

Febrero de 2011



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and
Agriculture
Organization
of the
United Nations

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

Продовольствен
ная и
сельскохозяйств
енная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Agricultura y la
Alimentación

COMITÉ DEL PROGRAMA

106.º período de sesiones

Roma, 21 - 25 de marzo de 2011

EVALUACIÓN DE LAS INTERVENCIONES DE LA FAO FINANCIADAS POR EL FONDO CENTRAL PARA LA ACCIÓN EN CASOS DE EMERGENCIA (CERF)

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

Sr. Robert Moore, Director de la Oficina de Evaluación (Informe de evaluación)
Tel. (06) 5705-3903

**Sr. Laurent Thomas, Director de la División de Operaciones de Emergencia y
Rehabilitación (Respuesta de la Administración)**
Tel. (06) 5705-5042

1. En esta página introductoria se presentan los antecedentes y las principales cuestiones para la atención y orientación del Comité en relación con la *Evaluación de las intervenciones de la FAO financiadas por el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF)* y la *Respuesta de la Administración* adjuntas.

Antecedentes

2. Creado en diciembre de 2005, el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF) inició sus actividades en marzo de 2006 con el objeto de garantizar una asistencia más fiable y oportuna a los afectados por conflictos armados y catástrofes naturales, a través de un mecanismo de donaciones de hasta 450 millones de USD anuales y un mecanismo de préstamos de 50 millones de USD. La proporción de las asignaciones del CERF correspondiente a la FAO es del 11 % del total. En el marco de los programas de emergencia y rehabilitación de la FAO, la parte financiada por el CERF ha aumentado con los años del 7 % en 2006 al 12 % en 2009, de modo que el CERF es la tercera fuente de fondos de mayor magnitud de estos programas.

3. La evaluación de los proyectos financiados por el CERF fue llevada a cabo por la Oficina de evaluación (OED) de la FAO en 2009-2010 para proporcionar comentarios y orientaciones a la Administración de la FAO relativos a los procesos operativos, los obstáculos y los logros de los proyectos hasta la fecha.

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y se abstengan de solicitar otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org.

Principales cuestiones del informe de evaluación

- En la evaluación se concluye que la FAO realiza una importante contribución humanitaria a comunidades afectadas por crisis mediante el apoyo a su autosuficiencia y la disponibilidad local de alimentos en intervenciones agrícolas en el momento decisivo. Su contribución a la salvación de vidas es a menudo indirecta, aunque encaja en los criterios del CERF a este respecto.
- El CERF constituye un instrumento financiero fundamental para la FAO ya que proporciona financiación temprana, que permite una respuesta a las necesidades más acuciantes poco después de una catástrofe repentina o con la antelación suficiente para ser eficaz durante una catástrofe de lenta aparición (p. ej. para la lucha contra la langosta).
- A pesar de las recientes mejoras en los procedimientos de adquisición, la insuficiente puntualidad en la respuesta sigue siendo el principal obstáculo para la eficacia de los programas de emergencia de la FAO.
- La evaluación indicó que la ejecución eficiente y puntual de proyectos guardaba correlación con la capacidad de la FAO para actuar en situaciones de emergencia, que es variable en función del país: Resulta necesario realizar un esfuerzo para aumentar la capacidad de las oficinas de la FAO en los países para gestionar pequeños proyectos de emergencia.
- El personal de campo de la FAO carece de procesos, herramientas y sistemas de información normalizados para facilitar y documentar la gestión financiera, las adquisiciones, la contratación y la supervisión en el ámbito del país. Mientras que las compras y la contratación de emergencia se han descentralizado progresivamente al nivel de campo, los sistemas de contabilidad, presupuestación y gestión de la Organización no se han adaptado a las necesidades locales.
- Los actuales sistemas de información de gestión no permiten un flujo rápido y uniforme de información sobre el presupuesto y la ejecución desde el nivel de campo hasta la Sede. Esta circunstancia obstaculiza la capacidad de la Sede para realizar un seguimiento de los resultados del proyecto comparados con índices de referencia en tiempo real. La FAO debería crear las aplicaciones y herramientas adecuadas para el ámbito nacional y conectarlas con la Sede mediante sistemas integrados de gestión de la información.
- La labor de la FAO en la ayuda tanto al desarrollo como a la gestión del riesgo de catástrofes durante muchos años ha permitido a la Organización establecer fuertes vínculos con las principales instituciones y agentes de dichos ámbitos. Estas inversiones y asociaciones duraderas con organizaciones estables han resultado ser muy valiosas para ejecutar intervenciones a corto plazo de prevención de catástrofes o de reacción ante ellas en los momentos en que ha sido necesario.
- Las asociaciones fueron, por lo general, sólidas e hicieron un uso eficaz de las ventajas comparativas de las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de base comunitaria, los gobiernos y las organizaciones de las Naciones Unidas. La eficiencia en la aplicación del proyecto guardó una fuerte correlación con la capacidad de los asociados en la ejecución. No obstante, muchos de los asociados incidieron en la importancia de recibir, además de fondos, apoyo técnico y fomento de la capacidad notables por parte de la FAO.

Respuesta de la Administración

4. La Administración de la FAO acoge con agrado la evaluación de las intervenciones de la FAO financiadas por el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF). La Administración está plenamente de acuerdo con las conclusiones positivas en cuanto a la importancia de la labor de la FAO en las operaciones de emergencia y rehabilitación y a la función crucial desempeñada por el CERF como principal instrumento financiero para la FAO. Mediante la conclusión general se refuerza el objetivo estratégico I del Marco estratégico de la FAO y su equipo, consistente en la mejora de la preparación y respuesta eficaz ante las amenazas y las emergencias alimentarias y agrícolas.

5. La Administración de la FAO acepta en su totalidad 14 de las 18 recomendaciones dirigidas a la Organización, incluidas las referentes a la evaluación de las necesidades y el establecimiento de prioridades, la eficiencia y la puntualidad y los resultados. La Administración acepta en su totalidad tres recomendaciones y en parte dos en relación con las asociaciones y la coordinación, y acepta en parte dos de las recomendaciones concernientes a la equidad y la selección de beneficiarios.

6. Las recomendaciones serán abordadas durante el bienio actual y el bienio próximo. La aplicación de algunas de las recomendaciones requerirá recursos adicionales y el equipo del objetivo estratégico I tendrá que movilizar fondos extrapresupuestarios para respaldar la eficacia ulterior de la FAO en su respuesta a situaciones de emergencia.

7. La Secretaría del CERF acepta en su totalidad dos, en parte una y rechaza una de las cuatro recomendaciones dirigidas al CERF. La FAO presentó las conclusiones de la evaluación en la reunión de la junta consultiva del CERF celebrada en octubre de 2010. El CERF elaboró una respuesta de gestión específica a la evaluación de las intervenciones de la FAO financiadas por el CERF, que se presentará en la próxima reunión de la junta consultiva en abril de 2011.

Orientaciones solicitadas

8. La Comisión podría, si así lo desea:

- reafirmar su deseo de examinar las principales evaluaciones de los temas de la FAO relativos a la emergencia y la rehabilitación.
- examinar las medidas propuestas por la Administración para abordar las recomendaciones, en particular las relativas a la evaluación de las necesidades y el establecimiento de prioridades, las asociaciones y la coordinación y los resultados.
- tomar nota de las observaciones realizadas por la Secretaría del CERF.



EVALUACIÓN DE LAS INTERVENCIONES DE LA FAO FINANCIADAS POR EL FONDO CENTRAL PARA LA ACCIÓN EN CASOS DE EMERGENCIA (CERF)

Resumen ampliado

Jefe de equipo e informe resumido

Olivier Cossée

Gestión y análisis de estudios de casos

Luisa Belli, Bernd Bultemeier y Carlo Carrugi

Enero de 2011

Abreviaturas y siglas

AGPS	Servicio de Semillas y Recursos Fitogenéticos (FAO)
OBC	organización de base comunitaria
CERF	Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia
ERC	Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
CH	Coordinador de Actividades Humanitarias
IASC	Comité Permanente entre Organismos
IFI	Institución de Financiación Internacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
JFFLS	Escuela de campo y de vida para jóvenes agricultores
ONG	Organización no gubernamental
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
OED	Oficina de Evaluación (FAO)
CR	Coordinador Residente
SFERA	Fondo especial para actividades de emergencia y rehabilitación (FAO)
ENUP	Equipo de las Naciones Unidas en el país
PMA	Programa Mundial de Alimentos

Índice

1. Antecedentes	8
1.1 <i>La evaluación</i>	8
1.2 <i>El CERF</i>	8
2. Resultados	9
2.1 <i>Financiación del CERF para la FAO</i>	9
2.2 <i>Evaluación de necesidades y establecimiento de prioridades</i>	9
2.3 <i>Diseño de proyecto y garantía de la calidad</i>	10
2.4 <i>Eficiencia y puntualidad</i>	11
2.5 <i>Asociaciones y coordinación</i>	13
2.6 <i>Equidad y selección de beneficiarios</i>	14
2.7 <i>Resultados</i>	14
2.8 <i>Control, evaluación y presentación de informes</i>	19
3. Conclusiones	19
4. Recomendaciones	21
<i>Evaluaciones de necesidades y establecimiento de prioridades</i>	21
<i>Diseño de proyecto y garantía de la calidad</i>	21
<i>Eficiencia y puntualidad</i>	22
<i>Asociaciones y coordinación</i>	23
<i>Equidad y selección de beneficiarios</i>	23
<i>Resultados</i>	24
<i>Recomendaciones dirigidas al CERF</i>	24

Resumen ampliado¹ de la evaluación de las intervenciones de la FAO financiadas por el CERF

1. Antecedentes

1.1 La evaluación

1. La evaluación de los proyectos financiados por el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF) se llevó a cabo en 2009-2010 para proporcionar comentarios y orientaciones a la Administración de la FAO relativos a los procesos operativos, los obstáculos y los logros de los proyectos hasta la fecha, y dar cuenta del uso de los fondos del CERF ante la Secretaría del CERF, el Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas, los donantes, los gobiernos de los países afectados por crisis y otras partes interesadas. El objetivo de la Evaluación era ofrecer una visión prospectiva y contribuir a mejorar la pertinencia, eficiencia y eficacia de actividades de emergencia que lleve a cabo la FAO en el futuro con la financiación del CERF. Está previsto que el documento sirva como aportación al sector de la seguridad alimentaria para la evaluación mundial del CERF del quinquenio, prevista en 2010-2011.

2. La Evaluación incluyó sesiones informativas iniciales en Roma y Nueva York, visitas a las oficinas regionales de la OCAH en Dakar, Bangkok y Johannesburgo, un examen de cartera de todos los proyectos de la FAO financiados por el CERF, un análisis de importantes bases de datos de la Organización, y ocho estudios de casos en una muestra significativa de países (Cuba, Kenya, Lesotho, Myanmar, Níger, Pakistán, Sri Lanka y un proyecto regional sobre la lucha contra la langosta roja en África austral). En cada uno de los países, la OED utilizó los servicios de dos o tres consultores nacionales independientes para realizar el estudio de caso. Los consultores encargados del estudio de caso se reunieron con el conjunto más amplio posible de asociados y beneficiarios en el país y elaboraron informes de los países que sirvieron de base para el presente informe resumido. También forman parte del documento dos evaluaciones previas en Siria y Tayikistán que habían tratado proyectos del CERF en 2009.

1.2 El CERF

3. Creado en diciembre de 2005, el CERF inició sus actividades en marzo de 2006 con el objeto de garantizar una asistencia más fiable y oportuna a los afectados por conflictos armados y catástrofes naturales, a través de un mecanismo de donaciones de hasta 450 millones de USD anuales y un mecanismo de préstamos de 50 millones de USD. Dado que la FAO ha hecho un uso limitado del mecanismo de préstamos, la Evaluación se centró en el componente de donaciones, que a su vez se divide en dos “ventanillas”: una para la respuesta rápida, a la que se destinan dos tercios de las donaciones, y otra para emergencias con financiación insuficiente, dotada con el tercio restante. Los objetivos de estas donaciones son:

- a) promover medidas y respuestas rápidas a fin de reducir la pérdida de vidas;
- b) mejorar la respuesta a necesidades en las que el tiempo es un factor decisivo;
- c) fortalecer los elementos básicos de la respuesta humanitaria en situaciones de crisis con financiación insuficiente.

¹ El informe de evaluación completo en inglés y los informes de los estudios de casos pueden consultarse en el sitio web de la Evaluación.

4. Las actividades específicas en el sector de la agricultura que pueden acogerse a las ayudas incluyen el suministro de insumos agrícolas, vacunaciones de emergencia para el ganado, la lucha contra importantes plagas transfronterizas como las langostas, y reparaciones de infraestructuras agrícolas en el momento.

5. El CERF está gestionado por el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia (ERC) de las Naciones Unidas, que consulta con el Comité Permanente entre Organismos y Coordinadores Residentes/Coordinadores de actividades humanitarias (RC/HC) en el país para determinar las prioridades en la utilización de los fondos. En esta función, el ERC recibe el apoyo de una Secretaría del CERF con sede en la OCAH, y es aconsejado por un Grupo Asesor de 16 expertos que representan a donantes, gobiernos receptores y ONG.

2. Resultados

2.1 Financiación del CERF para la FAO

6. Desde sus inicios el CERF ha suministrado más de 1.500 millones de USD para abordar necesidades humanitarias en todo el mundo. La parte de estas asignaciones del CERF confiadas a la FAO representa el 11 % del total. En el marco de los programas de emergencia y rehabilitación de la FAO, la parte financiada por el CERF ha aumentado con los años del 7 % en 2006 al 12 % en 2009. El CERF constituye un instrumento financiero fundamental para la FAO, ya que proporciona financiación temprana, que permite una respuesta a las necesidades más acuciantes poco después de una catástrofe repentina o con la antelación suficiente para ser eficaz durante una catástrofe de lenta aparición (p.ej. para la lucha contra la langosta).

7. Las propuestas de la FAO se estudian, aprueban y financian con rapidez, aunque no con la celeridad que cabría esperar. Durante el período de evaluación (2006-2009), el plazo desde la primera presentación de una propuesta para recibir los fondos fue, por término medio, de 35 días para la ventanilla de respuesta rápida, y 51 días para la ventanilla de emergencias con financiación insuficiente. La gran cantidad de proyectos para emergencias con financiación insuficiente, que se procesan únicamente dos veces al año, suele retrasar la aprobación, incluyendo la de proyectos de respuesta rápida en esas épocas del año. Datos recientemente comunicados por la Secretaría del CERF muestran que el ritmo de procesamiento de documentos de proyecto ha mejorado en 2010, como consecuencia de la contratación de personal adicional a finales de 2009.

2.2 Evaluación de necesidades y establecimiento de prioridades

8. Todos los informes de los estudios de casos sobre países llegaron a la conclusión de que las necesidades se evaluaron correctamente y que los proyectos del CERF respondieron a estas necesidades de forma pertinente. El CERF pone especial énfasis en las evaluaciones de las necesidades de múltiples partes interesadas. Las directrices y los documentos normativos describen un proceso transparente, integrador y multisectorial realizado por equipos de las Naciones Unidas y gobiernos, con la participación de ONG. En la muestra, sólo se llevaron a cabo auténticas evaluaciones multisectoriales e interinstitucionales de las necesidades en Sri Lanka y Pakistán. En otros países, las evaluaciones de las necesidades tendieron a seguir siendo sectoriales aunque fueron realizadas normalmente por diversos organismos (p.ej. la FAO, el PMA y los respectivos gobiernos). En Myanmar y Cuba, las evaluaciones de necesidades

fueron realizadas por una única organización (la FAO y la unidad de defensa civil del Gobierno, respectivamente).

9. La evaluación indicó que las valoraciones de las necesidades de múltiples partes interesadas, mediante la compensación de posibles sesgos dentro de cada parte interesada, pueden fomentar una forma de examen colegiado y, por consiguiente, reforzar la objetividad, precisión y transparencia para identificar necesidades y establecer prioridades. Esto no significa que cada evaluación de necesidades tenga que implicar un enfoque global. Convocar evaluaciones de necesidades interinstitucionales puede llevar tiempo. El marco del análisis y los asociados en mejores condiciones para realizarlo deberán basarse en la naturaleza aparente del problema, que algunas veces es específico de un sector concreto.

10. El buen funcionamiento de los equipos de las Naciones Unidas en el país y los grupos puede ayudar a alcanzar un consenso sobre prioridades. Un factor fundamental en esta cuestión son las personalidades involucradas. El CR/CH de las Naciones Unidas constituye la parte interviniente más importante. La “teoría del programa” del CERF sostiene que el equipo de las Naciones Unidas en el país debería llegar a unas prioridades claras bajo la presidencia del CR/CH. No obstante, algunos CR/CH suelen distribuir la asignación del CERF entre organismos de las Naciones Unidas para evitar conflictos, diluyendo de esta manera su eficacia potencial. Los Coordinadores de actividades humanitarias y los responsables de los grupos tienen que llegar a una solución de compromiso entre la necesidad de establecer prioridades claras y el deber de alcanzar un consenso sobre esas prioridades a través de un proceso integrador, todo ello con un margen de tiempo muy limitado.

2.3 Diseño de proyecto y garantía de la calidad

11. Las solicitudes de donaciones presentadas ante el CERF siguen un modelo específico, en el que cada propuesta de proyecto no excede de dos páginas. El modelo incluye una descripción sucinta de los objetivos, actividades, resultados esperados, plan de ejecución y presupuesto del proyecto. Las propuestas deben incluir información sobre la forma en que se utilizará la financiación del CERF para apoyar actividades humanitarias básicas o destinadas a salvar vidas. La cantidad total solicitada al CERF no puede representar el 100 % del presupuesto total para el proyecto, dado que se espera que la financiación del CERF complemente otras fuentes de financiación. El presupuesto utiliza partidas específicas del CERF, que son distintas de las que emplea normalmente la FAO. Esto supone que la elaboración de informes financieros de la FAO para el CERF no se puede automatizar completamente y exige algunos trámites que deben realizarse manualmente.

12. Las oficinas en los países de los organismos preparan las propuestas del CERF, que posteriormente el CR/CH coteja, negocia y ratifica, para presentarlas en un dossier ante el ERC. Por consiguiente, la Sede de la FAO desempeña una función menor en la elaboración de las propuestas y a veces recibe conocimiento de una de ellas solamente después de que haya sido presentada ante el ERC.

13. Se han aducido varias razones, algunas más válidas que otras, para apoyar un examen sistemático de las propuestas del CERF por parte de la Sede de la FAO antes de su aprobación. La Evaluación indicó que el Servicio de Semillas y Recursos Fitogenéticos (AGPS) ha adoptado el mejor enfoque en estas circunstancias. El AGPS ha afirmado que cada propuesta para la distribución de semillas debería incluir un lenguaje específico a fin de que los cultivos y variedades se basen en las preferencias de los beneficiarios, la adaptación a condiciones

agroecológicas locales y recomendaciones por parte de las autoridades gubernamentales pertinentes en materia agrícola, y que la semilla se corresponda con las normas de calidad de la FAO.² De esta forma se proporciona un recurso útil y rápido al proceso de formulación, se fomentan las normas de la Organización y se establecen objetivos claros con respecto a los cuales los equipos de ejecución puedan rendir cuentas posteriormente.

14. A menudo, las unidades técnicas en la Sede no se encuentran en condiciones de adelantarse a las oficinas locales en lo que respecta a la pertinencia de una actividad concreta. No obstante, las unidades pueden insistir en que la actividad siga las mejores prácticas y procesos técnicamente adecuados. Los proyectos que se diseñan y ejecutan rápidamente no pueden ser innovadores y complejos; en general, siguen procesos uniformes para prestar una asistencia bastante básica, y evitar que sean complicados de manejar y/o técnicamente inadecuados. La evaluación indicó que, en el caso del CERF, la tendencia hacia proyectos pequeños, diseñados de forma rápida siguiendo enfoques bastante comunes, simples y técnicamente poco ambiciosos es encomiable y merece ser reforzada.

2.4 Eficiencia y puntualidad

15. A pesar de recientes mejoras en los procedimientos de adquisición, la insuficiente puntualidad en la respuesta sigue siendo el principal obstáculo para la eficacia de los programas de emergencia de la FAO. Con frecuencia, los insumos agrícolas se distribuyen a finales de la temporada de siembra, aunque se podría mejorar la práctica distribuyéndolos con anterioridad a ella para permitir a los agricultores planificar adecuadamente su uso.

16. Tanto la FAO como la Secretaría del CERF recopilan datos sobre el proceso de aprobación y financiación. Para proyectos de respuesta rápida, todos los fondos para el proyecto deberían comprometerse en el plazo de tres meses y todas las actividades del proyecto deberían completarse durante los siguientes tres meses, *a partir de la fecha en la que la FAO recibe los fondos para el proyecto* (“fecha de valor del desembolso”), que se considera como la fecha de inicio del proyecto. Para proyectos de emergencia con financiación insuficiente, la norma es que todos los recursos para el proyecto deban estar comprometidos para finales del año de aprobación o en junio del año siguiente para un segundo tramo.

17. A partir del estudio de 142 proyectos aprobados entre marzo de 2006 y mayo de 2009, combinando los datos de la Secretaría del CERF y la FAO, el examen, la aprobación y la financiación del proyecto no se realizan en demasiadas ocasiones con la rapidez que cabría esperar. El objetivo del Fondo era proporcionar a trabajadores de asistencia humanitaria la suficiente financiación para impulsar operaciones dentro de las 72 horas posteriores a una catástrofe³. En la práctica, los recursos estaban disponibles por término medio 35 días después de la primera presentación de una propuesta del ENUP ante el ERC para la ventanilla de respuesta rápida, y 51 después de la primera propuesta para la ventanilla de emergencias con financiación insuficiente. Estos períodos incluyen las siguientes etapas:

- “Ajuste” de la formulación: después del examen de la primera presentación enviada por el CR/CH de las Naciones Unidas, la Secretaría del CERF formula comentarios al

² Las normas de calidad de la FAO relativas a semillas para proyectos de emergencia están disponibles en: [Guiding Principles for Seed Provision in Response to High Food Prices](#), FAO 2008.

³ Jan Egeland OpEd en el Wall Street Journal, 25 de octubre, 2005.

equipo en el país, que, cuando esté integrado por la oficina de la FAO en el país, darán lugar a la presentación final por el RC/HC;

- *Aprobación del ERC*: una vez que la Secretaría del CERF considera aceptable la propuesta presentada por el CR/CH, ésta se remite para su aprobación al ERC que comunica su conformidad al CR/CH y al Director General de la FAO a través de una carta escaneada enviada por correo electrónico;
- *Desembolso* a partir de la propuesta, se elabora una carta de acuerdo más detallada, firmada por la FAO y refrendada por el ERC en Nueva York, para permitir al OCAH desembolsar los fondos;
- *Transferencia bancaria*: el plazo para que los fondos lleguen a la cuenta bancaria de la FAO.

18. El Cuadro 1 muestra la duración media de estos pasos para las dos ventanillas del CERF. Por término medio, “ajustar” un proyecto dura dos semanas, la aprobación del ERC conlleva otras dos semanas, y el desembolso y la transferencia bancaria otras dos semanas más. No obstante, estos períodos *no* incluyen la formulación del proyecto y las negociaciones con el CR/CH en el ámbito del país, un trámite que fácilmente puede durar otras dos semanas y todavía no se ha recogido de un modo sistemático en la Sede o por las oficinas en los países.

Cuadro 1: Plazos por término medio para la formulación, aprobación y desembolso de proyectos del CERF para la FAO (en días naturales)

Puntos de referencia	Ventanilla de respuesta rápida			Ventanilla de emergencias con financiación insuficiente	Promedio global
	Proyectos relativos al encarecimiento de los alimentos	Otros proyectos	Promedio de la ventanilla de respuesta rápida		
Ajuste del proyecto (desde la presentación inicial a la final)	26	9	12	19	15
Aprobación por el ERC (desde la presentación final a la aprobación por el ERC)	9	12	12	18	14
Desembolso (desde la aprobación por el ERC hasta el desembolso)	5	7	6	7	6
Transferencia bancaria	5	6	6	7	6
(desde el primer envío a la recepción de los USD)	45	33	35	51	41

Notas:

- No incluye la preparación y las negociaciones en el ámbito del país.

-Basado en 142 proyectos aprobados desde 2006 hasta 2009: 48 con financiación insuficiente y 94 de respuesta rápida, 18 de los cuales destinados a paliar el encarecimiento de los alimentos.

19. Los breves plazos impuestos por el CERF han llevado a la FAO a reducir sus períodos de suministro, aunque existe margen para seguir avanzando. El acceso de la Organización al Fondo se basa en criterios según los cuales el tiempo es decisivo. Lamentablemente, la impresionante expansión financiera y geográfica de los programas de emergencia y rehabilitación de la FAO durante la última década no se ha visto apoyada por un esfuerzo institucional sistemático para incrementar la capacidad operativa de forma generalizada en el ámbito de los países. Además, los actuales sistemas de gestión de la información con que cuenta la FAO impiden un flujo rápido y uniforme de la información sobre el presupuesto y la ejecución desde el nivel de campo hasta la Sede. Esta circunstancia obstaculiza la capacidad de la Sede para realizar un seguimiento de los resultados del proyecto comparados con índices de referencia en tiempo real.

2.5 Asociaciones y coordinación

20. Aunque la capacidad de intervención de la FAO en situaciones de emergencia en el país es un factor importante en la calidad de la ejecución de proyectos del CERF, no es el único. También existen cuestiones relacionados con los conocimientos técnicos. Hay que reconocer que la necesidad de asociados que cuenten con una sólida presencia sobre el terreno y capacidad técnica es más importante en los casos en los que la respuesta y/o el contexto son complejos.

21. Las organizaciones dotadas de experiencia con una sólida presencia sobre el terreno suelen hacer un mejor uso de los fondos del CERF. Su presencia a largo plazo y su robusta autonomía financiera también les permiten continuar sirviendo a los beneficiarios tras la finalización de la ayuda del CERF. No siempre es posible encontrar este tipo de asociados, sobre todo en países afectados por una catástrofe repentina, aunque en la mayoría de países de la muestra, la FAO pudo valerse de una combinación útil de ONG/OBC de larga tradición, sistemas de vigilancia e instituciones gubernamentales para ayudar a delimitar, planificar y suministrar la asistencia financiada por el CERF.

22. En general, las asociaciones constituyeron un ámbito de gran fuerza, en el que se han aprovechado las ventajas comparativas de ONG, OBC, gobiernos y organizaciones de las Naciones Unidas. La eficiencia en la aplicación del proyecto guardó una fuerte correlación con la capacidad de los asociados en la ejecución. Algunas ONG asociadas se quejaron de deficiencias administrativas. Muchas trataron de situar la relación en condiciones de mayor igualdad y recalcaron la importancia de conseguir una buena asistencia técnica y creación de capacidad por parte de la FAO, en lugar de únicamente financiación. El instrumento usado por la FAO para documentar y administrar asociaciones (las cartas de acuerdo) es inadecuado para este propósito y actualmente está siendo revisado.

23. Las asociaciones a largo plazo creadas mediante la labor de desarrollo de la FAO durante las últimas décadas demostraron a menudo ser muy útiles en la ejecución de intervenciones de emergencia a corto plazo. Los proyectos más eficaces financiados por el CERF en la muestra fueron aquellos que proporcionaron una capacidad de intervención a agentes que ya contaban previamente con presencia sobre el terreno y programas de emergencia y desarrollo, ayudándoles a abordar crisis o amenazas especialmente graves en un momento determinado.

2.6 Equidad y selección de beneficiarios

24. En la mayoría de los proyectos examinados, en lo que respecta a la documentación del programa y los contratos con asociados en la ejecución se definieron criterios precisos relativos a la selección de beneficiarios. No obstante, estos criterios a menudo se adaptaron a las condiciones sobre el terreno para tomar en consideración las opiniones y recomendaciones de las comunidades. En general, estas modificaciones locales tendieron a debilitar los criterios de distribución selectivos y ampliar el conjunto de posibles beneficiarios.

25. Dado el escaso margen de tiempo de los proyectos de respuesta rápida del CERF y el riesgo de que se produzca un sesgo al establecer listas de distribución, la Evaluación reconoce la necesidad de unas directrices más generales en la selección de los beneficiarios centradas en el proceso, sobre todo para productos que pueden compartirse fácilmente como por ejemplo las semillas y los fertilizantes, dejando que las comunidades y las ONG con capacidad seleccionen, de forma transparente, amplios grupos de familias sobre el terreno que merezcan la ayuda. Este enfoque minimizaría las tensiones, sería percibido como más equitativo en el ámbito comunitario, ahorraría tiempo en lo que respecta a la planificación, coordinación y envasado (el envasado de productos a granel es más barato y rápido que el envasado en lotes individuales), y el resultado no sería muy distinto.

2.7 Resultados

26. A partir de los datos de los ocho países incluidos en los estudios de casos, la Evaluación concluye que la FAO utilizó su financiación del CERF para prestar una importante contribución humanitaria a comunidades afectadas por crisis a través de intervenciones en el momento decisivo orientadas a proteger medios de subsistencia autosuficientes. A menudo, la contribución de la Organización a la salvación de vidas fue indirecta – con la excepción de las zoonosis que afectan directamente a la salud humana – aunque encaja dentro de las directrices del CERF sobre la forma de interpretar el concepto de salvar vidas. Las intervenciones pueden clasificarse en dos amplios *modus operandi*:

- Anterior a una crisis: intervenciones que intentan controlar la escalada de una “amenaza biológica” para los recursos productivos y la salud humana, como por ejemplo la vacunación del ganado o las intervenciones para luchar contra la langosta;
- Posterior a una crisis: distribución de insumos agrícolas como por ejemplo semillas, fertilizantes, herramientas, ganado y piensos para mitigar los efectos que ha tenido en los medios de subsistencia la crisis después de haber llegado a su fin.

2.7.1 Resultados por tipo de ayuda

27. El *modus operandi* anterior a las situaciones de crisis parece funcionar mejor para la lucha contra la langosta que para el control de enfermedades del ganado, principalmente gracias a plaguicidas que son bienes almacenables de larga duración, y por consiguiente disponibles con mayor rapidez que algunas vacunas. El proyecto de lucha contra la langosta en el África austral pudo movilizar rápidamente plaguicidas de existencias abandonadas en almacenes de Malí usando el programa de la FAO de “triangulación de plaguicidas”. En cambio, las vacunas para la fiebre del Valle del Rift, la peste de los pequeños rumiantes o el carbunco en Kenya y Lesotho tuvieron que licitarse y en algunos casos los suministradores tuvieron que fabricarlas

por encargo de la FAO. Como resultado, estas vacunaciones llegaron tarde en el desarrollo del brote, en ocasiones demasiado tarde para ser eficaces.

28. El control preventivo (es decir, vacunaciones periódicas en el caso de enfermedades, y controles y estudios sistemáticos de los enjambres en el caso de las langostas) se considera normalmente más eficaz desde el punto de vista de los costos que luchar contra brotes declarados. En algunos de los países incluidos en la muestra (p.ej. en el caso de la langosta roja en Tanzania), una operación de control preventivo había fracasado para controlar con suficiente antelación la amenaza y se pidió al CERF que afrontase una escalada del riesgo. Tal como se demuestra en este proyecto concreto, existe el riesgo de que la disponibilidad de ayuda de emergencia para controlar brotes declarados pueda reducir la preocupación de los países en desarrollo con respecto a los brotes, y por consiguiente relajar su compromiso para apoyar sistemas de vigilancia y control preventivo que sean sólidos y permanentes. No obstante, estos dos enfoques no pueden ser considerados como mutuamente excluyentes. Existen sinergias entre una capacidad preventiva sólida y una respuesta eficiente en situaciones de emergencia. Tal como se ha expuesto anteriormente, asociados que disponen de una presencia consolidada sobre el terreno y conocimientos técnicos – como por ejemplo servicios veterinarios nacionales u organizaciones regionales de lucha contra la langosta – se encuentran en mejores condiciones para hacer un buen uso de la financiación para emergencias en los casos en que una situación determinada se encuentra temporalmente fuera de control. Por consiguiente, resulta fundamental para la FAO y sus asociados nacionales y regionales mantener una sólida capacidad preventiva tanto en el ámbito veterinario como en el de la lucha contra la langosta, principalmente para prevenir crisis, pero también para mitigarlas eficazmente cuando se produzcan. La financiación para emergencias procedente de donantes nunca puede sustituir sistemas de control preventivo sólidos y duraderos; de hecho, estos últimos están en mejores condiciones para hacer un buen uso de los primeros.

29. El segundo *modus operandi* anteriormente citado – la sustitución de recursos productivos perdidos en una catástrofe, en un intento para proteger y/o reconstruir medios de subsistencia productivos y autosuficientes – funciona como una póliza de seguro en el sentido de que protege los medios de subsistencia ante riesgos. Los datos obtenidos de los estudios de casos indican que este tipo de proyectos orientados a la protección de medios de subsistencia proporcionan una ayuda valiosa a poblaciones necesitadas. En consecuencia, algunos organismos de las Naciones Unidas (la FAO así como el PMA y la OIT entre otros), muchas ONG y, de forma más destacada, el movimiento de la Cruz Roja están aumentando sus inversiones en proyectos de emergencia relativos a medios de subsistencia.

30. No resulta sorprendente que el enfoque funcione mejor cuando una ayuda de buena calidad y pertinente se suministra en cantidad suficiente a los destinatarios correctos, y a tiempo para su utilización óptima. A partir de los datos disponibles, el resultado de los proyectos de la FAO financiados por el CERF tomando estos criterios como referencia fue el siguiente:

- Calidad: la ayuda proporcionada por la FAO y sus asociados ha sido, en general, de buena calidad y perfectamente conocida para los agricultores. Se produjeron algunos problemas en ocasiones en que las variedades/razas/tipos de productos distribuidos no coincidían con los utilizados normalmente en las áreas destinatarias de la ayuda. En el caso de las semillas y el ganado, la única razón para usar nuevas variedades desconocidas por los grupos destinatarios durante un proyecto de respuesta rápida debería ser la falta de disponibilidad de variedades locales conocidas.

- Cantidad: la cantidad entregada por la FAO es variable, aunque a menudo bastante reducida en comparación con las pérdidas sufridas por los beneficiarios. Así ocurre normalmente cuando pequeñas asignaciones del CERF se enfrentan con grandes necesidades generadas por catástrofes de aparición repentina. Por una parte, la ayuda en pequeños paquetes suelen reducir los efectos de proyectos financiados por el CERF y ejecutados por la FAO. Por otra, existe el riesgo de que una ayuda demasiado grande, normalmente suministrada de forma gratuita, pueda crear dependencia y socavar mecanismos más sostenibles de suministro de insumos. A menudo, los agricultores pueden complementar la ayuda con semillas y otros insumos adquiridos por su cuenta. El caso de Níger, donde la FAO ha invertido importantes esfuerzos y recursos durante la última década para crear tiendas de insumos gestionadas por organizaciones de agricultores, constituye un ejemplo adecuado de este problema: la Evaluación concluyó que la ayuda de emergencia podría socavar la viabilidad de las tiendas de insumos y recomendó utilizar estos establecimientos para prestar asistencia a través de un sistema de cupones en tiempos de crisis, en lugar de desarrollar canales paralelos de distribución de insumos. De forma parecida, los repartos de fertilizantes gratuitos realizados en el marco de proyectos destinados a paliar el encarecimiento de los alimentos beneficiaron a agricultores a corto plazo, aunque pueden contradecir la posición mantenida durante largo tiempo por la FAO y las instituciones financieras internacionales contraria a los subsidios generalizados para los fertilizantes y favorable a sistemas de suministro de fertilizante más sostenibles y basados en el mercado.
- Asignación selectiva de la ayuda: en general, la asistencia se distribuyó correctamente; el mejor resultado se logró en los casos en que los asociados en la ejecución y las comunidades optaron por no centrar la asistencia de forma demasiado específica en las familias más vulnerables.
- La puntualidad sigue siendo un aspecto problemático, a pesar de las mejoras aportadas a los procedimientos de adquisición de la FAO en los últimos años, como por ejemplo el aumento de la descentralización. Los equipos de emergencia de la FAO tienden a formular opiniones optimistas acerca del tiempo necesario para seleccionar, adquirir y distribuir insumos agrícolas, y por consiguiente subestiman el marco temporal. Normalmente, el objetivo consiste en distribuir la ayuda a comienzos de la temporada de siembra. En la práctica, a menudo se distribuye durante y, en ocasiones, al final del período de siembra. La mejor práctica es llevar a cabo la distribución antes de la temporada, para permitir a los agricultores planificar adecuadamente la utilización de los insumos. Los calendarios de cultivo son muy variables, incluso dentro de una zona concreta destinataria de la ayuda, por lo que sería deseable un mayor conocimiento y respeto de estas particularidades locales.

31. Otro importante criterio que determina el efecto en las respuestas de emergencia es la cobertura. No obstante, la mayor parte de proyectos del CERF evaluados formaban parte de una respuesta más amplia en la que intervenían algunos proyectos de diversos donantes, y la presente evaluación no estaba diseñada para examinar esas respuestas enteras. Por consiguiente, la Evaluación no se encuentra en condiciones para valorar sistemáticamente en todos los estudios de casos de países el grado en que la financiación del CERF, normalmente bastante escasa, ayudó a la FAO a alcanzar una cobertura adecuada de las necesidades de medios de subsistencia más allá de los pocos miles de beneficiarios seleccionados por cada proyecto concreto.

2.7.2 Comparación de los resultados con los criterios del CERF

32. Las funciones de la evaluación incluyeron preguntas acerca de la manera en que la ayuda de la FAO se adecua a los criterios de asignación de recursos del CERF, es decir, si los programas de la FAO financiados por el CERF suministraron ayuda en el momento decisivo, si satisfacen el criterio del CERF de salvar vidas (por ejemplo, mediante la reducción de estrategias de resistencia potencialmente mortales), y si la financiación del CERF disponible para la FAO para “crisis con financiación insuficiente” contribuyó a respuestas más equitativas para emergencias agrícolas en todo el mundo. Además, otra pregunta importante es si la ventanilla de emergencias con financiación insuficiente fortaleció elementos básicos de la respuesta humanitaria en crisis con escasez de financiación o si más bien apoyó intervenciones secundarias.

33. Sobre esta última cuestión, la mayoría de proyectos aprobados de la ventanilla de emergencias con financiación insuficiente se diseñaron para complementar o ampliar actividades centrales y fundamentales de la respuesta, tal como debe ser. Sólo muy pocos proyectos mostraron una tendencia a usar la ventanilla de emergencias con financiación insuficiente para experimentar con métodos más complejos que los proyectos de respuesta rápida (p.ej., las escuelas de campo y de vida para jóvenes agricultores en Kenya).

34. Los resultados son también claramente positivos en lo que respecta al criterio intervención en el momento decisivo. El factor de estacionalidad aparta a la FAO de otros receptores del CERF. Este hecho constituye un obstáculo importante para las intervenciones agrícolas en cualquier lugar, incluyendo no solamente las de emergencia, con independencia de que estén dirigidas a contener una crisis emergente o a mitigar sus efectos. Todos los proyectos evaluados intentaron abordar las necesidades más inmediatas relativas a las estaciones o al calendario de cultivos, aunque no todos lo lograron. Mientras que para otros organismos, un retraso de dos semanas no tiene mayores consecuencias, para la FAO, un retraso de dos semanas puede significar un retraso de 6 meses o 1 año en el caso de que se pierda una campaña agrícola.

35. En lo que respecta al criterio de salvar vidas, la Evaluación concluye que proteger medios de subsistencia sí salva vidas, aunque esta relación es generalmente indirecta. Las crisis pueden agravar conflictos provocados por el control de recursos (p.ej. entre pastores o entre pastores y agricultores). La pérdida de los propios medios de subsistencia puede llevar a situaciones de indigencia, hambre y/o la adopción de estrategias de resistencia que sean arriesgadas o socialmente inaceptables como por ejemplo endeudarse de forma insostenible, vender patrimonio, cometer hurtos, robar ganado o practicar la prostitución. No obstante, la mayoría de las comunidades contactadas durante la evaluación tenían acceso a conductas potencialmente menos arriesgadas para ganarse la vida, como la migración temporal en busca de empleos o, en algunas de las zonas con un fuerte déficit de alimentos, el acceso a ayuda alimentaria.

36. Además, en los casos en que los proyectos de la FAO sí salvaron vidas de forma evidente y directa, este hecho no fue percibido por las partes interesadas locales como el objetivo central de la intervención, sino como un efecto secundario: p.ej. las vacunaciones contra zoonosis como la fiebre del Valle del Rift o el carbunco eran primordiales para los agentes locales principalmente orientados a proteger los medios de subsistencia y los mercados en funcionamiento, aunque también salvaron la vida de un número indeterminado de pastores,

comerciantes de ganado, vendedores de carne y consumidores⁴. El objetivo central de las intervenciones de protección de los medios de subsistencia es proteger la seguridad, la autonomía y la dignidad en la vida de las personas.

37. El criterio de salvar vidas no puede interpretarse de una manera estrictamente literal y directa. El IASC y la Secretaría del CERF, a través de un proceso transparente y participativo, han logrado poner en práctica el criterio de salvación de vidas en una directriz sectorial precisa, delimitando qué tipos de intervenciones constituyen un uso legítimo de fondos del CERF. Las directrices resultantes, tituladas “Criterios de salvación de vidas y actividades sectoriales del CERF”⁵, proporcionan una lista de las intervenciones agrícolas apoyadas que la Evaluación consideró adecuadas y correctamente preparadas⁶. Prácticamente todos los proyectos examinados se ajustan plenamente a estas directrices.

38. Resulta lógico y apropiado que, inmediatamente después de una catástrofe, la labor de la FAO sea considerada de menor prioridad que la labor más directa de salvación de vidas por parte de organizaciones de socorro. No obstante, después de que las personas subnutridas han recibido alimentos y las principales amenazas para la salud se han controlado, salvaguardar los medios de subsistencia productivos y restaurar la capacidad local de producción de alimentos con rapidez se convierten en prioridades para los gobiernos nacionales y las poblaciones afectadas. Este hecho se refleja en un amplio consenso entre la comunidad humanitaria de que las actividades agrícolas en momentos decisivos, con un efecto directo e inmediato en la disponibilidad de alimentos y los medios de subsistencia de familias afectadas por una emergencia, son beneficiarias legítimas del CERF. Los criterios del CERF tienen como fin prevenir que la intervención se oriente lentamente hacia tareas de recuperación y mantener los fondos centrados en las necesidades humanitarias más acuciantes. No están destinados a limitar el CERF exclusivamente para operaciones de socorro paliativas.

⁴ El Gobierno de Kenya informó de 148 personas muertas como resultado del brote de fiebre del Valle del Rift de 2006-2007.

⁵ Secretaría del CERF, 7 de agosto de 2007.

⁶ A la lucha contra las enfermedades del ganado contagiosas para los humanos (zoonosis) se le hubiera podido otorgar una mayor notoriedad en las directrices dado que constituye la forma de intervención agrícola con efectos más inmediatos en la salvación de vidas, aunque ya ha recibido la aprobación como subgrupo de campañas de vacunación del ganado.

2.8 Control, evaluación y presentación de informes

39. Anualmente, en el ámbito de los países, los organismos receptores preparan importantes informes sobre el uso de fondos del CERF; estos documentos, consolidados por el CR/CH, se remiten a la Secretaría del CERF y al ERC para el control de calidad y, en última instancia, se publican en el sitio web del CERF. Según la Secretaría del CERF, la puntualidad en la elaboración de informes ha mejorado, aunque sigue siendo un problema para todos los organismos. La Secretaría no está en condiciones de confirmar la veracidad de esos informes independientemente. Los informes anuales consolidados del CERF y el Equipo de las Naciones Unidas en el país (ENUP) se beneficiarían de más verificaciones sobre el terreno y exámenes colegiados por parte de los ENUP y los asociados en la ejecución. También parece necesario prestar más atención a los plazos (es decir, la fecha de adquisición y entrega a los receptores), especialmente cuando se elaboran informes sobre proyectos de respuesta rápida.

3. Conclusiones

40. La FAO proporciona una importante contribución humanitaria a comunidades afectadas por crisis mediante el apoyo a su autosuficiencia y la disponibilidad local de alimentos intervenciones agrícolas en el momento decisivo. Su contribución a la salvación de vidas es a menudo (aunque no siempre) indirecta, aunque encaja en las directrices del CERF sobre la manera de interpretar los criterios para definir la asistencia que permite salvar vidas. La dependencia que la FAO tiene de los subsidios del CERF sigue siendo moderada hasta ahora y refleja una tendencia creciente hacia la financiación común de la asistencia humanitaria. En la mayoría de los países visitados por la Evaluación, la FAO utilizó adecuadamente la financiación del CERF en coordinación con otros instrumentos de financiación que disponen de plazos más largos.

41. Esta sinergia también es operacional. La labor de la FAO en la ayuda tanto al desarrollo como a la gestión del riesgo de catástrofes durante muchas décadas ha permitido a la Organización establecer fuertes vínculos con instituciones y agentes de larga tradición. Tal como se ha expuesto en secciones anteriores, este tipo de inversión y asociaciones duraderas con organizaciones estables han resultado ser muy valiosas para ejecutar intervenciones a corto plazo de prevención de crisis o de reacción ante ellas en los momentos en que ha sido necesario. Los proyectos más eficaces financiados por el CERF en la muestra fueron aquellos que ayudaron a un grupo de partes intervinientes que disponían de una presencia local consolidada y programas para abordar situaciones de crisis o amenaza de especial gravedad que exigen capacidad de intervención para un período determinado de tiempo.

42. A pesar del tamaño limitado de su financiación, el CERF constituye un instrumento financiero fundamental para la FAO, ya que proporciona financiación temprana, que permite una respuesta a las necesidades más acuciantes poco después de una catástrofe repentina o con la antelación suficiente para ser eficaz durante una catástrofe de lenta aparición (p. ej. para la lucha contra la langosta).

43. En general, los proyectos de la FAO financiados por el CERF tienen una dimensión reducida, han sido diseñados rápidamente y siguen enfoques bastante comunes y simples. Estas características son apropiadas para proyectos que deben ejecutarse durante 6 o 10 meses. Algunos proyectos más complejos de la muestra tuvieron unos resultados bastante deficientes durante la ejecución.

44. La mayoría de proyectos fueron considerados pertinentes. La única preocupación en lo que respecta a la pertinencia corresponde a los proyectos, aprobados en 2008, relativos al encarecimiento de los alimentos. El suministro de insumos agrícolas subsidiados para algunos meses proporcionará en el mejor de los casos un alivio temporal a un pequeño número de agricultores y tendrá un efecto marginal en los precios de los alimentos.

45. La Evaluación consideró que la gestión del CERF era muy profesional y fiable, y que combinaba de forma equilibrada la flexibilidad con el rigor, promoviendo una respuesta a las necesidades desde criterios de coherencia y prioridad. Asimismo apoya indirectamente el enfoque de grupos, al otorgar a los organismos de las Naciones Unidas una ventaja de partida, pequeña y temporal, en el momento inmediatamente posterior a una catástrofe. Las propuestas se examinan, aprueban y financian de forma muy rápida, aunque no con la celeridad prevista.

46. La FAO no necesita esperar a la transferencia bancaria para empezar a ejecutar un proyecto: en el momento en que se aprueba el proyecto, el personal de campo está autorizado a pagar los gastos iniciales utilizando el mecanismo de anticipo de fondos del SFERA de la FAO. Para proyectos de respuesta rápida, la ejecución puede comenzar normalmente un mes o un mes y medio después de la catástrofe o de la escalada de crisis que tratan de afrontar.

47. La principal preocupación destacada por la Evaluación está relacionada con la eficiencia y la puntualidad. La puntualidad y estacionalidad, que son fundamentales para proyectos relativos a medios de subsistencia, merecen una mayor atención por parte del personal del programa, que debería tener un mayor conocimiento de los plazos normales de entrega previsible para los diversos métodos de realización de las compras. También se deberían tener en mayor consideración los calendarios de cultivos locales y de qué forma las temporadas de siembra pueden variar de una localidad, altitud o zona agroecológica a otra próxima. Esta mejora en el conocimiento de los plazos de adquisición y suministro y los calendarios de cultivos locales permitiría suministrar insumos agrícolas antes de la temporada de siembra en la mayoría de lugares, en lugar de hacerlo durante, tal como ocurre en muchas ocasiones. Así también podría ser más fácil para el personal juzgar si es posible o no llegar a tiempo para la próxima temporada de cultivo.

48. La evaluación indicó que la ejecución eficiente y puntual de proyectos guardaba correlación con la capacidad de la FAO para actuar en situaciones de emergencia en el país, que es variable: como cabría esperar, los países con una gran cartera de situaciones de emergencia suelen hostear equipos de emergencia numerosos y experimentados, mientras que los países con una cartera de emergencias reducida o inexistente cuentan con un personal carente de los conocimientos y la experiencia para diseñar y ejecutar proyectos de respuesta rápida a situaciones de emergencia. Resulta necesario un esfuerzo para aumentar la capacidad de las oficinas en los países dentro del programa ordinario, para gestionar pequeños proyectos de emergencia. Asimismo, el personal de campo de la FAO carece de procesos, herramientas y sistemas de información normalizados para facilitar y documentar la gestión financiera, las adquisiciones, la contratación y la supervisión en el ámbito del país. Mientras que las compras y la contratación de emergencia se han descentralizado progresivamente al nivel de campo, los sistemas de contabilidad, presupuestación y gestión de la Organización han fracasado en la adaptación. La actual estructura de gestión de la información no permite un flujo rápido y uniforme de información sobre el presupuesto y la ejecución desde el nivel de campo hasta la Sede. Esta circunstancia obstaculiza la capacidad de la Sede para realizar un seguimiento de los resultados del proyecto comparados con índices de referencia en tiempo real. En vista de los logros alcanzados en los últimos años para mejorar la conectividad de las oficinas nacionales,

la FAO debería desarrollar aplicaciones y herramientas adecuadas que funcionen en el ámbito nacional, conectando las oficinas con la Sede en sistemas integrados de gestión de la información.

49. Por último, hay que destacar la inestimable función que los asociados de la FAO en la ejecución han desempeñado en el éxito de los proyectos financiados por el CERF sometidos a examen. Dado que las capacidades locales son fundamentales para proporcionar ayuda puntual y eficaz a poblaciones en estado de necesidad, existen motivos para esperar que, en el caso de que la capacidad de gestión y administración de la FAO pueda mejorar de una forma metódica y sistemática a nivel nacional, la Organización y sus asociados estén en condiciones de ejecutar en los próximos años excelentes programas de emergencia destinados a la protección de medios de subsistencia.

4. Recomendaciones

50. La Evaluación formula varias recomendaciones, la mayoría de ellas dirigidas a la FAO aunque algunas a la Secretaría del CERF. Todas ellas se han debatido con las partes afectadas. A continuación se exponen las recomendaciones:

Evaluaciones de necesidades y establecimiento de prioridades

1. Aprovechando su programa de desarrollo y la larga presencia en la mayoría de países, la FAO debería seguir movilizando especialistas del gobierno entendidos en el tema, proyectos de desarrollo preexistentes y ONG para participar en evaluaciones de necesidades.
2. Si el tiempo lo permite y cuando sea conveniente, la FAO debería tratar de participar en las evaluaciones de las necesidades de múltiples partes interesadas para reforzar la objetividad, precisión y transparencia al identificar las necesidades y prioridades después de catástrofes que puedan haber afectado a muchos sectores.
3. En la mayoría de países expuestos a catástrofes, la Organización debería seguir apoyando sistemas de alerta temprana y/o la recopilación de perfiles de medios de subsistencia básicos y calendarios agrícolas elaborados a partir de los propios conocimientos de los agricultores inicialmente captados en el momento de la evaluación de las necesidades y perfeccionados posteriormente durante todo el proceso de respuesta bajo la tutela del grupo de agricultura o seguridad alimentaria (o un mecanismo de coordinación similar).

Diseño de proyecto y garantía de la calidad

4. Sería conveniente normalizar los enfoques técnicos del proyecto del CERF desde el punto de vista del control de calidad, de acuerdo con el enfoque desarrollado por el Servicio de Semillas y Recursos Fitogenéticos. Debido a su corta duración, los proyectos del CERF deben usar enfoques simples y comunes, y centrarse en reemplazar los bienes de producción que se necesitan con mayor urgencia para garantizar un determinado nivel de producción alimentaria e ingresos, en lugar de pretender incrementar los niveles de producción alimentaria en comparación con períodos anteriores a la crisis (véase también la Recomendación 20).

Eficiencia y puntualidad

5. En el caso de que la evaluación quinquenal del CERF lo confirme, los retrasos estacionales en la aprobación de proyectos del CERF, que se deben a un gran número de proyectos para emergencias con financiación insuficiente que deben procesarse en determinados momentos del año, merecen el examen por parte de la Secretaría del CERF a fin de “proteger” de este efecto a los proyectos de respuesta rápida, es decir, garantizar que el proceso de aprobación para proyectos de respuesta rápida no quede afectado por los retrasos en la ventanilla de emergencias con financiación insuficiente.
6. El personal del programa debe tener un mayor conocimiento de los plazos normales de entrega previstos para los diversos métodos de adquisición y debería iniciar las compras y contrataciones lo antes posible; la “preadquisición” (iniciar las compras antes de la fecha oficial de inicio del proyecto) debería convertirse en la norma para proyectos de respuesta rápida del CERF; las renovaciones de pedidos constituyen un instrumento muy poderoso para el suministro rápido, cuando se basan en licitaciones previas que se realizaron correctamente y a las que acudieron un número suficiente de ofertantes.
7. Prestando una mayor atención a la forma en que los calendarios de cultivos cambian de una localidad, altitud o zona agroecológica a otra próxima permitiría a los equipos de campo programar mejor el suministro y proporcionar insumos agrícolas *antes* de la temporada de siembra en lugar de hacerlo *después*, tal como ocurre normalmente. En algunos países debería desarrollarse un conocimiento más preciso de estos cambios en el calendario de cultivos. De esta forma podría ser más fácil juzgar si es factible llegar a tiempo para la temporada siguiente y cuando resulta más realista dedicar los esfuerzos a temporadas posteriores (véase la Recomendación 8).
8. Dependiendo del método de compras seleccionado y la posibilidad de poder cursar una renovación de pedido, el personal del programa debería llevar a cabo una predicción bien fundamentada acerca de si pedir fondos del CERF para “alcanzar la siguiente cosecha”. Como norma general, si existe la posibilidad de cursar una renovación de pedido o un contrato de proveedor único con un suministrador que posee los bienes en existencias, cabría esperar un tiempo de demora de uno a dos meses desde el inicio de la compra hasta la entrega de los insumos a los agricultores. Este tiempo de demora cambia hasta un mínimo de 3 meses, y con mayor probabilidad un período de 4 a 6 meses en el caso de que las compras tengan que ser licitadas nacional o internacionalmente.
9. Para apoyar y gestionar la respuesta temprana a situaciones de emergencia, los miembros del personal de la FAO en el país orientados a actividades de desarrollo deben adquirir una “especialización en situaciones de emergencia” a través de la provisión de un programa de capacitación constante y específico de concienciación y ejecución. Esto puede exigir integrar las emergencias en programas de capacitación institucionales, y dedicar recursos procedentes del presupuesto del programa ordinario de la FAO o de donantes para que el personal y los consultores en los países reciban formación sobre la gestión de programas de emergencia.
10. Los sistemas institucionales de gestión de información de la FAO deben adaptarse a operaciones cada vez más descentralizadas. En último término, los sistemas de Oracle utilizados por la FAO para la contabilidad, gestión de recursos humanos y

procesamiento de órdenes de compra deberían ampliarse para apoyar operaciones sobre el terreno, incluyendo contabilidad, seguimiento de cartas de acuerdo y supervisión de compras. Dado que desarrollar e introducir estas aplicaciones en el ámbito de los países puede durar cierto tiempo, entretanto se necesitará un instrumento de gestión de operaciones de emergencia.⁷

Asociaciones y coordinación

11. La FAO, al mismo tiempo que defiende el principio humanitario de neutralidad, debería seguir desarrollando relaciones de trabajo con agentes públicos y privados, con preferencia por aquellos que tienen un compromiso duradero y buenas relaciones con la comunidad en las zonas beneficiarias, para posibilitar programas de emergencia más rápidos y eficaces, y facilitar la sostenibilidad y la transición a posteriores programas de recuperación y desarrollo.
12. La FAO debería incluir, en mayor medida que ahora, a asociados fundamentales en la ejecución para delimitar, diseñar y especificar las intervenciones propuestas; asimismo, la Organización debería apoyar, cuando sea necesario, proyectos valiosos diseñados directamente por los mismos asociados.
13. Para equiparar la relación con los asociados en la ejecución, la Sección 507 del nuevo Manual de la FAO y el nuevo instrumento de asociación deberían completarse tan pronto como sea posible y estar a disposición de los equipos operacionales.
14. De la misma forma que los donantes y la FAO piden a veces a los asociados locales que den notoriedad a la ayuda que aquellos prestan mediante la colocación de sus logotipos en paneles o publicaciones (“visibilidad descendente”), la FAO debería incluir sistemáticamente los logotipos de sus asociados en la ejecución en prospectos e informes de terminación de proyectos para reconocer la importancia de su contribución (“visibilidad ascendente”).
15. Sería deseable que el apoyo que la FAO presta a los asociados en la ejecución en forma de asistencia técnica y capacitación durante respuestas de emergencia sea prestado por especialistas nacionales con amplia experiencia sobre el terreno.

Equidad y selección de beneficiarios

16. En la respuesta inmediata a una catástrofe, y por consiguiente en la mayoría de proyectos de respuesta rápida del CERF, la selección de beneficiarios para proyectos de sustitución de bienes debería centrar su atención en el ámbito de la aldea (selección de las aldeas más afectadas). Para ahorrar tiempo y proteger la cohesión/el capital social en el ámbito comunitario en el momento más necesario, las comunidades beneficiarias deberían contar con la posibilidad de decidir de qué manera quieren que se distribuyan los insumos propuestos, de acuerdo con una forma transparente.
17. Del mismo modo que la Sede de la FAO ha delegado la ejecución de algunas actividades importantes de adquisición en las oficinas locales, pueden existir oportunidades para mejorar la eficacia de la adquisición delegando la compra de

⁷ Esta recomendación coincide con las recomendaciones 5.2 y 5.3 de la Evaluación de la capacidad operacional de la FAO en las emergencias.

algunos productos en los asociados en la ejecución⁸ o directamente en los beneficiarios a través de un sistema de cupones, especialmente cuando el tipo de insumos que debe suministrarse varía considerablemente entre localidades próximas. La experiencia de los ensayos de distribuciones mediante cupones en África debería incorporarse a los procedimientos y los instrumentos de gestión operaciones de emergencia de la FAO. No obstante, cuando se utilicen en el contexto de un proyecto del CERF, las ferias de insumos deberán ser lo más sencillas que sea posible, evitando la complejidad de los programas de cupones a cambio de trabajo.

Resultados

18. La FAO debería siempre adquirir variedades/razas/tipos coincidentes con los utilizados normalmente en las zonas receptoras de la ayuda y que sean conocidos para los beneficiarios, especialmente en las fases de emergencia y rehabilitación temprana.
19. La FAO y otras organizaciones implicadas en los medios de subsistencia deberían seguir defendiendo, en nombre de la gran cantidad de comunidades a las que intentan ayudar, la protección de los medios de subsistencia como una cuestión humanitaria legítima, reconociendo sin embargo que esta línea de trabajo difiere de operaciones de socorro paliativas, en el hecho de que su objetivo es apoyar la capacidad de resistencia de agentes económicos experimentados cuyos conocimientos técnicos merecen respeto y atención durante la evaluación de las necesidades, selección de productos y el establecimiento de los plazos para su entrega (véanse las recomendaciones 3, 20 y 7, respectivamente).

Recomendaciones dirigidas al CERF

20. El criterio de “salvación de vidas” del CERF debería seguir interpretándose de forma flexible como una salvaguarda para centrar los fondos en las necesidades humanitarias, incluyendo la protección de los medios de subsistencia autosuficientes y la disponibilidad de alimentos a través de intervenciones agrícolas en el momento decisivo, de conformidad con las directrices sectoriales del CERF.
21. La Secretaría del CERF debería corregir el formato del informe descriptivo de manera que todos y cada uno de los informes anuales del CERF relativos a los países contengan, para cada sector y organismo, un calendario de intervenciones, que incluya las fechas de adquisición y suministro de asistencia a los beneficiarios.
22. Debería exigirse a los grupos y al ENUP que analicen de forma sistemática los informes descriptivos y los resultados de cada proyecto anualmente, con vistas a proporcionar cierto grado de examen colegiado y mejorar la calidad de la elaboración de informes. En este mismo sentido y de forma similar a lo que ocurre frecuentemente durante las evaluaciones de las necesidades, los grupos y el ENUP podrían convenientemente evaluar las respuestas y aprender de la experiencia conjunta.

⁸ Esta medida no está actualmente autorizada por las normas de la FAO relativas a la adquisición y debe ser analizada como parte del actual examen del instrumento de la carta de acuerdo.