

Signatura: EC 2016/92/W.P.6/Add.1
Tema: 7
Fecha: 7 de junio de 2016
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Respuestas de la dirección del FIDA y la FAO a la síntesis de la evaluación conjunta sobre su actuación en materia de desarrollo pastoril

Nota para los miembros del Comité de Evaluación

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Lisandro Martin
Gerente Principal de Programas
Departamento de Administración de Programas
Tel.: (+39) 06 5459 2388
Correo electrónico: lisandro.martin@ifad.org

Envío de documentación:

Alessandra Zusi Bergés
Oficial encargada
Oficina de los Organos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2092
Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Caterina Batello
Jefa de equipo - Ordenación de Ecosistemas y Agroecología
División de Producción y Protección Vegetal
Departamento de Agricultura y Protección del Consumidor
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Tel.: (+39) 06 5705 3643
Correo electrónico: caterina.batello@fao.org

Philippe Ankers
Asesor Superior de Programas
Programa estratégico de reducción de la pobreza rural
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Tel.: (+39) 06 5705 6214
Correo electrónico: philippe.ankers@fao.org

Comité de Evaluación — 92º período de sesiones
Roma, 21 de junio de 2016

Para examen

Respuestas de la dirección del FIDA y la FAO a la síntesis de la evaluación conjunta sobre su actuación en materia de desarrollo pastoril

A. Respuesta de la dirección del FIDA

Introducción

1. La dirección aprecia los esfuerzos de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) a fin de preparar un sucinto informe de síntesis de evaluación. Dicha síntesis ha aportado interesantes enseñanzas extraídas del estudio de bibliografía de referencia, para mejorar la comprensión y el enfoque del FIDA en relación con el desarrollo pastoril, y del examen documental de proyectos, tanto del FIDA como de la FAO, incluidas las evaluaciones de los mismos. La dirección también valora los esfuerzos de la IOE a fin de abordar las observaciones formuladas por la dirección sobre las versiones anteriores del informe. Esta nota presenta, en la sección A, las respuestas de la dirección del FIDA a las recomendaciones incluidas en la evaluación y, en la sección B, las observaciones de la FAO.

Recomendaciones

2. Los informes de síntesis de evaluación son instrumentos de aprendizaje valiosos y ofrecen un marco analítico para las intervenciones del FIDA. La dirección constata que este informe se basa en un amplio conjunto de datos empíricos extraídos de evaluaciones, incluidos 65 documentos de la FAO y el FIDA, y un inventario completo de proyectos centrados en el pastoreo (31 del FIDA y 163 de la FAO). Habida cuenta de la considerable experiencia acumulada en materia de evaluación, debería procurarse aprovechar el aprendizaje logrado para asegurar un mayor valor añadido de las recomendaciones de los informes de síntesis de evaluación. En ese sentido, se velará por que el Informe del Presidente sobre el estado de aplicación de las recomendaciones de evaluación y las medidas adoptadas por la dirección (PRISMA) contribuya a esta importante función de aprendizaje.

Recomendación 1. La FAO y el FIDA deberían dotarse de una política de actuación en materia de desarrollo pastoril

3. La dirección está de acuerdo con esta recomendación: considera que el FIDA necesita sólidos principios de actuación en el ámbito del pastoreo. Por ello, está estudiando las distintas opciones y, sobre la base de los datos empíricos disponibles, seleccionará las mejores modalidades, lo que podría incluir la formulación de una política. También se están elaborando otros instrumentos —por ejemplo, notas de orientación o notas informativas sobre políticas— para abordar cuestiones específicas en distintos contextos. En el marco de esa labor y coincidiendo con la celebración de la reunión bienal del Foro Campesino en febrero de 2016, el FIDA celebró una sesión especial dedicada al pastoreo, en asociación con la Iniciativa Mundial para el Pastoralismo Sostenible.
4. La dirección reconoce que este es un momento decisivo para la labor del FIDA y la FAO en materia de desarrollo pastoril. El FIDA es un miembro activo del Centro Pastoril de Conocimiento de la FAO. Mediante una donación a Veterinarios Sin Fronteras Internacional, el FIDA está respaldando la organización de cinco consultas regionales en colaboración con los comités directivos del Foro Campesino, varias organizaciones pastoriles de la sociedad civil y otras organizaciones asociadas (la FAO, la Iniciativa Mundial para el Pastoralismo Sostenible apoyada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, la Unión Europea, etc.).

Recomendación 2. Fortalecer y adaptar la capacidad del FIDA y la FAO para actuar de manera sistémica en materia de desarrollo pastoril

5. La dirección está de acuerdo con esta recomendación. Hay margen para un ulterior y constante perfeccionamiento profesional en esta esfera, tanto mediante el aumento de las competencias como a través de la mejora de las prácticas operacionales. La dirección redoblará los esfuerzos destinados a fortalecer las capacidades internas, promoviendo el aprendizaje sistémico en el seno de la División de Asesoramiento Técnico y Políticas, compartiendo las enseñanzas extraídas de los proyectos con las divisiones regionales y aprovechando los conocimientos sobre todos los aspectos relativos al pastoreo generados por instituciones especializadas asociadas, como la FAO, y, por ejemplo, la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, Veterinarios Sin Fronteras, Bilital Maroobe, organizaciones no gubernamentales y organizaciones pastoriles de la sociedad civil.
6. También se fortalecerán las capacidades a través de enfoques más coordinados entre la División de Asesoramiento Técnico y Políticas y las divisiones regionales en el tratamiento de las cuestiones relacionadas con el pastoreo, ya que son cuestiones transversales que abarcan esferas temáticas como la ganadería, los recursos naturales, los pueblos indígenas, las instituciones y el género. En el proceso de diseño de los proyectos, se aprovechará la experiencia del Centro de Inversiones de la FAO. La dirección también estudiará opciones para utilizar más ampliamente la modalidad de donaciones a nivel regional en apoyo de los proyectos financiados con préstamos, a fin de promover iniciativas de desarrollo pastoril eficaces, dado su carácter transfronterizo y transnacional.
7. El programa de aprendizaje del FIDA también se basará en los últimos estudios mundiales de investigación, al tiempo que aprovechará las enseñanzas adquiridas internamente, por ejemplo, a través del Departamento de Estrategia y Conocimientos. En lugar de desarrollar internamente todos los recursos necesarios, el FIDA recurrirá en la medida de lo posible a recursos externos, incluidos los recursos técnicos y de aprendizaje elaborados por el Centro Pastoril de Conocimiento de la FAO.

Recomendación 3. Gestionar, en lugar de evitar, las principales dimensiones del riesgo

8. La dirección está de acuerdo con esta sugerencia. Los proyectos que abordan el desarrollo pastoril a menudo deben afrontar riesgos importantes, como el desplazamiento de las comunidades. Dichos proyectos recibirán un apoyo cada vez mayor de la División de Asesoramiento Técnico y Políticas a fin de abordar esos riesgos en la fase de diseño y definir estrategias para atenuarlos.
9. A un nivel más amplio, el Departamento de Administración de Programas está trabajando en la actualización de los procesos de examen de la cartera de proyectos, con el objetivo de establecer un examen prospectivo y centrado en los resultados. En este contexto, la gestión de los riesgos también figurará como esfera prioritaria en los exámenes e informes de las distintas divisiones. Se alentará a las divisiones y a los equipos en los países a que preparen una estrategia de gestión de los riesgos y de resiliencia adaptada al contexto para cada proyecto o programa de desarrollo pastoril. Teniendo en cuenta que estos, por extensión, se ejecutan en zonas áridas, la División de Medio Ambiente y Clima ya ha prestado un notable apoyo, a través del Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala (ASAP), a los proyectos de desarrollo pastoril recientemente diseñados (cabe señalar que esos proyectos se diseñaron después de 2013, por lo que las mejoras resultantes se reflejarán en futuras evaluaciones).

Recomendación 4. Apoyar las actividades de promoción por parte —o en nombre— de los pastores y personas cuyos medios de vida dependen de los sistemas pastoriles

10. La dirección toma nota de esta recomendación y coincide en la importancia de la labor de promoción. En este contexto, el FIDA seguirá respaldando las actividades de promoción efectuadas por los propios pastores mediante: i) el fortalecimiento de su capacidad de expresar sus propias necesidades, ii) la facilitación de la participación activa de las organizaciones pastoriles de la sociedad civil en los foros internacionales y iii) la prosecución de su labor en este ámbito a través de sus asociados, como el Foro Campesino, el Foro de los Pueblos Indígenas, el Centro Pastoril de Conocimiento de la FAO y diversas organizaciones representativas. En el marco de su actual modelo de colaboración con estos foros, el FIDA también reforzará la capacidad de participación en actividades de promoción de otras organizaciones de pastores; pero, habida cuenta del delicado carácter de la labor de promoción, no participará directamente en dichas actividades. La labor de promoción para distintas comunidades en contextos nacionales también podría tener implicaciones en función de la estructura política del país. Por ello, el enfoque utilizado debe adaptarse a las particularidades de cada contexto.
11. En la actualidad, la División de Asesoramiento Técnico y Políticas está llevando a cabo exhaustivos exámenes y consultas, y está elaborando instrumentos sobre el modo de participar en el diálogo sobre políticas a nivel nacional. Lo más razonable es aprovechar la experiencia adquirida en los proyectos como base empírica al debatir las políticas con los gobiernos. Durante las consultas mantenidas con el grupo de referencia (integrado por los gerentes de los programas en los países), también se señaló que el diálogo sobre políticas podía ser un proceso delicado y controvertido. Teniendo eso en cuenta, el FIDA reforzará las capacidades de las organizaciones representativas, pero intentará que no se le perciba como un “promotor” en nombre de determinados grupos o comunidades, especialmente en contextos delicados.

Observaciones adicionales

12. En el informe, así como en la respuesta del FIDA, se podría abordar de manera más explícita el problema de la disminución del acceso a las tierras de pastoreo y de la movilidad debido a la competencia por el uso de la tierra. Se alude a ello en el informe, pero los desafíos que plantea el acaparamiento de tierras justificarían un debate explícito al respecto. La movilidad está estrechamente vinculada a la pérdida de acceso a la tierra. La disminución del acceso a los pastizales es igual de importante para el debate sobre las definiciones de equilibrio y movilidad.
13. Por último, la dirección sugiere que, en los futuros informes de evaluación conjunta del FIDA y la FAO, se haga un mayor esfuerzo por presentar recomendaciones y enseñanzas diferenciadas de pertinencia operacional para cada una de las instituciones.

B. Respuesta de la dirección de la FAO

14. La evaluación realizada constituye un instrumento útil para que la FAO y el FIDA reconsideren su enfoque sobre la forma de reducir la pobreza y aumentar la resiliencia de las comunidades de pastores en las tierras áridas y semiáridas. Dado que no todas las comunidades de pastores tienen el mismo nivel de vida, el apoyo prestado a los países para promover el desarrollo en las tierras áridas y semiáridas debe adaptarse a las necesidades y situaciones específicas de estas comunidades.

Recomendación 1. La FAO y el FIDA deberían dotarse de una política de actuación en materia de desarrollo pastoril

15. En la primera recomendación se aboga por una clara política de actuación en materia de desarrollo pastoril. Una política de este tipo es, en efecto, necesaria, pero debería basarse en un enfoque territorial (por ejemplo, en las tierras áridas o semiáridas), en lugar de centrarse en el sistema (el pastoreo). La FAO debe adoptar una postura y una estrategia comunes sobre el futuro del pastoreo (como economía dinámica con perspectivas a largo plazo o como economía que podría llegar a desaparecer cuando el desarrollo de las economías nacionales genere nuevas oportunidades de trabajo digno) y deberá mantener debates internos a fin de iniciar el proceso de establecimiento de tal postura. Una vez formuladas, la política y la estrategia pueden integrarse en el programa de trabajo de la FAO, principalmente en el marco de sus prioridades estratégicas 3 y 5. En la actualidad, la emigración y la inmigración están acaparando la atención de los medios de comunicación y el público en general. La migración forzada, una realidad habitual en las tierras áridas y semiáridas, suele ser consecuencia de una combinación de factores económicos, ambientales y políticos (inseguridad) que deben abordarse conjuntamente.
16. La necesidad de una colaboración más estrecha entre la FAO y el FIDA es un hecho plenamente reconocido. La FAO aboga por una mayor colaboración. También se deberían estrechar los lazos con otros asociados de las Naciones Unidas (por ejemplo, el Programa Mundial de Alimentos), las instituciones financieras (como el Banco Mundial), la Comisión Europea y la Oficina Interafricana de Recursos Animales de la Unión Africana, entre otros. La Organización Mundial de Sanidad Animal trabaja igualmente en el ámbito del desarrollo pastoril. Asimismo, se debe garantizar la plena participación y colaboración de las organizaciones pastoriles de la sociedad civil. Ya se están dando los primeros pasos en esta dirección a través del Centro Pastoril de Conocimiento, una iniciativa encabezada por la FAO destinada a aumentar la colaboración y la coordinación. Cabe recordar que la colaboración es esencial para mejorar la eficiencia de los programas y lograr un impacto positivo a gran escala.
17. Podría evitarse el alto grado de improvisación experimental en los proyectos en los que no se logró prestar un apoyo adecuado al desarrollo pastoril promoviendo una mayor comprensión institucional del carácter singular de los sistemas pastoriles. El desarrollo de infraestructuras en las zonas de pastoreo, por ejemplo, en los ámbitos de la energía o la educación, puede ser una forma de abordar de manera específica la esencia misma de los sistemas pastoriles y debe tener en cuenta la movilidad de los pastores.
18. La FAO publicará en breve una Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia de pastizales, en la que se explica detalladamente la naturaleza de los sistemas pastoriles con respecto a sus desafíos, oportunidades y marcos jurídicos. Dicho documento también constituirá un buen punto de partida para el diálogo sobre las políticas en materia de desarrollo pastoril, tanto en el seno de la FAO y del FIDA como con los países.

Recomendación 2. Fortalecer y adaptar la capacidad de la FAO y el FIDA para actuar de manera sistémica en materia de desarrollo pastoril

19. Teniendo en cuenta el nivel de pobreza y la creciente volatilidad de la situación en las tierras áridas y semiáridas, el fortalecimiento de los conocimientos técnicos internos de la FAO y el FIDA propuesto en la recomendación 2 es una recomendación apreciable e importante, que ayudará a la FAO a obtener los resultados previstos en el marco de sus programas relacionados con las prioridades estratégicas 2 (desarrollo de la capacidad institucional), 3 y 5 y alcanzar sus objetivos generales. La FAO debe seguir especializándose en los aspectos técnicos y normativos del desarrollo pastoril.

20. El aprendizaje institucional es particularmente necesario en varios ámbitos temáticos y de trabajo, dada la diversidad de entornos en los que se practica el pastoreo. En el caso de la FAO, la capacitación y el fortalecimiento de capacidades deberían canalizarse a través de las divisiones pertinentes, como la Dirección de Fomento de Tierras y Aguas (AGL), la División de Producción y Protección Vegetal (AGP), la División de Producción y Sanidad Animal (AGA), la Oficina de Asociaciones, Promoción Institucional y Desarrollo de la Capacidad (OPC) y la División de Evaluación, Ordenación y Conservación Forestales (FOM). Además, el personal técnico de la FAO debería recibir capacitación sobre la gestión de los riesgos y el fortalecimiento de la resiliencia en las zonas áridas, en general, y en el marco de los sistemas pastoriles, en particular. La Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia de pastizales sentará una buena base para entender en qué medida el pastoreo sostenible contribuye a la producción de alimentos y a la conservación de la biodiversidad.
21. En el plano internacional, la FAO ha promovido las cuestiones relacionadas con el pastoreo en distintos marcos, por ejemplo, en la Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura, en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y en la Convención sobre la Diversidad Biológica. El Plan de Acción Mundial sobre los Recursos Zoogenéticos y el Programa mundial para una ganadería sostenible contemplan el tema del pastoreo. El estudio informativo n.º 66 Rev.1 "Servicios ecosistémicos prestados por las especies y razas de ganado, con especial atención a las contribuciones realizadas por los pequeños criadores y pastores" ha contribuido a una mayor toma de conciencia sobre los factores externos positivos y las duplicaciones con las zonas protegidas de pastoreo. El Centro Pastoril de Conocimiento tiene como objetivo dirigir y coordinar las actividades de promoción del pastoreo. En 2017, se ha programado la celebración de una conferencia internacional sobre el vínculo entre los pastores y los pastizales, y ya se ha empezado a debatir con los asociados la idea de establecer una asociación mundial consagrada a los pastores y los pastizales.
22. Recientemente, el Centro Pastoril de Conocimiento ha concluido una serie de siete encuentros regionales entre pastores en Asia, América Latina, Europa, Asia Central, Cercano Oriente, África Occidental y África Oriental y Meridional. Estas reuniones regionales, coorganizadas entre las organizaciones pastoriles, la FAO y algunos asociados del Centro Pastoril de Conocimiento, como el FIDA y Veterinarios Sin Fronteras, han permitido: determinar las prioridades y los planes de trabajo regionales, trazar una cartografía de las principales partes interesadas en el ámbito del pastoreo a nivel nacional y mejorar la gobernanza y la coordinación en las regiones. Los resultados de estas reuniones regionales orientarán la labor técnica de la FAO en materia de pastoreo a nivel regional.
23. Además, la FAO, a través del Centro Pastoril de Conocimiento, ha estado debatiendo con algunos países miembros y organizaciones de pastores la posibilidad de solicitar a la Asamblea General de las Naciones Unidas que proclame un Año Internacional de los Pastores. Esto permitiría, siguiendo el ejemplo del Año Internacional de los Suelos, canalizar iniciativas de promoción del pastoreo que podrían sentar las bases para la formulación de planes de trabajo regionales sobre el pastoreo y una política de la FAO en dicho ámbito.
24. La FAO, junto con organizaciones asociadas y grupos regionales de países miembros, estudiará la posibilidad de elaborar una política relativa a los pastores. En ella se determinarían los desafíos existentes y se formularían recomendaciones concretas para respaldar los medios de vida trashumantes de los pastores. El Centro Pastoril de Conocimiento ofrece el marco ideal para que los asociados en el desarrollo, los miembros y la sociedad civil contribuyan a los borradores sucesivos de esta política.

25. Sobre el terreno, se está llevando a cabo una iniciativa regional en África destinada al fortalecimiento de la resiliencia en las tierras áridas africanas, que también abarca a los pastores. En el plano nacional, la FAO trabaja en la mejora de la gestión de los riesgos y el fortalecimiento de la resiliencia en las zonas áridas, y en el apoyo a las comunidades de pastores en África Oriental. Por ejemplo, la Oficina de la FAO en Kenya está trabajando en las regiones pastoriles del norte del país, en la vigilancia de los recursos hídricos y la vegetación, la gestión de los recursos naturales y el control de la resiliencia de los pastores. A nivel subregional, la FAO encargó un estudio sobre la colaboración con instituciones tradicionales de las zonas de pastoreo del Cuerno de África, a fin de incrementar el impacto y la sostenibilidad de sus inversiones y de las de sus asociados.

Recomendación 3. Gestionar, en lugar de evitar, las principales dimensiones del riesgo

26. En la tercera recomendación, se insiste en establecer una distinción entre gestión del riesgo y reducción del riesgo. En el marco de su programa relacionado con la prioridad estratégica 5, la FAO está trabajando en la elaboración de notas de orientación sobre la función y la labor de la FAO en crisis prolongadas, en el contexto del Marco de acción para la seguridad alimentaria y la nutrición en crisis prolongadas. Dado que muchas zonas de pastoreo se encuentran lamentablemente en zonas afectadas por crisis prolongadas, estas notas de orientación brindarán una oportunidad para reconsiderar y redefinir el enfoque de la FAO y establecer una mejor distinción entre gestión del riesgo y reducción del riesgo.
27. Los conocimientos científicos, técnicos y de campo que posee la FAO ofrecen una importante ventaja comparativa a la hora de preparar y ejecutar actividades sobre el terreno en materia de desarrollo pastoril. Esta ventaja comparativa de la FAO constituye un punto fuerte sobre el que deben basarse las sinergias entre la FAO y el FIDA.

Recomendación 4. Apoyar las actividades de promoción por parte —o en nombre— de los pastores y de las personas cuyos medios de vida dependen de los sistemas pastoriles

28. La FAO toma nota de la cuarta recomendación y valora que se haya mencionado el Centro Pastoril de Conocimiento dirigido por la FAO como posible plataforma para impulsar una labor de promoción basada en datos empíricos. El Centro representa la evolución hacia un enfoque de desarrollo pastoril centrado en las personas. Por el momento, se financia gracias a proyectos, pero está previsto que se convierta en un programa financiado a través de múltiples fuentes. El Centro colabora con la sociedad civil pastoril y tiene por objeto promover la coordinación y la colaboración entre las organizaciones internacionales que trabajan en el ámbito del pastoreo. La FAO y el FIDA son dos de los asociados del Centro, entre los que también se encuentran la Comisión Europea, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, la Alianza Mundial de los Pueblos Indígenas Móviles, SlowFood, Veterinarios Sin Fronteras Internacional o la Coalición de Grupos de Presión Europeos sobre el Pastoreo en África Oriental. Otras organizaciones y asociados han expresado su interés en convertirse en miembros del Centro. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra se adhirieron recientemente. El Centro está vinculado a procesos normativos como la elaboración de la Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia de pastizales, y abarca el empoderamiento destinado a mejorar la gobernanza de los pastores, la recopilación de mejores datos para mejorar el asesoramiento en materia de políticas y la labor de promoción a nivel mundial. Cerca de 350 partes interesadas utilizan con asiduidad el sitio web y los foros de debate del Centro para compartir información sobre cuestiones técnicas y normativas. El Centro también está vinculado a una serie de programas dentro de la FAO (recuperación de tierras, evaluación del cambio climático y adaptación a este, medios de vida o

gestión del riesgo). En el período de sesiones del Comité de Agricultura de 2016 se ha incluido la erradicación de la peste de los pequeños rumiantes como uno de los temas de debate principales. Este tema también deberá tratarse con los pastores, ya que pueden realizar aportaciones específicas al debate técnico.