

---

## **Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca del Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales relativo a la República de Guinea-Bissau**

---

Signatura: EB 2024/OR/15/Add.1

Fecha: 15 de noviembre de 2024

Distribución: Pública

Original: Inglés

### **Para examen**

**Medida:** Se invita a la Junta Ejecutiva a que examine las observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca del Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales relativo a la República de Guinea-Bissau.

---

---

### **Preguntas técnicas:**

**Indran A. Naidoo**

Director

Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

Correo electrónico: i.naidoo@ifad.org

**Kouessi Maximin Kodjo**

Director Adjunto *ad interim*

Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

Correo electrónico: k.kodjo@ifad.org

---

# **Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca del Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales relativo a la República de Guinea-Bissau**

## **I. Observaciones generales**

1. En 2022, la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) llevó a cabo su primera evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) para la República de Guinea-Bissau, que abarcaba el período 2008-2022, un programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), una nota sobre la estrategia en el país, tres préstamos y dos donaciones.
2. Pese a los progresos alcanzados por el país, la pobreza y la desigualdad persisten en Guinea-Bissau, que actualmente se encuentra en la lista de países en situación de fragilidad del Banco Mundial (2024). Las crisis políticas, la inestabilidad y la debilidad institucional obstaculizan el crecimiento económico y los progresos sociales. En este contexto, el FIDA se ha centrado en las regiones donde viven las poblaciones más pobres. Los resultados más significativos han sido el acceso a la infraestructura social básica, la mayor capacidad de producción para los hogares que cultivan arroz y el fortalecimiento de las asociaciones.
3. El acuerdo en el punto de culminación, firmado por el FIDA y el Gobierno en febrero y marzo de 2023, refleja la plena aceptación de todas las recomendaciones formuladas en la EEPP, a saber: 1) induir o aclarar los siguientes aspectos importantes en relación con las prioridades o las orientaciones estratégicas: la gestión de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático, los temas de la gestión de los conocimientos y el fortalecimiento institucional; 2) apoyar al Gobierno para coordinar de manera efectiva las intervenciones en el sector agrícola; 3) seguir apoyando el desarrollo de los sistemas agrícolas de las zonas húmedas; 4) intensificar de manera sostenida las medidas de fortalecimiento de las organizaciones comunitarias de agricultores, y 5) mantener los apoyos que tienen como objetivo reducir las desigualdades de género.
4. El nuevo COSOP para el período 2025–2031 relativo a Guinea-Bissau propone los dos objetivos estratégicos siguientes: 1) mejorar la productividad y la resiliencia de los sistemas de producción orientados a la seguridad alimentaria y nutricional, y 2) aumentar los ingresos de los hogares rurales a través de su participación en las cadenas de valor.
5. El nuevo COSOP tiene en cuenta las conclusiones de la EEPP en lo que respecta a: i) seguir apoyando el desarrollo de los sistemas de producción agrícola de las zonas húmedas, también en las tres regiones que ya reciben apoyo en el sur; ii) reforzar las capacidades institucionales del Gobierno y las organizaciones de agricultores, y iii) apoyar el desarrollo de las cadenas de valor agrícolas y tener en cuenta la gestión de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático. En términos generales, el COSOP refleja los puntos principales de las recomendaciones de la EEPP.
6. A partir de las operaciones en curso hasta 2026 (la ampliación del Proyecto de Apoyo al Desarrollo Económico de las Regiones del Sur y el Proyecto sobre la Diversificación de la Agricultura, la Integración en los Mercados, la Nutrición y la Resiliencia al Cambio Climático) y las orientaciones del nuevo COSOP, el FIDA tiene una gran oportunidad para: i) reforzar y redefinir su valor añadido, habida cuenta del contexto de fragilidad imperante en Guinea-Bissau; ii) promover las innovaciones agrícolas para que los pequeños productores puedan emprender actividades en las cadenas de valor y acceder a los mercados, y iii) desarrollar alianzas estratégicas para la consolidación institucional a distintos niveles.

## II. Observaciones específicas

7. **Factores impulsores de la fragilidad.** El nuevo COSOP incluye un análisis de la fragilidad en el sector agrícola, con respuestas y medidas para mitigar los factores impulsores de esa fragilidad (véase el apéndice V). Ese análisis complementa la revisión de los Procedimientos del FIDA para la Evaluación Social, Ambiental y Climática (PESAC) al señalar los principales factores impulsores de la fragilidad, como los factores políticos y las deficiencias en las instituciones públicas y las organizaciones rurales. No obstante, no abarca los factores impulsores de la fragilidad relacionados con la degradación ambiental, el cambio climático, las desigualdades de género o el desempleo juvenil, dado que son esferas que se abordan en la revisión de los PESAC y el documento incluye orientaciones al respecto. Además, la matriz del análisis de los riesgos del COSOP (cuadro 2) pone de relieve los importantes riesgos vinculados a la fragilidad, a saber: i) la ineficiencia en la preparación de los sistemas gubernamentales, la asignación de recursos y el cumplimiento, y ii) la falta de coordinación entre los ministerios sectoriales y la dificultad para movilizar a personal altamente cualificado. Aunque las medidas de mitigación entrañan iniciativas que podrían recibir el apoyo del FIDA por medio de actividades no crediticias, esas iniciativas no se incluyen en las orientaciones del COSOP o no se mencionan en el marco de gestión de los resultados.
8. **Enfoque orientado al fomento de las cadenas de valor.** Para reducir la pobreza rural y reforzar la resiliencia comunitaria al cambio climático, en los objetivos estratégicos 1 y 2 (sección III.B) y la teoría del cambio (sección III.A y apéndice XII) del nuevo COSOP se hace hincapié en aumentar la productividad de los arrozales, mejorar la resiliencia de los sistemas de producción, promover la nutrición y la seguridad alimentaria e incrementar los ingresos. Se trabajará en estos objetivos facilitando el acceso a los insumos agrícolas, la infraestructura rural, los mercados y los servicios financieros, así como reforzando las capacidades técnicas y organizativas, con el fin de impulsar la productividad y la competitividad. No obstante, el nuevo COSOP no ofrece suficientes detalles en lo que respecta a: i) adaptar su enfoque para incluir los hogares pobres de las zonas rurales en las cadenas de valor agrícolas; ii) fomentar un sistema organizativo local o nacional eficaz para prestar servicios agrícolas (por ejemplo, semillas), servicios financieros y acceso a los mercados; iii) abordar la legislación y la política en materia de semillas, junto con la inercia en la esfera de la investigación, y iv) mejorar el acceso de los pequeños productores a la financiación. Los enfoques propuestos parecen convencionales y no tienen plenamente en cuenta los contextos de fragilidad de forma sistemática.
9. **Focalización y estrategias diferenciadas.** El COSOP prioriza de forma adecuada a los hogares rurales que viven por debajo del umbral de pobreza, especialmente los que se encuentran en las regiones costeras, así como a las mujeres, las cabezas de familia, la gente joven y las personas con discapacidad (sección III.C). Aunque esto se ajusta a las recomendaciones de la EEPP de centrarse en los grupos más pobres y marginados, no se incluyen orientaciones específicas sobre las estrategias y los mecanismos necesarios para reducir las desigualdades de género, en especial con respecto al acceso a la tierra y la seguridad para mujeres y gente joven, y mejorar el acceso a la financiación agrícola. El COSOP no menciona si se va a desarrollar posteriormente un documento estratégico específico para orientar explícitamente las cuestiones relacionadas con el género y la juventud.
10. **Sostenibilidad y resiliencia al clima.** La IOE observa que el aumento de la resiliencia de los sistemas de producción al cambio climático se subraya específicamente en el objetivo estratégico 1 del nuevo COSOP, cuyo propósito es mejorar la productividad y la resiliencia de los sistemas de producción orientados a la seguridad alimentaria y nutricional de los pequeños agricultores. El apéndice IV del documento contiene un análisis detallado de los PESAC, aunque faltan

orientaciones específicas sobre intervenciones o medidas eficaces para promover la sostenibilidad y la resiliencia al clima de los sistemas de producción agrícola. Las principales esferas que requieren atención son la erosión del suelo, la salinización, la acidificación, la intrusión de agua salina en los arrozales y el menor rendimiento por la falta de agua de lluvia y las sequías.

11. Gestión de los conocimientos. A diferencia del COSOP y la nota sobre la estrategia del país anteriores, la IOE observa que la gestión de los conocimientos (sección IV.E) se aborda explícitamente en el nuevo COSOP, donde se propone el desarrollo de una nueva estrategia al comenzar la fase de ejecución. Esta estrategia se enriquecerá con datos de la gestión de los conocimientos en el marco de los proyectos, los sistemas de seguimiento y evaluación y la oficina multipaís de África Occidental y Central. En el COSOP se indica que la estrategia de gestión de los conocimientos ofrecerá orientaciones específicas sobre salvaguardias ambientales, adaptación al cambio climático, colaboración en el ámbito de las políticas y diálogo sobre desarrollo rural. La IOE sugiere que la estrategia que se desarrolle en materia de conocimientos aborde explícitamente si la gestión de los conocimientos contribuirá a la ampliación de escala de las innovaciones y los resultados positivos y cómo favorecerá el diálogo sobre políticas y la adopción de decisiones en beneficio de los pequeños agricultores. Eso mismo se aplica también a la promoción de la gestión de los conocimientos más allá de los programas en el país para fomentar el aprendizaje mutuo entre las distintas partes interesadas en el sector agrícola.
12. Fortalecimiento institucional. En la sección IV.C, la IOE observa que se ha incorporado la recomendación de reforzar las capacidades institucionales de los agentes públicos y de otro tipo, cuya aplicación se basa en una evaluación de las necesidades de creación de capacidad y en el correspondiente plan de acción. Los objetivos estratégicos 1 y 2 del nuevo COSOP también abarcan disposiciones para reforzar las capacidades productivas y organizativas de los productores y las organizaciones rurales. De acuerdo con los hallazgos de la EEPP, los aspectos relacionados con el reconocimiento jurídico de las organizaciones rurales para su institucionalización merecen más orientaciones, dado que se trata de un factor crucial para movilizar fondos y entablar un diálogo con el Gobierno, especialmente en un contexto en el que el proceso de descentralización ha progresado lentamente. Además, el COSOP no detalla enfoques para promover la profesionalización y el empoderamiento de las organizaciones rurales, que son esenciales a la hora de garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los beneficios obtenidos.

### **III. Observaciones finales**

13. La IOE reconoce los esfuerzos realizados para preparar el nuevo COSOP y el grado en que las recomendaciones específicas de la EEPP se han tenido en cuenta y han sido objeto de seguimiento. No obstante, habida cuenta del contexto de fragilidad, la IOE observa que el COSOP no insiste lo suficiente en el fortalecimiento institucional y organizativo, que son esenciales en esos contextos. Tampoco aborda debidamente el desarrollo de asociaciones estratégicas y operacionales para afrontar esas cuestiones esenciales. Además, no ofrece demasiada claridad sobre las orientaciones destinadas a los siguientes fines: i) mejorar la eficacia del sistema de gestión de los conocimientos; ii) reducir las desigualdades de género y promover el empleo juvenil en el sector agrícola, y iii) reforzar el papel de las organizaciones rurales en el fomento de la resiliencia. La IOE mantiene su disposición para ofrecer las aclaraciones y el apoyo necesarios.