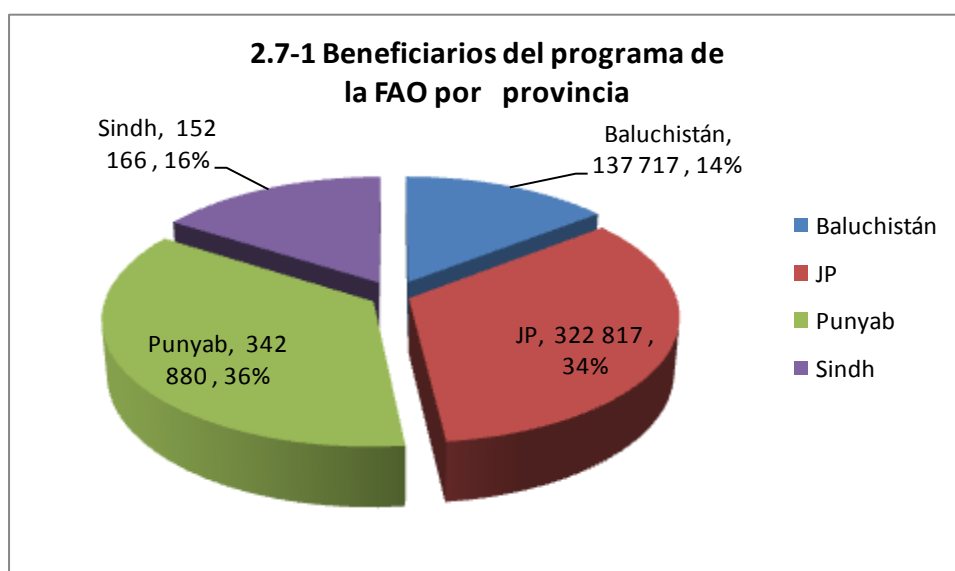
2.7 Selección y participación de los beneficiarios y rendición de cuentas

166. Una de las principales esferas de preocupación subrayadas durante la misión de evaluación fue la selección y la participación de los beneficiarios y la rendición de cuentas de la FAO ante ellos en el programa de respuesta a las inundaciones de 2010.

2.7.1 Selección de los beneficiarios

167. En el programa de la FAO de respuesta a las inundaciones, la selección de los beneficiarios se basó en la evaluación preliminar de los daños sufridos por el sector agrícola en las zonas afectadas por las inundaciones del Pakistán, realizada por el grupo temático sobre agricultura en agosto de 2010. La recogida de datos primarios se realizó únicamente en la provincia de Jáiber Pajtunjua, ya que el resto de las provincias del país aún no se habían visto afectadas. En dicho informe no se incluían cifras relativas al número de familias afectadas de cada zona. La FAO también contribuyó a la evaluación preliminar de los daños y las necesidades (en adelante, EPDN) (Banco Asiático de Desarrollo, Gobierno del Pakistán y Banco Mundial, 2010), la cual constituyó la base para diseñar las intervenciones de rehabilitación a medio y largo plazo. Concretamente, tomando como base los daños estimados sufridos por la agricultura, la ganadería y la pesca en diferentes provincias, la EPDN esbozó claramente tres escenarios de compensación (compensación de costo bajo, medio y alto). La respuesta de la FAO, limitada por los fondos disponibles, consistió en la adopción parcial del escenario de compensación de costo bajo (analizado en los siguientes apartados).

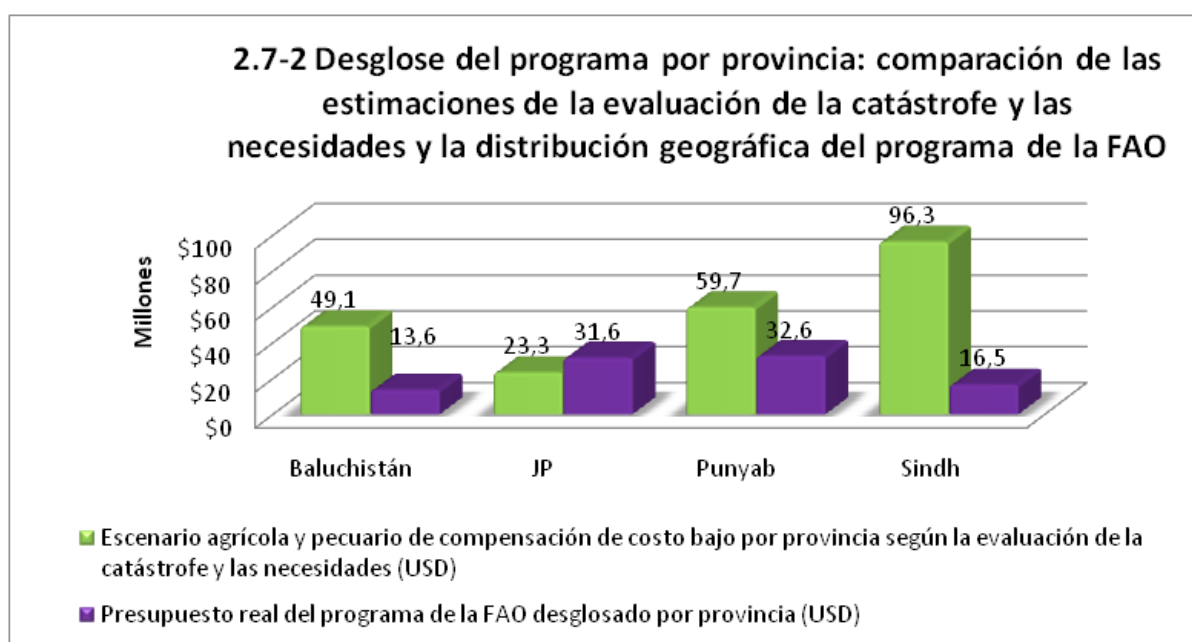
168. En total la FAO prestó asistencia a más de 950 000 familias de 549 de los concejos de la unión más gravemente afectados de aproximadamente 40 distritos de todo el país. En el siguiente gráfico se incluye el número de beneficiarios del programa de la FAO desglosados por provincia.



Fuente: Conjunto de datos relativos a los beneficiarios, ERCU de la FAO, 2011.

2.7.1.1 Distribución geográfica y establecimiento de prioridades

169. En cuanto a la distribución geográfica de los proyectos de la FAO, calculada en función del número de beneficiarios respaldados y el valor de los paquetes de insumos, la misión constató que la respuesta no había sido proporcional a las necesidades desde el punto de vista geográfico y de los daños. En el siguiente gráfico se presenta una comparación de las estimaciones de la evaluación de las necesidades tras la catástrofe y la difusión real del programa de la FAO.



Fuente: Conjunto de datos relativos a los beneficiarios, ERCU de la FAO, 2011.

170. La FAO proporcionó aproximadamente el 28 % de los 49,1 millones de USD necesarios para la prestación de apoyo agrícola y pecuario en Baluchistán, el 17 % de los 96 millones de USD necesarios en Sindh y el 55 % de la inversión mínima necesaria estimada en Punyab. No obstante, en Jáiber Pajtunjua los fondos proporcionados por la FAO superaron (136 %) los 23 millones de USD necesarios para poner en práctica la intervención de compensación de costo bajo prevista en la EPDN.

171. Esta discrepancia puede deberse en parte a la naturaleza prolongada de la catástrofe en las zonas río abajo, la cual parece haber limitado la evaluación y la respuesta iniciales. Algunas zonas de Sindh permanecieron anegadas hasta comienzos de 2011, por lo que el cultivo en la temporada *Rabi* no pudo tener lugar. Además, también podrían haber contribuido a que la respuesta fuese desproporcionadamente elevada en Jáiber Pajtunjua otros factores como el número relativamente elevado de organizaciones humanitarias experimentadas que trabajaban en dicha provincia, conocidas por los donantes y capaces de actuar rápidamente. En el caso de la FAO la inflexibilidad apreciada a la hora de volver a diseñar los proyectos retrasados de acuerdo con las nuevas prioridades también podría haber contribuido a su reticencia a reasignar los fondos a otras zonas geográficas a medida que las prioridades cambiaban.

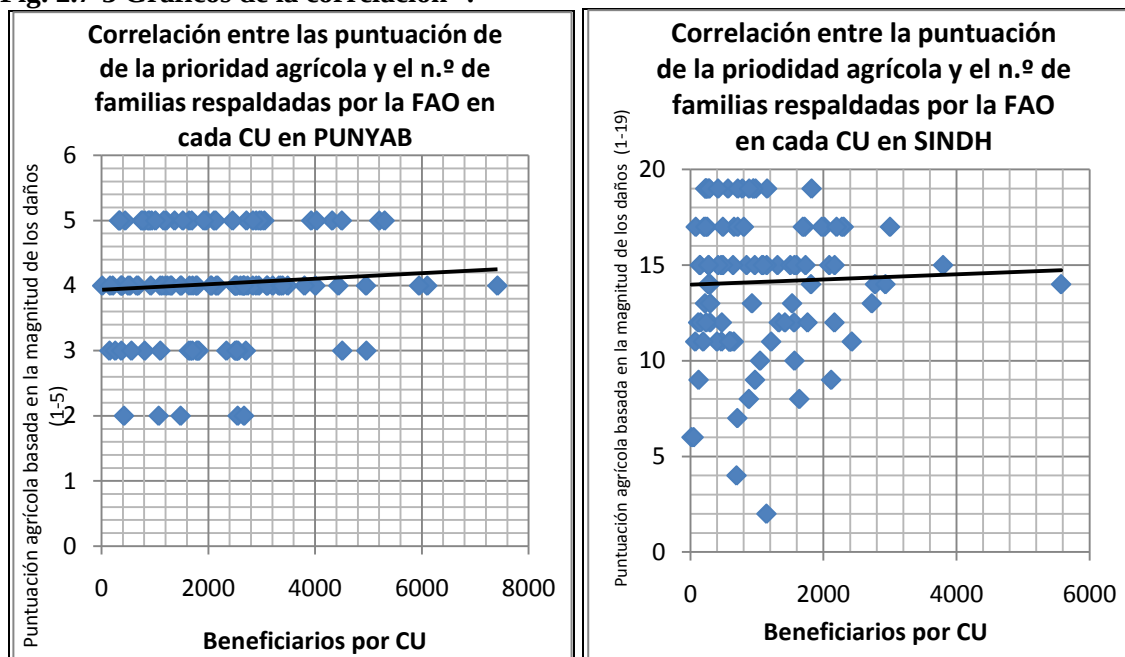
2.7.1.2 Criterios de selección y establecimiento de prioridades

172. Los criterios de selección, como ya se ha expuesto en los apartados previos dedicados a los insumos agrícolas y pecuarios, eran bastante amplios (y fueron aplicados según lo consideraron adecuado los asociados en la ejecución). De igual modo, hubo confusión sobre el terreno en cuanto a la provisión de la última ronda de insumos agrícolas, es decir, el paquete de arroz, concretamente en cuanto a si se podría distribuir a los mismos beneficiarios del paquete de girasol (esta cuestión se debate en detalle en el apartado de seguimiento y evaluación). En algunos casos, los asociados en la ejecución mostraron iniciativa propia a la hora de especificar y definir claramente los criterios de selección, pero esto no era obligatorio y no todos lo llevaron a cabo.

173. Al realizar la comparación con las prioridades de asistencia humanitaria y la puntuación de los concejos de la unión (CU), determinadas por los Gobiernos de Sindh y Punjab en colaboración con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) a comienzos de 2011, y tomando en consideración el número medio de familias afectadas en el cada CU, se constata que la correlación entre el número de beneficiarios de la FAO seleccionados en un CU dado y la puntuación de la prioridad de la asistencia en el CU es baja. Los coeficientes de correlación de Punjab y Sindh son de 0,07 y 0,03 respectivamente. Los valores próximos a cero indican la ausencia de una asociación entre la puntuación de la prioridad y el número total de beneficiarios de un CU, y están representados por una línea horizontal en los siguientes gráficos. Este análisis se fundamenta en la estimación de un mínimo de 4 000 afectados por CU afectado en Punjab y de 3 000 en Sindh.

174. La aparente falta de correlación entre la cobertura de la asistencia y los daños podría deberse a varias razones, como la capacidad del asociado en la ejecución seleccionado en cada distrito, el poder de las personas influyentes a la hora de dirigir la ayuda a zonas no prioritarias o la carencia de metodologías sistemáticas de selección de beneficiarios. Se ha argumentado a la misión que la FAO estaba empleando sus fondos para cubrir lagunas, es decir, para asistir a CU que no estaban cubiertos por ONG con financiación propia, por lo que tales CU podrían ser los menos afectados. No obstante, especialmente en la respuesta durante la temporada *Rabi*, una proporción muy amplia de la asistencia total para las intervenciones agrícolas se distribuyó a los asociados en la ejecución a través de la FAO. Por la razón que fuese, la falta de correlación es evidente y la FAO fue incapaz de proporcionar un panorama completo de la respuesta sectorial para sustentar la hipótesis expuesta más arriba. Además, entre las intervenciones de la temporada *Rabi* y la temporada *Kharif* hubo tiempo suficiente para realizar la selección de beneficiarios y revisar las listas tomando como base los CU prioritarios, lo cual no quedó reflejado en la selección final realizada por los asociados en la ejecución debido, en parte, a las prisas con que se finalizaron las listas.

Fig. 2.7-3 Gráficos de la correlación⁵²:



2.7.1.3 Factores externos que influyeron en la selección de beneficiarios

175. El grado relativamente más elevado de variabilidad de la cobertura de los afectados por las inundaciones en cada CU de Sindh puede explicarse parcialmente por las observaciones realizadas a nivel de base, según las cuales la selección de aldeas y beneficiarios en esta provincia fue especialmente problemática. En muchas zonas de Sindh la duplicación de insumos quedó patente a una gran escala. Se observó que la influencia política dirigió los paquetes de insumos para la temporada Kharif a los mismos beneficiarios, incluidos los aparceros, en numerosas ocasiones. Diversos beneficiarios lo fueron de varias intervenciones (cuestión analizada en el apartado dedicado al seguimiento y la evaluación), lo que reportó beneficios considerables a los grandes terratenientes.

176. Se han comunicado conclusiones similares en Jáiber Pajtunjua, donde la distribución de insumos para la temporada *Rabi* se realizó en instalaciones propiedad de personas influyentes locales. Los funcionarios gubernamentales de todas las provincias también influyeron considerablemente en la finalización de las listas de beneficiarios. Por un lado esta coordinación fue necesaria para reducir la duplicación y armonizar la respuesta con el Gobierno y otros asociados, pero por otro constituyó un canal directo mediante el que se ejerció presión política en la selección de los beneficiarios. Si bien se puede prever un cierto nivel de influencia en este tipo de situaciones, unos criterios de selección más estrictos pueden ayudar a hacer frente a la presión. No obstante, debe señalarse que las entrevistas con

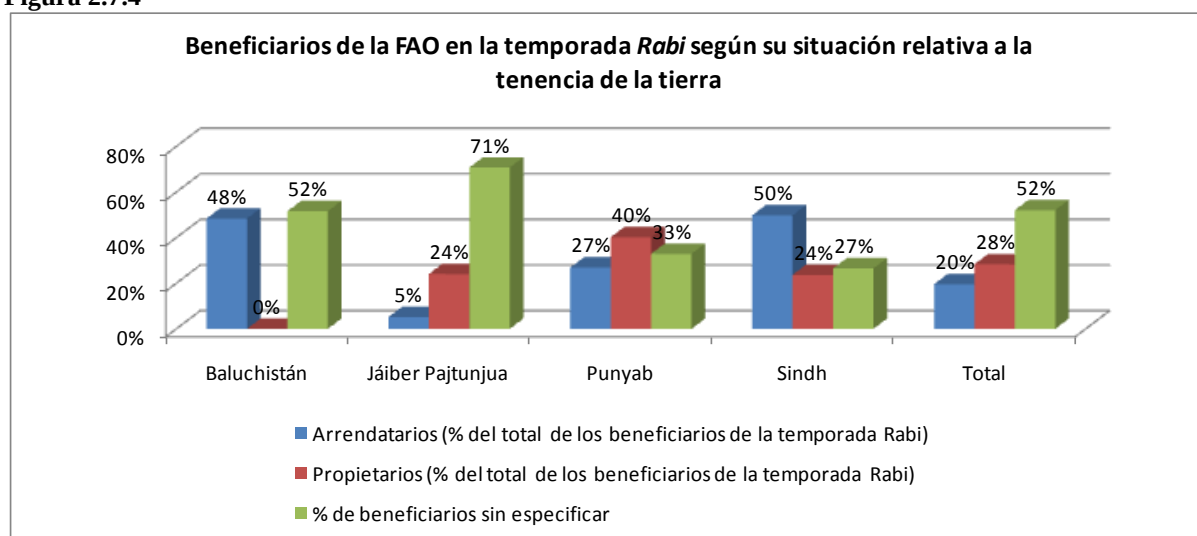
⁵² Nótese que en la figura 2.7.3 cada punto representa un consejo de la unión afectado mientras que su ubicación vertical corresponde a la puntuación del CU (grado de gravedad o daños debidos a las inundaciones). La escala de la puntuación de la agricultura en Panyab osciló entre 1 y 5 (1 equivalía a "promedio del porcentaje de cultivos destruidos inferior al 10 %", mientras que 5 equivalía a "promedio del porcentaje de cultivos destruidos superior al 80 %"). En Sindh la puntuación de la agricultura osciló entre 1 y 19 y se obtuvieron valores ponderados en cuatro criterios (porcentaje de cultivos destruidos, porcentaje de cambio en zonas normalmente de regadío, situación del ganado y cambio de la carga de la deuda⁵²). Las puntuaciones bajas correspondieron a los daños más reducidos y las puntuaciones altas a los daños graves y el cambio en el estado de vulnerabilidad.

otros organismos indicaron que la influencia política constituyó un problema a la hora de seleccionar a los beneficiarios de todas las esferas de intervención que incluían el apoyo material.

2.7.1.4 Problemas relativos a la tenencia de la tierra

177. Según la base de datos de la ERCU de la FAO, aproximadamente el 20 % de los 519 945 beneficiarios de la temporada *Rabi* y el 63 % de los 56 959 de la temporada *Kharif* eran agricultores arrendatarios. El máximo número de agricultores arrendatarios se registró en Sindh y Punjab.

Figura 2.7.4



Fuente: Conjunto de datos relativos a los beneficiarios, ERCU de la FAO, 2011.

178. Se determinó que los apareceros eran especialmente vulnerables al mayor endeudamiento y se decidió proporcionarles insumos para las campañas agrícolas de 2010/2011⁵³. No obstante, dado que los propietarios de las tierras reciben en promedio el 50 % de la producción de los arrendatarios, en la práctica estos arrendatarios beneficiarios (140 000) entregaron la mitad de la producción obtenida con la ayuda de la FAO a los propietarios. Además, las conclusiones de la misión indican que en diversos casos se consideró que los insumos proporcionados por los arrendatarios a los propietarios procedentes de la FAO no provenían de los primeros, sino que eran gratuitos, lo que permitió que los propietarios empleasen este hecho como excusa para reducir la proporción de cultivos con que se quedaron los arrendatarios a menos del 50 % previsto. Estos beneficios indirectos de los propietarios funcionaron como incentivo para quienes disfrutaban de influencia política para no solo desviar recursos directamente, sino también para ejercer presión y conseguir que sus arrendatarios recibiesen apoyo y, así, subvencionar indirectamente su acuerdo de aparcería.

179. En el diseño del programa de la FAO, si bien se mencionaban unos criterios amplios para seleccionar a grupos sin tierras y vulnerables, no se tuvieron en cuenta las consideraciones políticas y socioeconómicas conexas. Como la principal intervención

⁵³ Datos socioeconómicos de referencia de las provincias afectadas por las inundaciones del Pakistán y la repercusión de las inundaciones en el ámbito familiar. FAO, octubre de 2010.

ejecutada en Sindh concernía a la temporada *Khariif*, no se registró la misma urgencia en la distribución para la temporada *Rabi*. La misión considera que se podrían haber realizado mayores esfuerzos para mitigar los efectos negativos de estos acuerdos de aparcería. Una opción para ello era la promoción pública y privada con grandes terratenientes. Alternativamente, a la hora de diseñar la intervención se podrían haber tenido en cuenta las tendencias de la tenencia de la tierra. Por ejemplo, si bien no se disponía de información comparable sobre la situación de la tenencia de los 278 029 beneficiarios del paquete pecuario, a diferencia de lo que ocurrió debido a los acuerdos de aparcería entre los terratenientes y los arrendatarios, se observó que los beneficios de los paquetes pecuarios sí iban a parar en su totalidad a las familias que los recibieron.

2.7.2 Participación de los beneficiarios y rendición de cuentas

180. Una vez seleccionadas las zonas geográficas sobre la base de las evaluaciones iniciales de las necesidades de los beneficiarios, es evidente que la función de la FAO se limitó a definir unos criterios de selección de los beneficiarios para su inclusión en las cartas de acuerdo firmadas con los asociados en la ejecución. Tras la selección de los beneficiarios por parte de los asociados en la ejecución, la participación de aquellos se vio limitada a la provisión de información en encuestas posteriores a la distribución y la cosecha. Las observaciones de los beneficiarios no se recibieron de manera sistemática ni se utilizaron para realizar ajustes en el diseño, lo que se podría haber hecho especialmente en las intervenciones que sufrieron retrasos, como la relativa al pienso para el ganado. A diferencia de ello, la USAID estableció un teléfono de asistencia⁵⁴ para la respuesta a las inundaciones que recibió un gran número de llamadas de las comunidades beneficiarias cada día. De acuerdo con las personas entrevistadas, hubo pocas quejas específicas sobre las intervenciones de la FAO y, en los casos en que tales quejas se comunicaron al personal de la FAO, este respondió rápida y eficazmente.

181. En la fase de ejecución, la selección de los beneficiarios y su participación quedó fundamentalmente a cargo de los asociados en la ejecución. No se solicitó específicamente a los asociados en la ejecución que incluyesen a los beneficiarios en ninguna fase de la aplicación ni en el seguimiento de la distribución.

2.7.3 Lecciones aprendidas

- En lo que respecta a la selección de beneficiarios, la cobertura de la FAO fue desigual y careció de un enfoque basado en una fórmula. Unos mejores criterios de selección y un enfoque más participativo con un sistema de retroalimentación podrían haber reducido el problema y contribuido a adaptar el diseño del programa a medida que cambiaban las necesidades.
- La ausencia de unos criterios detallados específicos impuestos a los asociados en la ejecución, especialmente en cuanto a los grupos vulnerables como las mujeres y las personas que carecen de tierras, ocasionó una repercusión menor de la intervención de la FAO y el mayor desvío de la ayuda a los no seleccionados. La FAO debería considerar la posibilidad de adaptar las Directrices intersectoriales para la

⁵⁴ Relativo a todas las intervenciones en respuesta a las inundaciones financiadas por la USAID en todos los sectores.

identificación y la selección de beneficiarios en el Pakistán⁵⁵, recién elaboradas, al sector agrícola, teniendo en cuenta las variaciones regionales, e incluir los criterios concretos en las cartas de acuerdo firmadas con los asociados en la ejecución.

- La FAO debería analizar de manera más sistemática quiénes son los beneficiarios indirectos de sus intervenciones y tenerlos en cuenta en el diseño. En este caso la función de la FAO debería haber sido más amplia y no limitarse simplemente a realizar el seguimiento de la distribución y a garantizar la distribución de insumos a los aparceros. Podría haber ejercido una función de promoción, que habría contribuido a velar por que los aparceros se quedasen con la mínima proporción de cultivos que les corresponde por derecho. Además, dada la magnitud de los daños y los incentivos que animaron a los grandes terratenientes a cooperar, quizás se desaprovechó la oportunidad de introducir o, al menos, promover unos acuerdos de aparcería de cultivos más justos.

⁵⁵ Beneficiary Selection and Targeting: Inter-Sectoral Guidelines for Pakistan, julio de 2011, grupo temático sobre agricultura, Oficina de la FAO en el Pakistán.

3 Gestión del programa

182. La respuesta a las inundaciones del Pakistán ha sido gestionada por un equipo contratado por la TCE en la Sede y ha tenido su sede en la oficina de la ERCU en el centro de Islamabad⁵⁶. La Representación de la FAO se encuentra en las afueras de la ciudad. El puesto de Representante en el Pakistán llevaba vacante varios años y, en el momento en que ocurrieron las inundaciones, el Coordinador de la ERCU, además de gestionar un programa de emergencia de gran envergadura, actuó como Representante de la FAO en funciones. No existe ningún plan estratégico en vigor para guiar las actividades de cooperación de la FAO en el Pakistán ni para enmarcar los trabajos de respuesta ante emergencias de la FAO en el país.

183. El equipo de la ERCU es una unidad de gestión independiente en cuanto a la dotación de personal administrativo, logístico, financiero y del programa. Si bien en teoría rinde cuentas al Representante de la FAO, en la práctica una gran parte de las decisiones las toman la ERCU y la TCE en la Sede⁵⁷. Al entrevistarse con la dirección de la ERCU, la misión constató que algunos de los procesos de gestión no estaban plenamente oficializados. Si bien parecía que se celebraban reuniones periódicas y que la dirección había elaborado algunos instrumentos de seguimiento específicos para su utilización en operaciones de compra concretas, la misión no vio que se utilizasen algunos de los instrumentos de gestión de proyectos que cabría esperar ver en uso en una respuesta tan compleja⁵⁸. El personal comentó al equipo de evaluación que existía una laguna considerable en cuanto a los procedimientos operativos normalizados institucionales de emergencia, ya que podrían facilitar la coordinación de procesos de trabajo complejos y asignar claramente las responsabilidades a los interesados⁵⁹.

184. A pesar de todo esto, la misión constató claramente —y los entrevistados lo señalaron en diversas ocasiones— que el personal de la FAO tanto en el Pakistán como en la Sede trabajó sin descanso para garantizar la ejecución del programa. Hay que destacar la dedicación del personal nacional, el cual trabajó durante muchísimas horas inmediatamente tras las inundaciones, si bien era una época de ayuno y, posteriormente, de celebración nacional (*Eid*) en la que la mayoría de las personas están en casa con sus familias.

3.1 Compras y movilización de recursos

3.1.1 Movilización de recursos

185. Tras las inundaciones que comenzaron durante la última semana de julio, la FAO empezó inmediatamente a movilizar recursos, principalmente mediante la promoción en el

⁵⁶ La oficina de la ERCU en el país se encuentra en el centro de la ciudad, mientras que la Representación de la FAO está ubicada en las afueras de la ciudad.

⁵⁷ Como ejemplo cabe señalar que, en el momento de la visita, el Coordinador de la ERCU estaba a punto de jubilarse y el proceso de selección de su sucesor se encontraba en curso. No obstante, no se había consultado al Representante de la FAO en cuanto a la descripción de las funciones y este tampoco participaba en el proceso de selección del nuevo coordinador.

⁵⁸ Por ejemplo, no se empleaban planes de trabajo (tareas, responsabilidades y fechas límite) para proyectos individuales.

⁵⁹ Un miembro del personal señaló que "todo el mundo interfiere en el trabajo del resto".

sistema de las Naciones Unidas para la inclusión de fondos para la agricultura en el llamamiento. La TCE proporcionó una cantidad muy reducida de fondos (50 000 USD) en agosto procedente de su propio fondo común (SFERA), cantidad que se empleó en su mayor parte para fomentar la capacidad de hacer frente al aumento repentino de las necesidades durante los primeros dos meses. Los primeros fondos para las intervenciones en el ámbito de las familias se acordaron en agosto (CERF⁶⁰ y SFERA y Bélgica). Además, una negociación en la que el tiempo era un factor crítico celebrada con la Comisión Europea durante la tercera semana de agosto permitió a la FAO redirigir 3,5 millones de USD de fondos del Mecanismo Alimentario de la UE a 55 000 familias afectadas por las inundaciones.

186. Una limitación inicial en la movilización de recursos fue la reticencia de la OCAH a incluir actividades relacionadas con la agricultura en el llamamiento urgente de agosto de 2010⁶¹. Además, inicialmente la Autoridad Nacional de Gestión de Catástrofes quería centrar el llamamiento en intervenciones dirigidas únicamente a salvar vidas⁶². En aquel momento no había un Representante de la FAO en el Pakistán y el Coordinador superior de la emergencia, Representante de la FAO en funciones, se encontraba disfrutando de sus vacaciones anuales en agosto. La misión considera que la carencia de representación del nivel superior durante este período tan decisivo tuvo como consecuencia el retraso en la financiación⁶³, si bien es necesario destacar los esfuerzos realizados por la TCE para reforzar la capacidad operacional y solventar esta laguna.

187. La mayoría de los nuevos acuerdos de financiación de donantes se firmaron en septiembre y octubre⁶⁴ pero las transferencias de fondos no siempre se realizaron rápidamente (véase la Figura 3.1.1) y la segunda partida de fondos del SFERA (200 000 USD en octubre de 2010) no fue suficiente para iniciar las actividades del programa aprobadas. Además de las subvenciones del SFERA, la TCE proporcionó 3,87 millones de USD procedentes del SFERA en calidad de adelantos de los acuerdos firmados que, en cierta medida, permitieron a la FAO comenzar a ejecutar las actividades del programa antes de recibir las transferencias de fondos de los donantes. En total, durante los primeros seis meses tras las inundaciones la

⁶⁰ La FAO recibió 1,8 millones de USD del CERF en agosto y septiembre, cantidad equivalente aproximadamente al 4 % de los fondos totales concedidos por el llamamiento de las Naciones Unidas relativo a las inundaciones.

⁶¹ En el llamamiento para el Plan Inicial de Respuesta a la Emergencia por Inundaciones en Pakistán se solicitaban 459 millones de USD para responder a las necesidades inmediatas de socorro de la población afectada por las inundaciones. El siguiente llamamiento (revisado), para el Plan de socorro y pronta recuperación en respuesta a las inundaciones del Pakistán (1 900 millones de USD), se formuló en septiembre e incluía la agricultura, pero tardó bastante en ser aprobado y refrendado por el Gobierno.

⁶² Cabe señalar que una lección gubernamental que se puede extraer de la respuesta a las inundaciones es que la prestación de apoyo sustancial temprano por parte de los gobiernos provinciales para alcanzar las metas relativas a la agricultura indica que la agricultura y los medios de subsistencia constituyen una prioridad importante en la respuesta humanitaria global. *Early Recovery of Agriculture for Population and Areas Affected by the 2010 Floods*. Autoridad Nacional de Gestión de Catástrofes, marzo de 2011.

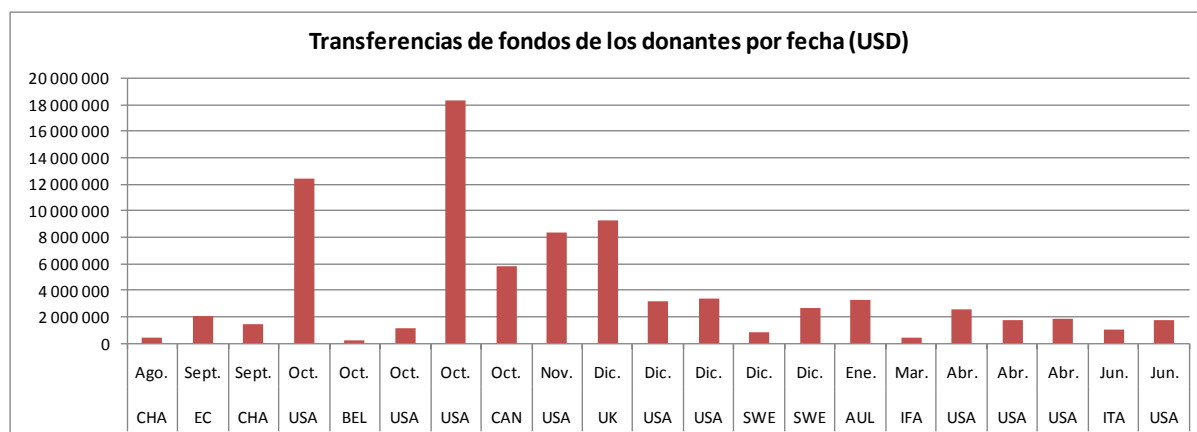
⁶³ A diferencia de ello, la misión señala que la FAO consiguió que se incluyese la agricultura en el llamamiento urgente de 2011 para la respuesta a las inundaciones en el Pakistán meridional. Se considera que esto fue posible gracias a la presencia en el país de un Representante de la FAO y a la promoción de alto nivel realizada en el plano internacional, así como al hecho de que en 2011 se había creado un módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria que incluye opciones de respuesta tanto de ayuda alimentaria como de respaldo de los medios de subsistencia.

⁶⁴ Los principales donantes en la respuesta a las inundaciones fueron los Estados Unidos de América (62 millones de USD), el Reino Unido (11 millones de USD), la Comunidad Europea y el Canadá (6 millones de USD cada uno), Suecia, Bélgica, Australia, España, la OCAH y el CERF, el FIDA e Italia.

FAO movilizó aproximadamente 100 millones de USD, principalmente para la recuperación de la temporada *Rabi*.

188. Las entrevistas indican que, en líneas generales, la FAO mantuvo una relación positiva con los asociados que aportaron recursos. En la opinión de estos últimos la FAO respondió bien a sus preguntas y realizó el seguimiento de las quejas recibidas. No obstante, estos asociados también se mostraron poco satisfechos porque en algunos casos, en particular en cuanto a los calendarios de ejecución de algunas actividades, la FAO no los informó adecuadamente.

Figura 3.1.1 Transferencia de los fondos de los donantes

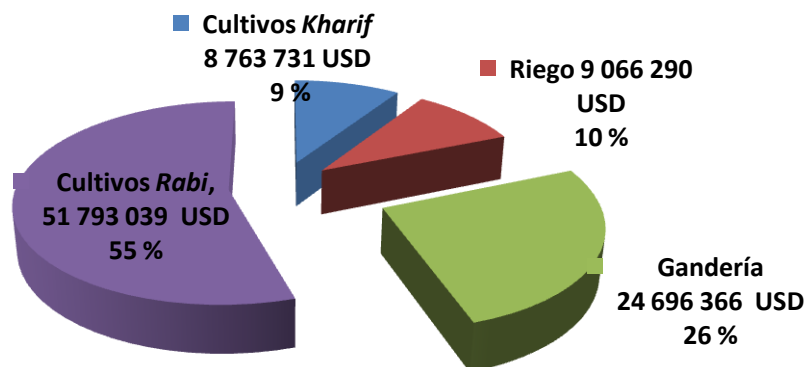


189. Varios meses después del comienzo de las inundaciones (noviembre de 2010), Volvo Pakistán acudió a la FAO con una propuesta que incluía la provisión de financiación en especie para la respuesta a las inundaciones, a saber, la provisión de equipo y operarios de manera gratuita para respaldar la limpieza de los canales de riego. Esta actividad habría complementado la eliminación de los depósitos de limo de los canales de riego en las explotaciones agrícolas que la FAO ya estaba planificando (proyectos de dinero por trabajo ejecutados por los Estados Unidos de América). Si bien la Oficina de la FAO en el Pakistán se mostró inicialmente entusiasmada al respecto, en la Sede el memorando de entendimiento permaneció a la espera de aprobación durante más de cuatro meses mientras la Organización trataba de evaluar si existía un potencial conflicto de intereses con los principios y directrices de la FAO para la cooperación con el sector privado y mientras los servicios jurídicos examinaban la responsabilidad de la FAO. Cuando la Sede aprobó el memorando de entendimiento el momento de la limpieza de los canales de riego había pasado y Volvo Pakistán había retirado su oferta. La misión calcula que, excluyendo los costos del tiempo y el esfuerzo de las diversas personas que trabajaron en este acuerdo tanto en el Pakistán como en la Sede, el valor de los fondos en especie perdidos es de, aproximadamente, 160 000 USD (véase el anexo V para consultar el estudio de caso de Volvo).

190. Durante los primeros ocho meses de 2011 solamente se habían desarrollado dos proyectos relativamente pequeños para la temporada *Kharif* y se habían formulado dos proyectos de recuperación de mediana envergadura (por un total de 5 millones de USD). Si bien durante los primeros meses tras las inundaciones se movilizó una cantidad enorme de recursos, la misión constató que durante 2011 la FAO no estableció nuevas esferas de intervención notables ni consiguió nuevos recursos importantes. Esto parece deberse a una carencia tanto de compromiso para elaborar una estrategia clara con miras al futuro como de

un marco liderado por el país⁶⁵ para crear un plan de recuperación y reconstrucción a medio plazo.

Fig. 3.1-2 Desglose por intervención del presupuesto del programa de la FAO, ponderado por costo del paquete y n.º de beneficiarios



Fuente: Conjunto de datos sobre los beneficiarios de la ERCU de la FAO y Sistema de información sobre gestión del Programa de Campo de la FAO (FPMIS), 2011.

3.1.2 Compras:

191. La compra de bienes y la contratación de servicios comenzó tras la consecución de los fondos y su transferencia a la FAO. Durante los primeros nueve meses se procesaron aproximadamente 100 órdenes de compra de productos por valor de 46 millones de USD. Un reto obvio fue la compra de grandes cantidades de semillas de trigo certificadas y de pienso compuesto para los animales.

192. Otro obstáculo operacional fue la identificación de asociados en la ejecución que pudiesen respaldar la distribución de estos productos. La FAO trabajó principalmente mediante organizaciones no gubernamentales (33) en la respuesta a las inundaciones. Se publicó una petición inicial de expresiones de interés⁶⁶ en los periódicos nacionales y se distribuyó en las reuniones del grupo temático. A continuación las candidaturas de las organizaciones se clasificaron según su capacidad operacional y su experiencia. Con estos asociados en la ejecución se firmaron 80 cartas de acuerdo por valor total de 12 millones de USD para la puesta en práctica de las tres intervenciones principales (insumos agrícolas, insumos pecuarios y eliminación de los depósitos de limo de los canales de riego).

193. La FAO compró los productos y los distribuyó a los almacenes de los asociados en la ejecución, y estos se encargaron de la selección de las comunidades y las familias beneficiarias de acuerdo con los criterios establecidos, la verificación posterior a la distribución y la capacitación de los beneficiarios. En promedio el costo del apoyo prestado

⁶⁵ La Autoridad Nacional de Gestión de Catástrofes redactó un marco de pronta recuperación para el sector agrícola que no llegó a ser refrendado oficialmente por el Gobierno del Pakistán.

⁶⁶ La petición de expresiones de interés era relativa a un conjunto predeterminado de paquetes (cultivos, ganado y riego).

por los asociados en la ejecución ascendió a 5 USD por beneficiario y paquete distribuido (sin incluir el costo de los propios insumos).

194. La reasignación de los fondos del Mecanismo Alimentario de la UE, aprobada rápidamente, permitió a la FAO firmar acuerdos con asociados en la ejecución durante las ocho semanas siguientes al comienzo de las inundaciones. Con posterioridad se firmaron otros acuerdos de asociación que dejaron muy poco tiempo entre la formalización del acuerdo y el inicio de la distribución. Como se indica más abajo, en algunos casos esto tuvo consecuencias en la calidad de la selección de los beneficiarios.

195. El procesamiento de las órdenes de compra y la entrega de las semillas, el fertilizante, el pienso y otros insumos llevó tiempo. El gráfico incluido en el anexo 5 resume los tiempos de entrega y las cantidades de paquetes agrícolas y pecuarios distribuidos. Como ocurrió con los acuerdos con los asociados en la ejecución, las primeras órdenes de compra de trigo para la respuesta a las inundaciones se financiaron gracias al Mecanismo Alimentario de la UE, un programa de 27 meses de duración que había seleccionado a proveedores, había establecido canales de distribución y había creado una estructura de personal para respaldar la respuesta rápida tras las inundaciones⁶⁷. Los insumos comprados gracias al CERF y la financiación del Gobierno de los Estados Unidos de América también se distribuyeron en un plazo de dos meses tras el comienzo de las inundaciones.

196. La misión de evaluación tuvo la oportunidad de entrevistar a algunos de los proveedores con los que trató la FAO durante la respuesta a las inundaciones. Como se indica en el gráfico del anexo 5, algunas de las órdenes de compra eran por una cantidad elevada y suponían la distribución de insumos a lo largo de un período de tiempo determinado. Los proveedores se quejaron porque la FAO no realizó el pago hasta que no hubiesen finalizado todas las fases de distribución incluidas en la orden de compra e indicaron que, debido a ello, tuvieron que incluir costos adicionales de financiación en las ofertas presentadas a la FAO. La misión calcula que estos costos, que se podrían haber eliminado si se hubiese pagado a los proveedores a plazos, en la compra con arreglo a contratos de gran envergadura (por valor de 40 millones de USD) podrían ascender a 2 millones de USD. Los contratistas entrevistados habían incluido los costos de financiación en sus procesos a una tasa de aproximadamente el 5 %.

197. Como ya se indicó en apartados anteriores, en líneas generales el calendario de distribución de las semillas y el fertilizante fue adecuado. Esto es resultado del compromiso del personal de la FAO y del duro trabajo realizado durante los primeros meses de la respuesta. En cuanto a la distribución de los insumos pecuarios, los registros de compras y entrega revelan que la FAO tuvo que hacer frente a graves problemas a la hora de buscar y comprar grandes cantidades de pienso compuesto de calidad.

198. En reconocimiento de los daños causados por las inundaciones a los sistemas de riego, la FAO decidió ejecutar una intervención a gran escala de eliminación de los depósitos de limo de los canales de riego conjuntamente con las ONG asociadas, trabajando con arreglo a 20 cartas de acuerdo por valor total de más de 6 millones de USD. Mediante esta

⁶⁷ El Mecanismo Alimentario de la UE es un programa a largo plazo de apoyo a la reducción de los precios altos de los alimentos en todo el mundo. En el Pakistán la UE accedió a permitir que la FAO reasignase el saldo del presupuesto del programa a las familias afectadas por las inundaciones de las mismas zonas geográficas en las que se había venido ejecutando el programa a largo plazo.

intervención se limpiaron 1 000 canales de riego en las explotaciones agrícolas⁶⁸ mediante el sistema de dinero por trabajo. La FAO firmó acuerdos con el Departamento de Gestión del Agua en las Explotaciones Agrícolas del Ministerio de Alimentación, Agricultura y Ganadería por valor de 150 000 USD para la provisión de supervisión técnica y la aprobación final de los trabajos finalizados. En principio el costo de la eliminación de los depósitos de sedimento se calculó en 5 000-6 000 USD por canal, y la mayoría de los fondos se destinarían al pago de los jornaleros⁶⁹.

Cuadro 3.1.1: Resumen: costo por beneficiario de las diferentes intervenciones

Paquete	Costo/beneficiario de los insumos (USD)	Costo/beneficiario con inclusión de los costos de los insumos, la distribución y la gestión
Paquete de cultivos <i>Rabi</i>	76	92
Paquete pecuario	59 (osciló entre 25 y 105) ⁷⁰	85
Paquete de cultivos <i>Kharif</i>	76	154

199. Queda patente según los cálculos incluidos en el cuadro que, además de los efectos positivos que tuvieron los cultivos *Rabi* en la restauración de los medios de subsistencia de la población afectada, el paquete de trigo fue el más eficiente en cuanto al costo por beneficiario y a la relación entre el costo desembolsado y el precio del paquete de insumos. El costo por beneficiario de las actividades de eliminación de los depósitos de limo de los canales de riego resulta más difícil de calcular porque esta intervención tuvo dos grupos de beneficiarios, a saber, los participantes en el sistema de dinero por trabajo y quienes se beneficiaron de la mejora del flujo de agua gracias a la limpieza de los canales. El costo medio por canal de riego limpiado fue de 6 750 USD. En cada canal participaron en promedio 25 personas mediante el sistema de dinero por trabajo y trabajaron entre 25 y 50 días a 350 PKR por día. En promedio, mediante este sistema cada beneficiario recibió entre 100 y 200 USD.

200. El costo de eliminación del limo varió considerablemente en función de la región y en algunas zonas de JP hizo falta menos mano de obra porque los canales habían sufrido daños pero no tenían depósitos de limo. Como resultado en algunas zonas se invirtieron menos fondos de los previstos en el sistema de dinero por trabajo, lo que llevó a la FAO a mantener negociaciones con la Oficina de ayuda a las catástrofes en el extranjero de la USAID para poder realizar trabajos de reparación adicionales.

201. De acuerdo con los planes de trabajo de los proyectos, inicialmente la FAO preveía emprender la eliminación de los depósitos de limo a tiempo para la temporada *Rabi*, que abarcó desde diciembre de 2010 hasta junio de 2011 en Punjab y desde octubre de 2010 hasta abril de 2011 en JP y Baluchistán. En la práctica el momento ideal para emprender estos trabajos era, probablemente, el primer trimestre del año, cuando los sistemas de riego suelen estar cerrados para realizar tales actividades.

⁶⁸ Esta cifra constituye el 8 % de los 13 000 canales de riego que existen aproximadamente en las explotaciones agrícolas y que fueron dañados por las inundaciones. Análisis de las lagunas realizado por la Autoridad Nacional de Gestión de Catástrofes. Marzo de 2011.

⁶⁹ Todos los trabajos de rehabilitación del riego mediante el sistema de dinero por trabajo se emprendieron empleando fondos del Gobierno de los Estados Unidos de América, con arreglo a los cuales no se podía destinar más del 10 % del presupuesto a la compra de materiales.

⁷⁰ En función del tamaño del paquete distribuido.

202. Durante el otoño de 2010 la TCE envió a dos misiones de consultores al Pakistán para preparar la intervención de dinero por trabajo. La experiencia de la FAO en la ejecución de intervenciones de transferencia de efectivo es limitada, por lo que hizo falta un tiempo considerable para elaborar el enfoque⁷¹, finalizar la plantilla de la carta de acuerdo y obtener la firma de los documentos mediante el sistema de la Sede de la FAO. Además, la prioridad inicial general del equipo del programa de respuesta a las inundaciones era firmar las cartas de acuerdo y llevar a cabo las compras para garantizar que las semillas y el fertilizante se distribuirían a las comunidades afectadas a tiempo para la temporada de siembra *Rabi*. Como resultado las actividades de dinero por trabajo se retrasaron, las cartas de acuerdo se firmaron a finales de febrero y principios de marzo y la mayor parte de las actividades de eliminación de depósitos de limo se realizaron en abril, mayo y junio de 2011⁷². La mejora del riego benefició, por lo tanto, a la producción de la temporada *Kharif*, pero no a la de la temporada *Rabi*.

203. La asistencia mediante el dinero por trabajo fue la única transferencia monetaria directa realizada por la FAO en respuesta a las inundaciones. Otros organismos que también respondieron a las inundaciones emplearon otras opciones como las transferencias de efectivo no condicionadas y los cupones. La misión de evaluación analizó si la FAO podría haber prestado más asistencia mediante tales intervenciones. De hecho, varios meses antes de las inundaciones la FAO había celebrado un taller sobre la utilización de sistemas de cupones en emergencias impartido por un consultor de la FAO con experiencia recabada en Etiopía. No obstante, durante la fase de planificación de la respuesta a las inundaciones se consideró que la utilización de los cupones era demasiado arriesgada debido a la carencia de experiencia de la Oficina de la FAO en el Pakistán en esta modalidad de distribución. La misión de evaluación está de acuerdo con esta decisión con respecto a la distribución de la asistencia para la temporada *Rabi*, especialmente en vista de la notable inflación de los precios registrada tras las inundaciones. Ahora, en la fase de recuperación, cabe preguntarse si la distribución directa de insumos sigue siendo adecuada.

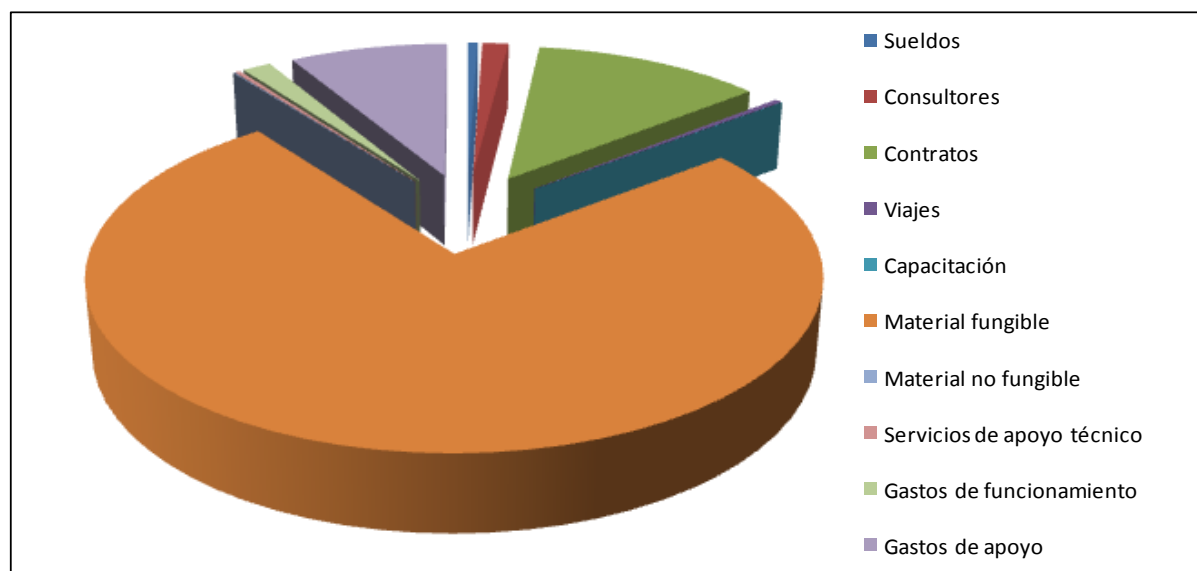
204. En lo concerniente al gasto total en la respuesta a las inundaciones, la mayoría de los fondos se destinaron a los insumos que se distribuyeron, a través de los asociados en la ejecución y con arreglo a contratos, directamente a las comunidades. El gráfico que se incluye a continuación refleja el desglose de los 80 millones de USD gastados de acuerdo con las principales categorías presupuestarias. Un importante factor que facilitó la toma de decisiones más rápida en cuanto al gasto y los compromisos financieros fue el incremento de la autoridad delegada al Representante de la FAO. Antes de las inundaciones el Representante de la FAO en el Pakistán estaba autorizado a firmar cartas de acuerdo y aprobar compras por valor máximo de 100 000 USD. A partir de agosto de 2010 se incrementó esta autoridad delegada en lo concerniente a las cartas de acuerdo hasta 200 000 USD y se concedieron autorizaciones especiales para compras concretas que superasen los 500 000 USD durante el destino sobre el terreno de los oficiales internacionales de compras de la Sede de la FAO.

⁷¹ Definición de las funciones y las responsabilidades de la FAO, el DGAEA, los asociados en la ejecución y las asociaciones de usuarios de agua. Acuerdo de las modalidades de pago, etc.

⁷² Inicialmente se experimentaron ciertos retrasos en la transferencia de los plazos de los fondos (desde la Sede de la FAO) a los asociados, lo que se solucionó posteriormente alcanzando un acuerdo con la Sede de la FAO para que la Oficina en el Pakistán realizase las transferencias bancarias localmente.

205. No obstante, un factor limitante determinado al comienzo de la respuesta y que hasta la fecha no se ha solucionado es la necesidad de que la Unidad de Coordinación de la Emergencia y la Rehabilitación en el país disponga de una cuenta de anticipos para poder acelerar el procesamiento de las transacciones diarias⁷³, las cuales han pasado de 500 al mes antes de las inundaciones a, aproximadamente, 2 500 al mes durante el período de respuesta inmediata.

Figura 3.1.3: Gasto total (80 millones de USD) entre agosto de 2010 y junio de 2011 por categoría



3.2 *Gestión de los recursos humanos*

206. En los cuatro años previos a las inundaciones el gasto anual del programa de la FAO en el Pakistán ascendía a, aproximadamente, 10 millones de USD y el personal de emergencia justo antes de las inundaciones estaba formado por 63 empleados (en su gran mayoría asignados al proyecto del Mecanismo Alimentario de la UE).

207. Cuando comenzaron las inundaciones la dirección de la TCE elaboró un plan de incremento de los recursos humanos que suponía el envío de funcionarios de la Sede al terreno, la reasignación de personal existente (Mecanismo Alimentario de la UE) a la respuesta a las inundaciones y la contratación de un gran número de nuevos empleados.

208. Entre agosto y diciembre de 2010 el personal de la Sede de la FAO proporcionó apoyo técnico y operacional equivalente a más de 500 días de trabajo. La mayor parte de estas horas se dedicaron al apoyo operativo (en particular al destino sobre el terreno del responsable del presupuesto de la TCE y el personal internacional de compras), el

⁷³ La práctica actual de la FAO consiste en que todas las transacciones deben ser aprobadas por la Representación de la FAO. Si bien es cierto que durante los primeros seis meses de la respuesta el Coordinador de la ERCU actuaba como Representante de la FAO en funciones y podría haber aprobado él mismo las transacciones financieras, en la práctica las transacciones financieras tuvieron que ser procesadas mediante dos oficinas (la ERCU y la Representación de la FAO) que no se encuentran ubicadas en el mismo lugar.

establecimiento de grupos temáticos y el apoyo sustantivo en el ámbito de la seguridad alimentaria, la nutrición, el riego y la evaluación⁷⁴.

209. El despliegue del personal de compras era especialmente importante para acelerar las operaciones de compra en el ámbito nacional. No obstante, la creación de un puesto internacional de compras de categoría P-4 para el Pakistán y Afganistán (con sede en Islamabad), la cual se venía planeando desde hacía tiempo, se hizo realidad un año tras el comienzo de las inundaciones.

210. El Director General Adjunto (Operaciones) de la FAO creó, a comienzos de octubre, un grupo de acción interdepartamental de alto nivel centrado en la programación a medio y largo plazo en el que participaron el Departamento de Cooperación Técnica (TC), departamentos técnicos y la Oficina Regional para Asia y el Pacífico (RAP). Este grupo de acción se reunió solamente en una o dos ocasiones y no se dispone de actas de las reuniones.

211. El apoyo complementario a la planificación a medio y largo plazo de la FAO no se hizo realidad hasta hace muy poco tiempo, cuando se envió una misión para ayudar al equipo en el país a preparar el marco de programación por países y el Plan de acción para la gestión del riesgo de catástrofes. Se ha registrado, asimismo, una ausencia notable de contribuciones de la Oficina Regional de la FAO en Bangkok y del equipo multidisciplinario con sede en ella a la respuesta a las inundaciones. A diferencia de ello, el apoyo operativo prestado por la Sede de la FAO, particularmente durante los primeros meses de la respuesta, se consideró ejemplar. El Director de la TCE convocó reuniones periódicas con el personal de la categoría de director de departamentos de apoyo decisivos en las que se compartieron prioridades y se elaboraron planes de acción para abordar problemas interrelacionados relativos a las finanzas, las compras y los recursos humanos. De igual modo, los oficiales responsables del TCES también se reunieron periódicamente con personal técnico y administrativo pertinente para coordinar las operaciones y sincronizar las actividades sobre el terreno y en la Sede.

212. Con respecto a la dotación de personal en el plano nacional, la reasignación del personal del Mecanismo Alimentario de la UE y la disponibilidad de oficinas por parte de la FAO para dicho mecanismo, junto con las relaciones sólidas existentes en diferentes provincias, otorgaron a la FAO una clara ventaja comparativa en la respuesta inicial a las inundaciones. En lo que respecta a los cultivos y el riego, la FAO disponía de personal cualificado y con experiencia capaz de responder rápidamente. Además, el personal nacional experimentado en administración y compras permitió procesar de manera eficiente el volumen, notablemente aumentado, de transacciones de pagos. El Mecanismo Alimentario de la UE no disponía de expertos pecuarios en el equipo, y en la evaluación se constató que existía una laguna en cuanto a conocimientos pecuarios especializados en el personal que participó en la respuesta. El equipo de evaluación considera, asimismo, que el nivel de dotación de personal del seguimiento era insuficiente dada la escala de la respuesta, la modalidad de trabajo empleada mediante los asociados en la ejecución y las complejidades contextuales en el marco de las cuales existen grandes oportunidades de emplear la influencia para fines indebidos o de cometer fraude. Menos de la cuarta parte del personal de la FAO participante en la respuesta a las inundaciones eran mujeres (en la actualidad sigue siendo

⁷⁴ El servicio de ganadería (División de Producción y Sanidad Animal [AGA]) realizó una misión de tres días, si bien su duración inicial se redujo, mientras que la división agrícola (División de Producción y Protección Vegetal [AGP]) no realizó ninguna.

así), y estas suelen trabajar en Islamabad y desempeñar funciones administrativas o de coordinación.

213. El incremento del personal parece haberse realizado sin grandes problemas y la contratación de nuevo personal nacional fue acompañada del despliegue de personal internacional, transferido temporalmente mediante disposiciones de reserva del Consejo Noruego para los Refugiados para el apoyo a la comunicación, la logística, la gestión de la información y la presentación de informes.

214. La respuesta a las inundaciones supuso la creación de un sistema complejo de grupos temáticos formado por 11 de estos grupos activos en los ámbitos nacional, regional y de los distritos. El equipo de evaluación recibió algunas quejas de que la FAO, en calidad de líder del grupo temático sobre agricultura, no desplegó personal de coordinación con rapidez suficiente. Una hoja comparativa de seguimiento de la capacidad de coordinación muestra que, si bien la FAO fue capaz de establecer un coordinador del grupo temático a tiempo completo en el plano nacional en agosto, se retrasó en la gran mayoría de los otros grupos temáticos en cuanto al despliegue de coordinadores específicos a los cuatro centros provinciales⁷⁵. Además, a pesar de que el Gobierno declaró oficialmente en marzo de 2011 el fin de la fase de socorro y que se trasladaron las estructuras regionales de coordinación de la recuperación tras las inundaciones a las capitales de provincia, el equipo de evaluación constató que en septiembre la capacidad de coordinación de la FAO en el ámbito provincial seguía siendo limitada.

215. En 2011 la financiación para actividades de la ERCU disminuyó ya que se habían finalizado los proyectos de 2010 y no se comenzó ninguno nuevo. La FAO mantuvo su dotación de personal hasta el final de junio cuando realizó un ejercicio de reducción de tamaño con arreglo al cual se avisó a todo el personal de que su contrato finalizaba y la administración revisó los puestos que consideraba esenciales y los recursos disponibles (principalmente de los nuevos proyectos financiados por España y Bélgica). Como resultado se conservaron 72 empleados (agosto de 2011) de los 145 existentes en mayo del mismo año durante la respuesta a las inundaciones. A pesar de que la documentación sugiere que se siguió un proceso sistemático en este ejercicio de reducción, el personal entrevistado indicó que podría haber sido más transparente. Si, por ejemplo, se hubiese realizado un concurso público para los puestos restantes y nuevos (mediante una bolsa de empleo), se podría haber animado a algunos de los empleados buenos, quienes encontraron nuevos empleos durante el período de revisión, a quedarse. Además, si bien la matriz de revisión de la plantilla indica que algunos empleados se identificaron como "altamente preferidos" por la administración, no se había realizado examen del rendimiento alguno de ninguno de los empleados nacionales de la ERCU en el que fundamentar esta observación.

216. Finalmente, la misión señala que, en el momento de su visita sobre el terreno, varios empleados nacionales de las zonas septentrionales habían sido reasignados en apoyo de la nueva respuesta a las inundaciones en el sur del Pakistán⁷⁶. Aunque la conservación del personal experimentado es importante y la reasignación temporal del personal es una respuesta normal al aumento de las necesidades, hay que actuar con cautela para garantizar que, en la medida de lo posible, el personal se contrate localmente y mediante un concurso

⁷⁵ Peshawar, Multan, Sukkur (dando servicio a Baluchistán) e Hyderabad.

⁷⁶ Un mes tras el comienzo de las inundaciones en el sur del país, la FAO todavía no había publicado las vacantes nuevas en Sindh.

público y para que tenga conocimientos de la zona y las lenguas locales. Dado que el personal reasignado percibe dietas, tal enfoque también garantizará que el gasto en recursos humanos se reduce al mínimo. Las políticas de recursos humanos deberían modificarse para que las dietas solamente se pudiesen percibir durante un período de tiempo determinado.

3.3 *Aprendizaje institucional*

217. Como se ha mencionado anteriormente, la Oficina de la FAO en el Pakistán no dispone de un procedimiento riguroso de la evaluación del rendimiento del personal ni de un sistema documentado para evaluar el rendimiento de sus asociados en la ejecución. No obstante, sí realiza varias formas de encuestas posteriores a la distribución o evaluaciones de las repercusiones para cuantificar la eficacia y la repercusión de sus intervenciones.

218. Por ello, es interesante que en la revisión después de la acción, realizada en abril y mayo de 2011, no se cuantificasen específicamente las repercusiones, ya que esto restó valor a su conclusión de que la operación había sido un "éxito considerable"⁷⁷. En esta revisión no se recabaron observaciones de personal que no fuese de la oficina de la ERCU en el Pakistán (Islamabad) ni se contactó con los asociados en la ejecución, las partes gubernamentales pertinentes o los beneficiarios. Esta falta de profundidad en la metodología utilizada reduce ulteriormente la importancia de sus conclusiones.

219. No obstante, en esta revisión sí se ofrecían una serie de recomendaciones con la mayoría de las cuales este equipo de evaluación está de acuerdo. A pesar de ello, más allá del documento de observaciones de la administración, la misión no pudo determinar de qué manera se estaban incorporando los cambios sugeridos en la revisión después de la acción a las actividades operativas.

220. Con respecto a las evaluaciones independientes de las respuestas a catástrofes previas de la FAO en el Pakistán, las siguientes recomendaciones son particularmente pertinentes:

1. Evaluación de la utilización de los fondos del CERF entre 2007 y 2009 (extractos)⁷⁸:
 - Reforzar el grupo temático sobre agricultura y presionar a la comunidad de donantes, los organismos de las Naciones Unidas, las ONG y el Gobierno.
 - Mejorar la gestión y la coordinación internas y contratar a personal de emergencia más experimentado y especializado.
 - Realizar un mapa con las ONG locales e internacionales que trabajan en zonas expuestas a catástrofes para elegir a los mejores asociados en la ejecución en caso de emergencia.
 - Mejorar el control de calidad de los insumos.

⁷⁷ *Pakistan Floods - After Action Review*, 2011. Executive Summary (pág. 3).

⁷⁸ *CERF Evaluation Final Report*, julio de 2010, Bahadar Nawab, Paigham Shah, Shagufta Jeelani.

- La FAO debe coordinarse mejor con los organismos pertinentes de las Naciones Unidas durante las emergencias.
- El estrechamiento de los vínculos con los asociados en la ejecución y los proveedores de insumos de confianza ayudaría a agilizar las intervenciones.
- Evitar comprar productos mixtos (como pienso compuesto).
- Contratar a trabajadoras sobre el terreno para evaluar las necesidades de subsistencia de las mujeres.
- La FAO debe incrementar sus esfuerzos para seguir de cerca sus actividades y las de sus asociados en la ejecución.

Claramente, durante la evaluación se determinaron problemas operativos que la administración superior ya conocía antes del comienzo de la respuesta a las inundaciones. Algunos de estos problemas siguen vigentes y están reflejados en las conclusiones de esta evaluación.

2. Evaluación de la respuesta de la FAO al terremoto de 2005 (extractos):

- Enviar a un especialista en compras bien cualificado sobre el terreno.
- Incrementar la autoridad delegada para firmar órdenes de compra en el país.
- Garantizar la participación comunitaria en la asistencia para la pronta recuperación y la rehabilitación.
- Las normas técnicas de riego se deberían aplicar de manera más sistemática y coherente.
- La FAO debe fomentar su capacidad para seguir de cerca el rendimiento de los asociados en la ejecución.
- La FAO debería actualizar la información sobre quién hace qué y dónde y presentarla en un mapa.
- Se mencionó la posibilidad de elaborar una política de desarrollo de los medios de subsistencia respetuosa con el medio ambiente para las zonas montañosas.

221. Si bien este extracto es breve, puede verse que, aunque algunas de las recomendaciones formuladas sí se han adoptado, y con efectos positivos, otras, que ya se llevan formulando desde hace tiempo, como el seguimiento del rendimiento de los asociados en la ejecución, siguen siendo válidas hoy en día. En líneas generales, la misión considera que la Oficina de la FAO en el Pakistán carece de un sistema o enfoque de aprendizaje institucional claro.

3.3.1 Seguimiento

222. Como ocurrió en las respuestas a catástrofes previas (como el terremoto de 2005), las encuestas posteriores a la distribución y a la cosecha fueron los principales instrumentos empleados para realizar el seguimiento, con la diferencia notable de que en la respuesta a las inundaciones de 2010 los encuestadores eran los empleados de la FAO, mientras que en 2005 esta tarea se encargó al personal de los asociados en la ejecución.

223. El personal de campo de seguimiento y evaluación se mostró preocupado porque, aparte de preguntarle qué volumen de carga de trabajo se le había encargado, no había interés por conocer sus opiniones sobre la elaboración de estas encuestas posteriores a la distribución y la cosecha y los cuestionarios de evaluación de los medios de subsistencia en las catástrofes. Se señaló que los cuestionarios necesitaban ser revisados desde la perspectiva de los encuestadores y que podrían ser más claros y completos.

224. A excepción de estas encuestas, no existía un plan de seguimiento y evaluación, ni instrumentos y formatos con indicadores claramente delimitados para seguir de cerca eficazmente la ejecución del programa. Ello fue un descuido por parte de la Oficina de la ERCU de la FAO en Islamabad, que no proporcionó el liderazgo necesario para establecer un sistema de seguimiento y evaluación eficaz.

225. El seguimiento sobre el terreno se dejó a la discreción de los oficiales de campo de seguimiento y evaluación, los cuales en casos aislados emplearon los informes de fin de misión para registrar las conclusiones del seguimiento. En su mayor parte, el seguimiento se limitó a visitas a los puntos de distribución y a marcar como vistos a los beneficiarios de las listas. Como se indicó en el apartado anterior, el personal de seguimiento era insuficiente y tenía pocos conocimientos especializados.

226. El ejemplo mencionado indica que una de las principales lagunas del sistema de seguimiento y evaluación de la FAO era la carencia de un equipo con paridad entre los hombres y las mujeres. Esto dificultó el acceso de la FAO a la mitad de los miembros de las familias beneficiarias, a saber, las mujeres, y redujo aún más la participación de estas en el programa.

227. La calidad de la formación impartida en materia de seguimiento y evaluación, dependiente en gran medida de la capacidad del personal de seguimiento y evaluación sobre el terreno, también varió. Se celebraron talleres sobre la generación de distinciones para los beneficiarios, formatos para la presentación de informes e informes de distribución diaria, entre otras cosas, pero dado que no existían unos formatos de presentación de informes exhaustivos, la utilidad de estos talleres no fue todo lo elevada que podría haber sido.

228. A mediados de 2011 la FAO comenzó a tomar medidas para abordar la ausencia de un sistema de seguimiento y evaluación en la Organización. Desde entonces se ha contratado a un experto en seguimiento y evaluación para analizar las lagunas existentes en la capacidad del personal nacional de seguimiento y evaluación, formular recomendaciones y respaldar la

Ejemplo: El equipo de evaluación visitó Khairpur (Sindh). En la lista de distribución de los asociados en la ejecución se indicó que un 73 % de los beneficiarios eran mujeres, tomando como base los datos definitivos relativos a ellos. Esta cifra del 73 % contrasta drásticamente con la media nacional del 8 %. Al realizar comprobaciones en comunidades seleccionadas aleatoriamente, se constató que en la lista se incluía erróneamente a las mujeres que formaban parte de las familias como las receptoras directas cuando, en realidad, los paquetes habían sido recibidos por los hombres cabeza de familia. Resultó evidente que la lista no había sido verificada y, si ello se considera un reflejo de los datos restantes, suscita dudas sobre la autenticidad de los datos desglosados por sexo y sobre la selección de familias encabezadas por mujeres y otras vulnerables en los datos comunicados por la FAO.

capacitación que se imparta en el futuro. Este experto también recopilará datos durante la respuesta a las inundaciones y presentará informes al respecto, y está finalizando un plan de trabajo para las actividades de seguimiento y evaluación que se realicen en el futuro.

229. Las medidas de seguridad limitaron la capacidad del personal de seguimiento de acceder al terreno. Teniendo en cuenta las distancias que tenía que recorrer, la necesidad de, en ocasiones, viajar con escolta y las normas relativas a la hora en que el personal tenía que volver a la oficina, resultaba difícil visitar más de un par de aldeas al día.

3.3.2 *Formatos de presentación de informes*

230. Los asociados en la ejecución no estaban obligados a presentar informes con datos clave como el calendario de la distribución de insumos, el análisis de las lagunas de las familias seleccionadas y las que realmente recibieron ayuda, etc., factores que constituyen indicadores clave de la eficacia del programa. Algunos asociados en la ejecución que eligieron presentar información adicional siguieron diversos formatos imposibles de comparar entre sí (por ejemplo, el formato elegido varió en función de la aldea, el concejo de la unión o el distrito). De igual modo, la carencia de unos criterios de selección específicos claros también contribuyó a que fuese difícil comparar los paquetes y el rendimiento de los asociados en la ejecución. La FAO puede aprender de los instrumentos de seguimiento elaborados por el PMA, así como estudiar su eficacia. Uno de estos instrumentos es el indicador trimestral clave de desempeño, empleado para evaluar a los asociados en la ejecución.

3.3.3 *Lecciones aprendidas y buenas prácticas*

- En las respuestas a emergencias a gran escala que se ejecuten en el futuro en zonas poco seguras debería considerarse la posibilidad de emplear el seguimiento por terceros, como lo hicieron el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el PMA y otros organismos en la respuesta a las inundaciones.
- Se podrían reproducir acuerdos como, por ejemplo, el que dio lugar a la colaboración, mediante un memorando de entendimiento, con los Departamentos de Gestión del Agua en las Explotaciones Agrícolas, la cual tuvo como resultado el seguimiento y el apoyo eficaces en la intervención de dinero por trabajo.
- Se cuestionó, asimismo, la presentación de informes a los donantes por parte de la FAO: varios de ellos se mostraron insatisfechos debido a la deficiencia de las comunicaciones, especialmente en lo que se refiere a la comunicación de retrasos en la ejecución del programa. La comunicación abierta y periódica con los donantes incrementa la posibilidad de ajustar los programas y fomenta la confianza y las oportunidades de financiación en el futuro.

3.4 *Seguridad*

231. La situación de la seguridad en el Pakistán es bastante volátil desde hace tiempo. Se considera que una gran parte del país, incluida la capital nacional, es muy insegura (fase 4) y existen medidas al respecto en vigor que rigen muchos aspectos del desplazamiento del

personal y los requisitos relativos a la seguridad en las viviendas y las oficinas⁷⁹. Estas medidas ocasionaron tanto un incremento de la carga financiera como mayores limitaciones operativas en el programa de la FAO. Dado que el Pakistán es un lugar de destino que no admite acompañamiento, trabajar en este país supone un estrés adicional para el personal internacional porque están separados de sus familias durante períodos de tiempo más prolongados.

232. La misión reconoce que el entorno de seguridad tuvo efectos negativos en la capacidad de la FAO de prestar asistencia (riesgo de robos y secuestros materiales) y apoyo técnico y supervisión del programa en algunos distritos. La necesidad de disponer de vehículos blindados y escoltas policiales a la hora de realizar algunos trabajos de campo puede, claramente, influir en la percepción de los asociados y las comunidades y en la imagen de la FAO. El tiempo que se puede invertir en el seguimiento rutinario en el ámbito comunitario es limitado por el hecho de que en muy pocas ocasiones es posible pasar la noche en los distritos, por lo que el trabajo de campo supone viajes de muchas horas para pasar poco tiempo desempeñando el trabajo.

233. La misión constató que la FAO ha tomado medidas de seguridad adecuadas, si bien las condiciones en las oficinas podrían no cumplir plenamente las NMSO. En el marco del programa de la ERCU se ha contratado a un oficial nacional de seguridad y seguimiento destinado en la Representación de la FAO para prestar ayuda a la administración de la FAO en materia de seguridad.

⁷⁹ El Representante de la FAO y el Coordinador de la ERCU son responsables de las cuestiones de seguridad sobre el terreno, incluida la aplicación de normas en materia de seguridad como las normas mínimas de seguridad operacional (NMSO) y las normas mínimas operativas de seguridad domiciliaria (MORSS).

4 Coordinación y promoción

234. El objetivo de la coordinación y la función del grupo temático y el grupo de trabajo sobre agricultura es elaborar un análisis común de las necesidades, reducir las lagunas y las duplicaciones en la respuesta, reforzar la eficacia de la respuesta mediante la promoción de las buenas prácticas, mantener diálogos y alianzas y fomentar la transición a la pronta recuperación. Con respecto al liderazgo de la FAO en la convocatoria del grupo temático y el grupo de trabajo, las opiniones de los interesados consultados han sido positivas. La FAO también fue capaz de forjar una relación continuada eficaz con la Autoridad Nacional de Gestión de Catástrofes. De igual modo, sobre el terreno la función que la FAO desempeña como puente entre el Gobierno y los asociados en la ejecución ha sido apreciada por ambos, si bien ha existido cierta variación en el plano provincial. No parece que exista ningún mecanismo en vigor para evaluar los resultados de la coordinación del grupo temático. Como coordinadora de este, la FAO debe ser capaz de demostrar que su función añade valor mejorando la pertinencia, la eficiencia, la eficacia y la repercusión de la respuesta.

4.1 Evaluaciones de las necesidades

235. Durante el año pasado se realizaron diversas evaluaciones de las necesidades en el marco del grupo temático pero, debido a las diferencias de formato, resultan difíciles de comparar. Además de la evaluación preliminar (agosto de 2010), la contribución de la FAO a la evaluación realizada por el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo (octubre de 2010) y la evaluación detallada de los medios de vida realizada por el grupo de trabajo en junio de 2011, en abril de 2011 se realizó un análisis de las lagunas en el sector agrícola basado en quién hizo qué y cuándo. No obstante, un número considerable de miembros del grupo temático mencionaron que emplearon el mecanismo de evaluación rápida de múltiples grupos temáticos⁸⁰ como base de sus intervenciones programáticas debido al retraso percibido en el análisis de las lagunas. A pesar de que el PMA y la FAO presiden conjuntamente el Grupo de trabajo sectorial sobre agricultura y seguridad alimentaria, su colaboración parece ser mínima ya que no realizaron ninguna evaluación ni tarea de programación conjuntas.

236. En cuanto a las necesidades que quedaban por satisfacer en la fase de respuesta posterior a la emergencia, el Gobierno realizó un ejercicio de clasificación de los concejos de la unión a comienzos de 2011 conjuntamente con la OCAH que también incluía la evaluación de las necesidades y las prioridades agrícolas restantes, a lo que contribuyó la FAO.

4.2 Coordinación con el Gobierno

237. Los grupos temáticos celebraron inicialmente reuniones quincenales con una elevada asistencia, pero tras la transición al Grupo de trabajo sectorial sobre agricultura y seguridad alimentaria la frecuencia de las reuniones y su asistencia disminuyeron considerablemente. Los grupos temáticos fomentaron la coordinación con el Gobierno. No obstante, esta

⁸⁰ El mecanismo de evaluación rápida de múltiples grupos temáticos es un instrumento de evaluación tras la emergencia que emplea preguntas diseñadas por los grupos temáticos en el Pakistán <http://mcram.org/Default.aspx>. Esta evaluación, liderada por el UNICEF, se realizó en agosto de 2010.

coordinación fue en mayor medida horizontal, con los oficiales coordinadores de distrito, que vertical, es decir, con los oficiales ejecutivos de distrito o los oficiales provinciales, si bien esto se podría haber esperado del propio Gobierno. Igualmente, el grado de coordinación con el Gobierno varió notablemente de un centro a otro, como también lo hizo el grado de satisfacción gubernamental con el rendimiento de la FAO.

238. En Sindh, el personal de la FAO encargó la revisión de las listas de beneficiarios al oficial ejecutivo de distrito de agricultura o el Departamento de Ingresos correspondiente. No obstante, en JP y Punjab parece que los oficiales del Gobierno no conocieron las actividades realizadas por la FAO en las zonas del proyecto, y presentaron quejas al respecto.

239. Los criterios empleados por el Gobierno de Punjab para prestar apoyo agrícola ofrecieron una cobertura mucho mayor de la población afectada. Por ejemplo, incluyeron a las familias afectadas con hasta 25 acres de tierras, mientras que la FAO solo prestó asistencia a las familias con hasta 3 acres, lo que implica un elevado grado de duplicación potencial.

240. En cambio, en otros distritos, particularmente en Sindh, donde las listas de beneficiarios fueron revisadas por los oficiales ejecutivos de distrito pertinentes y donde se emitió un certificado de conformidad, la coordinación demasiado estrecha suscitó preocupaciones acerca de la posible interferencia política y el posible desvío de ayuda de la población seleccionada a los individuos con buenos contactos.

241. En JP la misión señaló que la coordinación entre la FAO y la Autoridad Provincial de Gestión de Catástrofes fue positiva, si bien se había observado una inusual inversión de las funciones. La Autoridad comunicó que había aprobado las nuevas iniciativas de las ONG desde una perspectiva técnica, mientras que el coordinador de la FAO del grupo temático y el grupo de trabajo las había aprobado desde el punto de vista administrativo mediante certificados de conformidad para garantizar que las actividades no fueran idénticas a las realizadas por otras organizaciones en las mismas zonas.

4.3 Coordinación dentro de la FAO

242. En muchos casos pareció haber una desconexión entre el personal del programa de la FAO y el personal de los grupos temáticos, lo que ocasionó la duplicación entre el programa de la FAO y la red de asociados en la ejecución. Por ejemplo, en el distrito de Shikarpur se señaló que un asociado en la ejecución de la FAO proporcionó paquetes de insumos para la temporada *Kharif* a beneficiarios de un proyecto de otra ONG (paquete de girasol financiado directamente por la USAID). Al preguntar al respecto al personal de campo de la FAO, este respondió que la política de la FAO se limitaba a evitar las duplicaciones únicamente dentro del programa de la FAO. No parece que el personal de la FAO entienda plenamente que ello reduce la eficacia y la repercusión del programa, además de limitar la cobertura y perjudicar al sistema de grupos temáticos.

4.4 *Gestión de la información y comunicaciones*

El liderazgo de la FAO en la cartografía y el uso de las imágenes de la SUPARCO contribuyó a mejorar el análisis de la escala y la gravedad de los daños causados por las inundaciones. Se ha señalado que el grupo temático sobre agricultura tomó la iniciativa en el seguimiento y la cartografía de la información sobre quién está realizando qué y dónde en el ámbito de los concejos de la unión, ampliando así la profundidad del instrumento. Una vez en funcionamiento proporcionó a los miembros del grupo temático información actualizada quincenalmente que se consideró útil. No obstante, una gran parte del personal de los asociados en la ejecución y los miembros de los grupos temáticos apuntaron que el flujo de información era unidireccional.

4.5 *Apoyo técnico*

243. La difusión de directrices técnicas como las directrices *Rabi* y *Kharif* y la facilitación del intercambio de información técnica entre las organizaciones asociadas mediante boletines informativos periódicos han sido un éxito en los sistemas de comunicación de los grupos temáticos, como también lo ha sido la utilización de expertos internos en el ámbito nacional. Sin embargo, quedó claro que el liderazgo desempeñado por el grupo temático nacional en la provisión de apoyo técnico a los asociados no se repitió en la misma medida sobre el terreno. Se agradeció la inclusión de los departamentos gubernamentales pertinentes por parte de la FAO en la coordinación y en la impartición de cursos de formación a los asociados.

244. Tras la creación del Grupo de trabajo sobre agricultura y cuestiones de género en febrero de 2011 el grupo temático sobre agricultura celebró varios cursos de formación centrados en las cuestiones de género, concretamente sobre la sensibilización acerca de las diferencias entre ambos sexos, la realización de análisis socioeconómicos y de género y la utilización del marcador de igualdad entre ambos sexos. La Oficina de la FAO en el Pakistán también organizó un seminario sobre nutrición con el respaldo de la dependencia sobre nutrición en la Sede.

4.6 *Lecciones aprendidas y buenas prácticas*

- Para poder responder a las inundaciones monzónicas a tiempo para la temporada *Rabi* es necesario incluir insumos agrícolas en el llamamiento urgente inicial. La FAO debe promocionar esta cuestión y considerarla una prioridad. La inclusión de la agricultura en el grupo temático sobre seguridad alimentaria en el llamamiento urgente para las inundaciones en el Pakistán del sur en 2011 es una señal de progreso.
- Es necesario realizar evaluaciones conjuntas y emplear formatos estandarizados en ellas para que las diversas evaluaciones puedan ser comparadas.
- La coordinación con el Gobierno sin provocar influencias políticas indebidas es, comprensiblemente, difícil de conseguir, y evidentemente no fue posible en la respuesta a las inundaciones, ya que existió una gran variabilidad en cuanto al nivel de coordinación y se informó sobre interferencias políticas.
- La gestión de la información y el uso de imágenes de satélite fueron importantes para conseguir la eficacia de los grupos temáticos y pueden desempeñar un

importante papel en el seguimiento de las actividades relacionadas con las infraestructuras.

- El apoyo técnico proporcionado por el grupo temático y los expertos de la FAO fue importante para guiar la respuesta. A pesar de ello, no se ha validado la utilidad de estos materiales sobre el terreno⁸¹, donde la función de los departamentos afines en la impartición de cursos formativos pareció más prominente,

⁸¹ si bien los resultados de una encuesta realizada recientemente a los miembros del grupo temático indicaron que el material elaborado por el grupo temático se consideró muy pertinente.

5 Conclusiones y recomendaciones

245. En un entorno humanitario competitivo en ocasiones resulta difícil apreciar cuáles son exactamente las ventajas comparativas de la FAO, así como el valor añadido que aporta. La utilización inevitable de asociados en la ejecución en catástrofes de gran magnitud, junto con los costos administrativos relativamente elevados que conlleva, hace que la Organización sea susceptible a las preferencias de los donantes en cuanto a las intervenciones eficientes en el uso de los recursos y, por consiguiente, a futuras dificultades financieras. Esta intervención, una de las mayores respuestas a emergencias ejecutadas por la FAO en su historia, contribuirá en cierto modo a contrarrestar dicha susceptibilidad, ya que la comunidad de donantes la considera, en general, un éxito en función principalmente del logro inicial consistente en la distribución de insumos para la temporada de siembra *Rabi*, lo que ayudó a evitar un problema humanitario masivo.

246. Esta percepción positiva es razonable porque la FAO hizo realidad su objetivo programático original de revitalizar el sector agrícola en las comunidades afectadas por las inundaciones. No obstante, los retrasos en los componentes de riego y pecuario de la respuesta disminuyen dicho éxito, como también lo hace el fracaso a la hora de seleccionar los beneficiarios más necesitados, ya que esta tarea no se llevó a cabo proporcionalmente ni en el plano geográfico ni en el plano local en comparación con el número de personas afectadas.

247. La FAO debe acentuar su ventaja comparativa a los ojos de los donantes, así como mejorar su mandato para respaldar el desarrollo agrícola, sus conocimientos técnicos, sus aptitudes de fomento de la capacidad en el ámbito comunitario y su relación con el Gobierno, cultivada durante muchos años en los que la FAO prestó asesoramiento agrícola y se encargó de coordinarse y establecer contactos con asociados internacionales en su nombre.

248. Existe una oportunidad de elaborar un marco de programación para el país que no solo conceda prioridad a la preparación e intervención en caso de emergencias, sino que también aborde las causas subyacentes de la vulnerabilidad ante los riesgos recurrentes que suponen las inundaciones, las sequías y los terremotos.

249. Para conseguirlo, la FAO debe volver a las comunidades pero no a través de los asociados en la ejecución, sino que debe iniciar ella misma programas de extensión agrícola mediante las escuelas de campo para agricultores e iniciativas participativas de fomento de la capacidad basadas en la comunidad que tengan efectos sostenibles en cuanto a la utilización de los recursos naturales, la gestión ganadera y las prácticas agrícolas. Además, la FAO debe investigar e incrementar su propia capacidad en cuanto a las metodologías "modernas" empleadas para respaldar a las comunidades más allá de la distribución de insumos agrícolas, como pueden ser las iniciativas de efectivo y cupones, la concesión de créditos de costo reducido y el desarrollo de la cadena de valor. Esto incrementará la resiliencia tanto de los individuos como de las comunidades ante las catástrofes que ocurrirán, triste e inevitablemente, en el Pakistán en el futuro.

250. La FAO debe, asimismo, mejorar sus prácticas de aprendizaje institucionales y, en concreto, debe reforzar sus sistemas operativos para aumentar así su capacidad de adaptarse y responder rápidamente a las necesidades cambiantes y a futuras intervenciones de urgencia. El enfoque centralizado y la falta de autonomía de las oficinas y el personal en el ámbito

provincial han causado retrasos y no han permitido hacer realidad eficazmente el potencial disponible.

Recomendaciones principales:

Recomendación 1:

La Oficina de la FAO en el Pakistán debería finalizar rápidamente el marco de programación para el país, garantizando que incluya la reducción y la gestión del riesgo de catástrofes como un pilar estratégico fundamental, y emplear el documento como instrumento para la movilización de recursos con el fin de obtener fondos para la recuperación agrícola tras las inundaciones y el desarrollo de la capacidad en materia de GRC a plazo medio. Ello supondrá también la entrada en vigor del memorando de entendimiento relativo a la recuperación en el Pakistán firmado por la FAO, el PMA y el PNUD (actuación por parte del Representante de la FAO, la TCE, la ERCU en el Pakistán y la TCI).

Recomendación 2:

En las intervenciones de respuesta que ejecute en el futuro, la FAO debe actuar en defensa de las comunidades de arrendatarios para ampliar al máximo los efectos de los insumos distribuidos y para reducir el poder de las personas influyentes locales. Con el tiempo esto debería desembocar en una iniciativa de promoción a mayor plazo sobre la reforma agraria (actuación por parte del Representante de la FAO, la ERCU en el Pakistán y la NRC).

Recomendación 3:

Es necesario mejorar drásticamente tanto la capacidad como la estructura del sistema de seguimiento de la Oficina de la FAO en el Pakistán para garantizar la mejora de la selección de beneficiarios, la reducción de la distribución errónea de insumos y la mejora del seguimiento de los resultados de las intervenciones. Es preciso examinar y mejorar las directrices empleadas en la selección de beneficiarios. Además, es necesario elaborar y poner en práctica un sistema de evaluación de la repercusión y la eficiencia de la coordinación (actuación por parte del Representante de la FAO, la ERCU en el Pakistán y el Coordinador del módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria).

Recomendación 4:

Se requiere un cambio de la cultura institucional para otorgar una mayor autonomía al personal en el país con el objetivo de responder de manera más eficiente y eficaz. Tal cambio incluye, sin limitarse a ello, a) la inclusión oficial del Representante de la FAO en la toma de decisiones relativas a la contratación de personal superior de emergencia y recuperación (actuación por parte de la TCE) y la posibilidad de unificar las dos oficinas de la FAO lo antes posible; b) la apertura de una cuenta de anticipos para la ERCU con vistas a facilitar el procesamiento más rápido de los pagos y a reducir los retrasos por motivos burocráticos (actuación por parte de la CSF); c) la elaboración de procedimientos operativos normalizados; y d) en el contexto de la descentralización del Gobierno del Pakistán, el incremento de la delegación de autoridad y responsabilidades a las oficinas provinciales para planificar y gestionar las intervenciones del programa de campo. Para ello podría ser necesario contratar a nuevo personal o incrementar la capacidad del personal ya contratado (actuación por parte del Representante de la FAO y la ERCU).

Recomendación 5:

Conviene mejorar la preparación ante emergencias e institucionalizar las oportunidades y actividades de aprendizaje. Concretamente, es necesario establecer unos procedimientos oficiales de seguimiento de las evaluaciones previas y revisiones después de la acción y elaborar unos sistemas de evaluación del rendimiento de todo el personal (incluido el personal nacional de proyectos y los consultores y el personal contratado mediante acuerdos de servicios personales a plazo más largo), los asociados en la ejecución y los proveedores comerciales. Esto servirá como evaluación de cualificación previa para futuros contratos en emergencias (actuación por parte del Representante de la FAO, la TCE y la ERCU en el Pakistán).

Recomendación 6:

Se deberían fomentar los calendarios de pago provisionales o en fases, especialmente en el marco de contratos de gran envergadura, para reducir así los costos financieros inherentes a ellos (actuación por parte del Representante de la FAO, la TCE y la ERCU en el Pakistán).

Recomendación 7:

Es necesario convertir en sistemáticas las actividades que funcionaron eficazmente en la respuesta en el Pakistán, si bien en ella se utilizaron de manera especial. Se deberían desarrollar y adoptar procedimientos operativos normalizados y un sistema de clasificación para categorizar la gravedad y la escala de las situaciones de emergencia con el fin de respaldar las medidas administrativas de vía rápida (actuación por parte de la TCE, la CSA, la CSF, la CSH y la LEG).

Recomendación 8:

Con respecto a la financiación, es necesario llegar a preacuerdos con los donantes elegidos (incluido el CERF) para acelerar la creación de un sistema de acción agrupada en el ámbito nacional que se pueda emplear en las respuestas a catástrofes a gran escala que se registren en el futuro. Debería incrementarse la financiación del SFERA de manera proporcional a la escala de la catástrofe y a los compromisos financieros realizados (actuación por parte de la TCE en la Sede y el Coordinador del módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria).

Recomendación 9:

Para mejorar la integración de la perspectiva de género en la programación de la FAO es necesario incrementar el número de mujeres que trabajan en la Oficina de la FAO en el Pakistán, no solo en el nivel superior sino también en los equipos del programa y de seguimiento, con vistas a mejorar el acceso a las mujeres que forman parte de la comunidad (actuación por parte del Representante de la FAO y la ERCU en el Pakistán).

Recomendación 10:

La FAO debe aprender de su iniciativa de dinero por trabajo y fomentar su capacidad interna para emplear en el futuro dicha iniciativa y otros mecanismos de transferencia de efectivo, como el empleo de cupones y las transferencias de efectivo no condicionadas (actuación por parte de la TCE en la Sede).

Recomendación 11:

La FAO debe seguir de cerca la formación del personal y los asociados del sector para promover mejor la utilización de directrices sobre buenas prácticas como el Proyecto Esfera, las Directrices y normas de emergencia para el sector ganadero y el ASEG (actuación por parte de la TCE en la Sede y las dependencias técnicas).

Recomendación 12:

Es necesario mejorar la selección de beneficiarios. Deberían evaluarse y adoptarse cuando corresponda las Directrices intersectoriales para la identificación y la selección de beneficiarios en el Pakistán, elaboradas recientemente (actuación por parte de la ERCU en el Pakistán).

Recomendación 13:

Al respaldar a las comunidades agrícolas afectadas por las inundaciones es necesario ir más allá de los insumos agrícolas y prestar una mayor atención a medidas como la provisión de créditos de bajo costo, el desarrollo de las cadenas de valor y la extensión agrícola. En concreto, para respaldar a los agricultores arrendatarios es necesario elaborar un enfoque que se centre en las causas subyacentes de su vulnerabilidad (derechos sobre la tierra) y que se dirija a diversificar sus estrategias de subsistencia (actuación por parte del Representante de la FAO y la ERCU en el Pakistán).