

Nota de evaluación 12

SERVICIO DE EVALUACIÓN

Sitio web sobre evaluación de la FAO
www.fao.org/pbe/pbee/en/index.html

Evaluación en tiempo real de las operaciones de emergencia y rehabilitación de la FAO en respuesta al terremoto y al tsunami del Océano Índico.

Respuesta de la FAO al terremoto y al tsunami del Océano Índico

En diciembre de 2004, el tsunami del Océano Índico ocasionó la muerte a 300 000 personas aproximadamente y afectó a los medios de vida de otros dos millones de personas. El desastre ha sido el mayor reto al que se ha enfrentado la FAO hasta la fecha por lo que a situaciones de emergencia se refiere, ya que exigió una respuesta más multiforme, así como más asistencia técnica que cualquier otra operación previa de socorro y recuperación realizada por la Organización.

Se realizó una evaluación en tiempo real de las actividades de la FAO para proporcionar a la Administración de la Organización información y orientación inmediatas sobre los logros y dificultades de orden estratégico y operacional, y con el fin de determinar resultados no buscados y lagunas en la respuesta. La evaluación se centró en Indonesia, Sri Lanka, Tailandia y las Maldivas, donde se prestó la mayor parte de la asistencia de la FAO. La metodología utilizada incluye estudios teóricos, encuestas sobre el terreno y tres misiones de evaluación sucesivas realizadas en 2005 y 2006.

Resultados

Donantes y recursos: La FAO recaudó unos 77 millones de USD en ayuda a su respuesta al tsunami. Se recibieron aportaciones de varios donantes no tradicionales, entre ellos empresas del sector privado. El Fondo especial para actividades de emergencia y rehabilitación (SFERA) desempeñó una importante función para acelerar la ejecución de proyectos y cubrir las necesidades estratégicas, aunque todavía sin financiación suficiente (por ejemplo, las evaluaciones de necesidades o la creación de unidades para la coordinación de la respuesta de emergencia). El sector pesquero recibió dos tercios de los fondos movilizados, una proporción que la evaluación consideró adecuada. La mitad de todo el gasto se destinó a la compra de equipo e insumos. En general, la ayuda de los donantes fue más flexible que en respuestas a catástrofes anteriores. No obstante, la FAO logró recaudar más recursos para sus programas de rehabilitación temprana que para actividades de reconstrucción y desarrollo a más largo plazo.

En la evaluación de los daños y las necesidades no se señalaron suficientemente elementos muy importantes para la formulación del programa. Estas evaluaciones se realizaron de forma fragmentada, se publicaron, en general, con retraso y no se comunicaron adecuadamente. Los atlas de la FAO sobre el tsunami, en concreto, se habrían podido divulgar de forma más amplia entre los países y a través de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) y ReliefWeb. La formulación inicial de proyectos se tomó de documentos de proyectos correspondientes a

Resultados

emergencias anteriores, que en determinadas ocasiones no incluían información suficiente de las oficinas sobre el terreno y de los gobiernos nacionales. Los diseños de proyectos durante las fases posteriores fueron más específicos en relación al contexto. El seguimiento de los resultados y de las obligaciones contractuales de los asociados resultó insuficiente.

Operaciones: En la evaluación en tiempo real se observó que la excesiva centralización de autoridad y burocratización de la Organización, así como las estrictas prácticas laborales, reducían la capacidad operacional sobre el terreno. El despliegue de personal durante los primeros pocos meses fue relativamente rápido, pero en las fases siguientes, las disposiciones sobre la duración de los contratos supusieron un obstáculo para mantener el personal. Con respecto a las compras, la rapidez de la entrega y la calidad de los productos variaron considerablemente. En general, las compras locales fueron consideradas preferibles a las compras internacionales, pero requerían una capacidad de gestión financiera adecuada en las oficinas locales. El fraccionamiento de pedidos de gran volumen en cantidades más pequeñas que podían producirse rápidamente reportó beneficios.

Asociaciones: La FAO estableció numerosas asociaciones en los planos local, nacional y mundial con un amplio abanico de partes interesadas, entre los que cabe citar a gobiernos, donantes, organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones académicas, organismos de las Naciones Unidas e instituciones financieras internacionales (IFI), si bien los complicados mecanismos contractuales obstaculizaron en algunas ocasiones las iniciativas de colaboración.

Coordinación sectorial: Las funciones de coordinación de la FAO se limitaron generalmente al intercambio de información y a la promoción. Esta función fue muy importante en Sri Lanka, donde los foros de coordinación sectorial bien organizados por la FAO y copresididos por el Gobierno, posiblemente hayan superado a la prestación de ayuda material en términos de visibilidad y utilidad.

Repercusiones para los beneficiarios: En total, la respuesta de la FAO al tsunami ayudó a unas 106 000 familias. La FAO pudo atender mejor las necesidades del sector agrícola que las del pesquero y forestal, lo que fue reflejo de su experiencia anterior en emergencias agrícolas y de un grado menor de destrucción en el sector agrícola que en el pesquero.

Los resultados de las operaciones de la FAO fueron más positivos en el sector agrícola, lo cual es comprensible habida cuenta de la experiencia pasada de la Organización en catástrofes relacionadas con la agricultura. En cuanto al sector pesquero, tuvieron que crearse nuevas modalidades adaptadas a la naturaleza específica de las actividades basadas en la pesca. La intervención más acertada de rehabilitación del sector pesquero se llevó a cabo en Sri Lanka a través de una mezcla de coordinación sectorial, asistencia técnica y la reparación y distribución de bienes. Las contribuciones a la rehabilitación del sector pesquero fueron menos significativas en Indonesia, Tailandia y las Maldivas, donde las entregas de productos fueron limitadas y tuvieron unos costos de transacción más elevados. La ayuda de la FAO al sector forestal fue pequeña y llegó bastante tarde.

Los responsables de la evaluación observaron que las mujeres no recibieron suficiente atención, debido a que la FAO se centró en la reparación o sustitución de las embarcaciones y artes de pesca para los pescadores. Sin embargo, se ayudó a los trabajadores indonesios dedicados al secado de pescado, el 30 % de los cuales son mujeres, y en Sri Lanka la capacitación nutricional benefició a 2 000 personas, prácticamente todas mujeres. En el sector agrícola las mujeres encuestadas por las misiones de evaluación consideraron que habían recibido ayuda en una proporción justa.

En el sector agrícola, las comunidades generalmente comparten los bienes para actividades de autosuficiencia (semillas, fertilizantes, incluso tractores o ganado vacuno) con un grupo mucho más numeroso de beneficiarios de lo previsto por la FAO, como una forma de ayudar a mantener la cohesión social. Esta tendencia se dio en mucha menor medida en actividades más competitivas como la producción comercial de hortalizas, el secado de pescado, y las embarcaciones y artes de pesca; en estos casos, fue prácticamente inevitable que las elites se apoderaran de las ayudas. En consecuencia, la selección de beneficiarios fue, por término medio, más polémica y difícil en el sector pesquero que en el sector agrícola.

Transición a la reconstrucción y desarrollo: En cada uno de estos países, la FAO ha introducido cuestiones de largo alcance en su labor de emergencia y rehabilitación temprana y ha elaborado un conjunto de notas pertinentes sobre ideas de proyectos para la reconstrucción a más largo plazo. No obstante, a pesar de una importante demanda por parte de los gobiernos y de otras partes interesadas para una participación prolongada de la FAO, la Organización no logró movilizar recursos significativos para obtener una continuidad de su gran programa de rehabilitación del tsunami.

Recomendaciones

- **Colaboración y asociaciones:** Una articulación más clara de objetivos y estrategias extensibles a toda la Organización ayudaría a fomentar una colaboración interna entre las unidades y permitiría una transición fluida de la rehabilitación inicial a la reconstrucción y desarrollo a más largo plazo. La suscripción de acuerdos de asociación de contingencia podría acelerar la realización de actividades iniciales. Debería sustituirse la carta de acuerdo actual por un instrumento más sencillo con objeto de establecer asociaciones de carácter oficial. La FAO debería seguir convocando reuniones de coordinación nacional en las esferas de su competencia.
- **Selección de beneficiarios:** La FAO debería cumplir los compromisos de la Organización con los grupos vulnerables, las mujeres y los más pobres, incluso cuando ello comporta facilitar a los hogares pobres acceso a bienes que quizá no hayan poseído antes de la catástrofe. Para bienes pequeños y que puedan ponerse en común, es suficiente un proceso sencillo de selección de beneficiarios, mientras que la selección de beneficiarios para bienes de alto valor deberá ser planificada, organizada y supervisada de forma cuidadosa.
- **Evaluaciones de los daños y las necesidades:** Las evaluaciones iniciales de la FAO deberían abarcar todas las esferas de su mandato en un único documento. Las evaluaciones de la recuperación deberían realizarse a intervalos periódicos.
- **Seguimiento:** Deberían elaborarse sistemas de presentación de informes sencillos de seguimiento y la Organización debería proporcionar servicios de cartografía y teledetección durante un período más largo, asegurando una difusión más amplia.
- **Operaciones:** La FAO debería delegar considerable autoridad a sus representantes, así como al personal nacional para emergencias, además de aumentar las inversiones destinadas a fomentar las técnicas administrativas, la capacidad operacional y los mecanismos de control en el plano nacional. Con objeto de conservar el personal experimentado sobre el terreno, la FAO debería ofrecer contratos de consultoría de mayor duración y la norma que impone interrupciones obligatorias de los mismos debería aplicarse de forma más flexible, especialmente en relación con el calendario de los proyectos de emergencia.
- **Movilización de recursos.** La FAO debería seguir concienciando a los donantes sobre la utilidad del Fondo especial para actividades de emergencia y rehabilitación (SFERA), destacando las ventajas de la flexibilidad y los costos de la condicionalidad. La FAO y otras organizaciones que participan en la rehabilitación de medios de vida deberían ejercer presión para conseguir unos plazos más largos en los llamamientos unificados con la OCAH y el Comité Permanente entre Organismos (IASC) de las Naciones Unidas.

Respuesta de la Administración a la evaluación

La Administración aceptó, con algunas salvedades, casi todas las recomendaciones de la evaluación, señalando que muchas de las recomendaciones ya se están aplicando, total o parcialmente.

El Comité del Programa apreció la exhaustividad y calidad de la evaluación, y manifestó asimismo su satisfacción por la amplia y positiva respuesta de la Administración. Señaló la utilidad de las evaluaciones en tiempo real, pero observó que también sería importante realizar una evaluación a posteriori a fin de evaluar los beneficios sostenibles en lo relativo a los medios de vida y la creación de capacidad.

El Comité hizo hincapié en que la ventaja comparativa de la FAO residía en la coordinación y el apoyo técnico, aunque reconoció que los insumos operacionales en algunas ocasiones eran importantes para colmar las lagunas en la asistencia que prestaban otros agentes. Asimismo recalcó la importancia de desplegar al personal técnico y operacional rápidamente cuando se produjera una emergencia, así como la necesidad de que la Administración abordara las limitaciones operacionales. El Comité sostuvo que el SFERA era un modo útil de recabar el apoyo de los donantes para intervenciones más programáticas y oportunas. Observó que la FAO por sí sola no podía ocuparse de pasar del socorro y la rehabilitación al desarrollo, sino que el proceso debía comportar la participación de los gobiernos nacionales, los donantes y los asociados sobre el terreno. Las ONG nacionales podían ser asociados importantes no sólo durante las emergencias sino también para la rehabilitación sostenible.

Conclusiones de los órganos rectores de la FAO (Comité del Programa)

Referencias

Evaluación en tiempo real de las operaciones de emergencia y rehabilitación de la FAO en respuesta al terremoto y al tsunami del Océano Índico, Informe final y anexos.

Disponible en: <http://www.fao.org/pbe/pbee/common/ecg/333/en/TsunamiRTEFinalReportEN.pdf>

Informe resumido para el Comité del Programa, PC 97/4 b).

Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/j9669s.pdf>

Respuesta de la Administración, PC 97/4 b) Sup. 1.

Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/j9846s.pdf>

Informe del 97º período de sesiones del Comité del Programa. Roma, 18-22 de junio de 2007. CL 132/11.

Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0095s.pdf>