



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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأمم المتحدة
للزراعة
والزراعة

S

COMITÉ DEL PROGRAMA

116.º período de sesiones

Roma, 3-7 de noviembre de 2014

**Evaluación de la contribución de la FAO en fases de transición
relacionadas con crisis: vinculación del socorro al desarrollo**

RESUMEN

En consonancia con la recomendación formulada por el Comité del Programa en su 112.º período de sesiones (CL 145/6, párr. 24.b) respecto de los medios para reducir los costos, sin dejar de garantizar un acceso adecuado a la información contenida en los informes de evaluación, este documento se presenta como un resumen amplio traducido a los idiomas de la FAO, mientras que la versión completa del informe de evaluación se ha publicado en el idioma original en el sitio web de la FAO sobre evaluación.

Orientación que se solicita del Comité del Programa

El Comité del Programa tal vez desee brindar sus opiniones y orientación con respecto a las cuestiones fundamentales planteadas en el informe de la evaluación, la respuesta de la Administración a las recomendaciones y las medidas de seguimiento que esta propone.

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

Sr. Masahiro Igarashi

Director de la Oficina de Evaluación

Tel. +39 06570 53903

Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse más documentos en el sitio www.fao.org.



m1922s



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación y
la Agricultura

PC 116/6

Oficina de Evaluación

Evaluación de la contribución de la FAO en fases de transición relacionadas con crisis: vinculación del socorro al desarrollo

Informe final

Octubre de 2014

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Oficina de Evaluación (OED)

El informe está disponible en formato electrónico en:
<http://www.fao.org/evaluation/oed-home/es/>.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o el nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas específicas o de productos particulares, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende con preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO 2014

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán realizarse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Si desea más información sobre el presente informe, sírvase ponerse en contacto con:

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

Introducción

1. La reanudación de la producción agrícola y la consecución de la seguridad alimentaria y nutricional, sectores de acción básicos de la FAO, son aspectos fundamentales de la fase de transición para salir de situaciones de crisis, bien causadas por conflictos violentos, desastres naturales, crisis socioeconómicas, emergencias en la cadena alimentaria u otras causas, bien de corta duración o prolongadas.

2. De acuerdo con su mandato básico, la FAO es una organización de asistencia técnica centrada en fomentar el desarrollo sostenible de los sectores de la alimentación y la agricultura¹. En cumplimiento de este mandato, ha desarrollado con el tiempo y por necesidad una amplia variedad de habilidades para **ejercer su función y capacidad de asistencia técnica en todo tipo de contextos, incluidos de respuesta a las crisis**. Esta evaluación tiene por objeto determinar la capacidad o la falta de capacidad de la FAO para responder ante situaciones de crisis desde el primer momento, mediante intervenciones urgentes vinculadas explícita y estrechamente a la función que cumple en el desarrollo, y para llevar a cabo actividades de desarrollo en contextos de crisis en las que se tengan plenamente en cuenta los riesgos que estas plantean.

3. Esta evaluación tiene como finalidad principal evaluar la naturaleza y eficacia de sus funciones para *garantizar una vinculación eficaz entre los objetivos a corto y largo plazo de la respuesta a estas emergencias*. Su objetivo reside en formular recomendaciones estratégicas que podrían mejorar la eficacia de la FAO en contextos de transición. Para ello, se ha evaluado:

- si la FAO ha cumplido su función de apoyo en fases de transición;
- la repercusión de sus iniciativas de coordinación en la calidad y el ritmo de las fases de transición;
- si y de qué modo, en la respuesta temprana de “socorro” a las crisis de la FAO, su mandato de desarrollo (y ahora también de resiliencia) ha contribuido a establecer una relación más efectiva entre el socorro y el desarrollo;
- la capacidad de la FAO para movilizar fondos suficientes a fin de desempeñar esta función de “socorro y desarrollo” como parte de su programa de resiliencia, salvando las frecuentes diferencias surgidas entre los donantes en cuanto a la financiación “humanitaria” a corto plazo y la financiación a largo plazo para el desarrollo;
- las ventajas comparativas y la competitividad de la FAO en entornos de crisis, para extraer enseñanzas de la experiencia adquirida y definir su función óptima.

4. En la evaluación, que analiza el período comprendido aproximadamente entre 2007 y 2014, se examinaron crisis, entre las que se incluían desde desastres naturales hasta emergencias complejas y crisis prolongadas en Estados frágiles. Las visitas sobre el terreno se centraron fundamentalmente en la labor que desempeñaba la FAO en Estados de esta

¹ A los efectos del presente informe, la palabra “agricultura” se refiere a la definición en sentido amplio que constituye el mandato de la FAO, en el que se incluyen cuestiones como la fitotecnia, la producción animal, la actividad forestal y la pesca.

índole afectados por crisis generadas por conflictos en la última década². También se evaluó la respuesta a un grave desastre natural: el tifón Haiyan que azotó Filipinas.

5. El equipo analizó cómo influían los cambios internos en la labor de la FAO en este ámbito, ya fuera positiva o negativamente, centrándose en las reformas que habían de conducir a la descentralización de las operaciones de urgencia, nuevos procedimientos normalizados de utilización para situaciones de emergencia a gran escala y el Marco estratégico revisado de la FAO de junio de 2013.

6. Dada la complejidad que supone que las situaciones de crisis sean cada vez más frecuentes, la contribución de un organismo técnico especializado como la FAO no puede desvincularse de las dimensiones sociopolíticas más generales y la naturaleza polifacética de estas crisis. En la evaluación se trata de determinar hasta qué punto, en las medidas que toma en estas situaciones, la FAO es capaz de tener en cuenta los elementos fundamentales de dicha complejidad, incluidos el riesgo de violencia e inseguridad, las tensiones sociales subyacentes y las necesidades humanitarias así como de desarrollo de las poblaciones afectadas.

7. Los resultados de esta evaluación abarcan una amplia variedad de cuestiones y se integran en una serie de debates conceptuales, programas y reformas internas y externas. La interacción entre estos factores constituye el núcleo del análisis. En el Anexo 1 de este resumen se presentan los principales resultados por subencabezamientos del Capítulo 4 analítico del informe completo. A continuación se presentan las conclusiones generales de la evaluación y las recomendaciones estratégicas a fin de someterlas al examen de la Administración superior y del Comité del Programa.

Conclusiones generales y recomendaciones estratégicas

8. En primer lugar, el equipo de evaluación se mostró impresionado por la dirección que la FAO estaba tomando, muy activamente, en el ámbito de las actividades de transición, incorporadas en la actualidad en un “Programa de resiliencia” más ambicioso y el resto del nuevo Marco estratégico. Los resultados de la fase de investigación no dejan duda de que la FAO tiene una ventaja comparativa ampliamente reconocida, muy valorada por sus homólogos y asociados, para trabajar en este ámbito de la respuesta a las crisis. En su mandato figuran todos los elementos de una respuesta temprana a las crisis, en la que se deberían vincular eficazmente el socorro, la rehabilitación y el desarrollo. La conjunción de una serie de factores ha permitido que la FAO esté en posición, en el ámbito de la alimentación y la agricultura, de convertirse en el “organismo para fases de transición” idóneo en situaciones de respuesta a crisis de todo tipo. Esto nos lleva a la primera “recomendación” (o más bien, estímulo positivo):

La FAO debería seguir avanzando en la dirección conceptual, estratégica e institucional que está tomando para aprovechar su ventaja comparativa y nuevo Programa de resiliencia, y consolidándose al respecto, para crear vínculos más sólidos entre los aspectos de socorro, rehabilitación y desarrollo de su labor de respuesta ante emergencias.

² Los lugares visitados fueron Cisjordania y la Franja de Gaza, Filipinas, Liberia, Malí, la República Democrática del Congo y Uganda.

9. En pos de su visión institucional, metas mundiales y objetivos estratégicos, el compromiso de la FAO de promover la transición ***debe responder ante todo a las necesidades de la población pobre, expuesta a la inseguridad alimentaria y vulnerable***. Sin duda, la conclusión general más importante que se desprende de esta evaluación es 1) cuán importante e ineludible es para la FAO, en cumplimiento de su mandato y objetivos estratégicos, trabajar cada vez más en contextos de crisis y 2), por consiguiente, que la Organización, al trabajar en labores de transición en situaciones así, no puede obviar la necesidad de ir más allá del enfoque que aplica habitualmente a las soluciones técnicas para aspectos sustantivos de la vulnerabilidad (suponiendo que sean políticamente neutrales) a fin de afrontar y contribuir a determinar de manera constructiva la difícil realidad sociopolítica. **Resulta imposible que, sin asumir este último aspecto, la FAO sea plenamente eficaz a la hora de prestar asistencia a las poblaciones afectadas por crisis**, cuyos medios de vida estén en riesgo y cuya suerte constituya en definitiva la base de la intervención de la Organización y de sus objetivos.

10. En los programas por países que se examinaron abundan las intervenciones pertinentes que podrían reportar beneficios a las poblaciones afectadas. Sin embargo, **rara vez se comprueban los efectos de actividades concretas de la FAO en los medios de vida, debido a la ineficacia de los mecanismos de seguimiento**, siempre centrados en el suministro oportuno de los productos y dejando de lado los resultados o las consecuencias más importantes para dichos medios. Al evaluar su propio rendimiento, la FAO debe preguntarse: “¿mejoramos las vidas de las personas pobres y hambrientas?”, en lugar de “¿conseguimos cumplir lo que teníamos previsto?”

11. **Especificidad del contexto y análisis contextual:** Para poder responder eficazmente a crisis en el plano local, **la FAO ha de poner la especificidad del contexto como condición para el diseño de la labor de transición**. Ello supone centrarse en factores como: el acceso a la tierra, los medios de vida rurales reinantes y las restricciones políticas y sociales, entre ellas las relaciones de poder, la movilidad y la exclusión social, las relaciones entre los sexos, la estructura institucional y los modelos imperantes de ingresos y distribución de la riqueza. En la mayoría de los casos, **los marcos vigentes de programación por países de la FAO no están basados en un análisis del contexto adecuado**, especialmente que contenga los elementos relacionados con las crisis. También parecen inadecuados los análisis del contexto de proyectos concretos, en los que en general no se analizan la vulnerabilidad o los conflictos ni se presta atención a planteamientos “que no ocasionen perjuicios”. El enfoque de programación que predomina en la FAO contrasta con la demanda de mayor flexibilidad. **Los marcos de programación por países que se examinaron ponen de manifiesto una capacidad limitada para programar de manera flexible**, al no poder ajustarse con facilidad a un entorno en constante cambio.

12. Aunque las mujeres se encuentran entre los grupos más vulnerables en caso de crisis y agitación social, salvo en contadas ocasiones, la cuestión del género se abordó procurando incluir a las beneficiarias en las actividades de los proyectos, en lugar de diseñar intervenciones que atajaran de raíz las causas de las desigualdades por razón de sexo.

RECOMENDACIÓN 1: ¿A quién va dirigida la transición?

- a) De conformidad con sus metas mundiales y objetivos estratégicos, la labor de la FAO en fases de transición relacionadas con crisis *debe responder ante todo a las necesidades de la población pobre, expuesta a la inseguridad alimentaria y vulnerable*.
- b) Esto significa que **la FAO debe cuantificar el trabajo que realice en contextos de crisis, e informar al respecto, en cuanto a los efectos que tenga en estas poblaciones afectadas** mediante, entre otros medios, un análisis de las desigualdades por razón de sexo y de otra índole, especialmente sus efectos a más largo plazo en la resiliencia y los medios de vida. No basta con la presentación de informes sobre la ejecución, los procesos operativos y las realizaciones.

Para hacerlo correctamente, **la FAO ha de realizar un análisis continuo del contexto mientras trabaje en contextos de transición** a fin de poder reaccionar *con flexibilidad* ante circunstancias rápidamente cambiantes.

- c) Junto con este análisis contextual, en caso de crisis complejas, Estados frágiles y crisis prolongadas o situaciones posteriores a crisis la FAO debería **seguir desarrollando el marco de programación por países para incluir disposiciones específicas sobre la aplicación de un enfoque de planificación nacional diseñado a tal fin, sumamente flexible, en dichas condiciones de crisis**. Este planteamiento debe incluir una programación adecuada del desarrollo y la resiliencia, combinando los cuatro pilares del OE 5. Debe prever la realización de intervenciones de socorro de urgencia cuando sea necesario, aunque teniendo cuidado de vincularlas a una visión a más largo plazo del desarrollo. Estos marcos de programación por países, así como las notas de exposición de conceptos propuestas, deberían **servir asimismo como potente instrumento de movilización de recursos**.

13. El motivo de que se encomendara a este equipo de evaluación examinar la FAO *en el contexto de la respuesta a las crisis* reside en que, tal como se observó y concluyó en ella, **la Organización ha desarrollado con el tiempo un subconjunto especial de conocimientos especializados sobre desarrollo que le permiten poner prestar su apoyo técnico inmediatamente después de un desastre, o en mitad de una crisis prolongada o al estallar una crisis en la cadena alimentaria**, mediante intervenciones urgentes en las que ejercerá su capacidad técnica para acelerar la salida de la crisis y la reanudación de una trayectoria de desarrollo positiva. Estos conocimientos especializados se han desarrollado tan bien que esta labor se ha convertido en una de las ventajas comparativas reconocidas de la FAO. Con arreglo a su Marco estratégico, las labores de intervención en situaciones de emergencia de la Organización han pasado a enmarcarse principalmente en el Objetivo Estratégico 5: “Incrementar la resiliencia de los medios de vida ante las amenazas y crisis” Ahora bien, todos los objetivos estratégicos contribuyen al Programa de resiliencia.

14. La transición es fundamental para el Programa de resiliencia en contextos de respuestas a crisis, un medio esencial de lograr el *resultado* de la “resiliencia”. Y **la capacidad interna (y el mandato) para vincular el socorro al desarrollo es una de las principales ventajas comparativas de la FAO en contextos de crisis**. La transición supone tanto actividades de desarrollo como de urgencias, así como garantizar que la ayuda al desarrollo tenga en cuenta el factor de la crisis y de las amenazas de crisis, para que todos los objetivos estratégicos cumplan una función a la hora de asegurar una transición eficaz.

15. **Descentralización e integración de las labores de emergencia:** Por lo que respecta a la descentralización, en las observaciones de la evaluación se planteó si, en la FAO, el mantenimiento de una masa crítica de recursos de expertos centralizados y el fomento de intercambios mundiales constantes podían garantizar un nivel de ayuda más fiable y coherente a los países para los que era relevante la transición. Esto reviste particular importancia ya que la FAO, pese a ser una organización técnica, afronta cada vez más la necesidad de ayudar a determinar cuestiones polémicas de economía política que constituyen las causas fundamentales de la pobreza y la vulnerabilidad a las que busca poner fin. La conclusión de la evaluación es que debería aspirarse a una “integración” hasta su culminación lógica lo antes posible, aunque puede que tenga que abordarse con más cautela la “descentralización” en lo que respecta a la masa crítica de capacidades necesarias para generar cambios fundamentales, especialmente a corto plazo.

16. Aunque es prematuro evaluar la ejecución de la reforma que integra las labores de emergencia y desarrollo, la evaluación reveló que el compromiso de la FAO era bastante firme. Sin embargo, este compromiso no basta de por sí para superar los retos que se plantean para este proceso integrado. **Sigue siendo necesario un cambio de cultura** para garantizar que el principio de integración forme parte de todo lo que la FAO haga en contextos de crisis o propensos a ellas. Ello significa la concienciación continua del personal de emergencia respecto de los objetivos de desarrollo a largo plazo y también, sobre todo, que quienes se interesen en el desarrollo siempre deben planificarlo en contextos de crisis como si estas estuvieran a punto de estallar.

17. La aplicación del *protocolo de intervención en situaciones de emergencia de nivel 3* en el caso del tifón Haiyan que azotó Filipinas y de las graves crisis por conflictos que estallaron en Sudán del Sur y la República Centroafricana dieron un gran impulso a la ejecución del nuevo Programa de resiliencia. En Filipinas los resultados iniciales tan positivos que se cosecharon en lo que respecta a la integración y las fases de transición confirmaron la importancia de un fuerte liderazgo, una estrecha interacción con los gobiernos y el apoyo técnico integrado del personal de la Sede, regional y nacional.

18. **Los problemas de financiación:** La financiación sigue siendo un quebradero de cabeza cuando se trata de garantizar una fácil conexión entre la intervención en situaciones de emergencia y el socorro y las intervenciones que se estructuran en torno a cuestiones y objetivos a más largo plazo, clasificadas como actividades “de desarrollo”. La FAO trata de encontrar la combinación adecuada de financiación a corto y largo plazo en apoyo del proceso de transición, aunque el auténtico reto consiste en vincular las perspectivas a corto y largo plazo con la suficiente certidumbre, fiabilidad y flexibilidad.

19. La FAO ha recomendado encarecidamente que los donantes y asociados salven estas diferencias, más recientemente mediante su propio “Programa de resiliencia” y la estrecha interacción con los programas de resiliencia de los donantes y los organismos asociados. El mensaje de la FAO debe ser claro: para responder eficazmente a las crisis, usted *necesita* un organismo como la FAO, institución de asistencia técnica y desarrollo plenamente capaz de **trabajar eficientemente en el ámbito de las respuestas humanitarias, pero mediante contribuciones orientadas al desarrollo.**

20. **Coordinación para la transición:** La evaluación confirma la importancia de la responsabilidad de coordinación que tiene la FAO en la respuesta a las crisis, recientemente en forma de dirección conjunta (con el Programa Mundial de Alimentos [PMA]) del módulo

mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria. La eficacia con la que la FAO ejerza su función dependerá de las cualidades del Representante de la FAO y de su equipo y de los coordinadores del módulo, así como del apoyo que reciban de otras instancias de la Organización. Los módulos de seguridad alimentaria representan una oportunidad formidable para dialogar con otros actores, aunque también afrontan desafíos al interactuar con entidades nacionales, incluidos tanto gobiernos como en ocasiones ONG y organizaciones de la sociedad civil (OSC). Por consiguiente, no son buenos para la cesión de responsabilidades a las autoridades nacionales cuando se retiran. Una función de la FAO más orientada al desarrollo en el módulo de seguridad alimentaria podría constituir la base para promover con el Comité Permanente entre Organismos una mayor participación y mejores cesiones.

21. **Contribución técnica de la FAO:** La FAO puede prestar una colaboración técnica esencial en las fases de transición mediante una gran variedad de actividades, como la compilación y el análisis de información pertinente para los procesos de transición, el desarrollo de la capacidad, el suministro de productos normativos, etc. Sin embargo, la evaluación reveló que los productos normativos estaban infrautilizados y que el desarrollo de la capacidad se limitaba principalmente a la formación individual, a menudo de corta duración, con un plazo y cobertura temática restringidos.

RECOMENDACIÓN 2 sobre la función de la FAO en la transición:

La FAO es un organismo técnico y una organización de desarrollo con una capacidad excepcional para actuar en respuestas tempranas a crisis, lo que le confiere una ventaja comparativa clara y ampliamente reconocida y valorada para ayudar en fases de transición relacionadas con crisis.

- a) La FAO ha de **promover firmemente el reconocimiento de esta ventaja comparativa entre los donantes, los asociados y los Estados Miembros, también como instrumento fundamental para presionar a los asociados que aportan recursos a fin de que salven las diferencias entre la ayuda humanitaria y la ayuda para el desarrollo.**

La FAO debe hacer llegar el mensaje de que para atender más eficazmente a una urgencia, se *necesita* un organismo como ella, institución de asistencia técnica y desarrollo plenamente capaz de trabajar eficientemente en el ámbito de las respuestas humanitarias, pero mediante contribuciones orientadas al desarrollo y la resiliencia.

Esto debería hacerse con dinamismo tanto a escala mundial como nacional.

El nuevo Programa de resiliencia con arreglo al Objetivo Estratégico 5 ofrece un marco excelente para esta promoción.

- b) La FAO debería aprovechar su función de director conjunto del módulo mundial de seguridad alimentaria para **promover una integración mucho mayor de una reflexión y planificación a largo plazo (transición y resiliencia) en el sistema de módulos en el plano interinstitucional, así como en este módulo específico.**

En el plano interno, además de la integración formal en curso de las labores de emergencia y desarrollo,

- c) **la Administración ha de realizar un cambio de cultura que promueva un “buen trabajo de transición”, integrándolo en el conjunto de la Organización, especialmente en lo que respecta a una “vinculación de doble sentido entre el socorro, la recuperación y el desarrollo”,** en virtud del cual la política de desarrollo en países o zonas en situación de crisis o expuestas a ellas esté determinada por las crisis y su planificación (lo cual no es en absoluto el caso en la actualidad).

Ello tiene especialmente como objetivo conseguir que todas las dependencias de desarrollo participen y contribuyan en el contexto de las actividades de respuesta a las crisis y de transición y resiliencia que realiza la FAO. **La Administración debería buscar un modo eficaz de utilizar los recursos para aumentar los efectos positivos del protocolo de respuesta de nivel 3** en la movilización del personal de desarrollo a fin de que participe en otras labores de emergencia (que no sean de nivel 3).

22. **Reconsideración de la función de la FAO en fases de transición en contextos con tendencia a conflictos:** La especificidad del contexto, la percepción que se tenga del conflicto y “el no ocasionar prejuicios” son principios importantes de toda intervención transitoria, apoyados firmemente por la comunidad internacional. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) ha puesto en marcha recientemente un proceso consultivo con el

fin de elaborar un **Programa de acción para abordar la inseguridad alimentaria en situaciones de crisis prolongadas**, en virtud del cual examina entre otras cuestiones: 1) la relación entre inseguridad alimentaria y fragilidad, entre otros medios evaluando la fragilidad, y 2) la función que la seguridad alimentaria y la nutrición pueden desempeñar en los Estados frágiles y afectados por conflictos, especialmente en el contexto específico del Nuevo Pacto sobre los *objetivos para la consolidación de la paz y del Estado*, firmado en Busán³.

23. Para una organización como la FAO, la promoción de un enfoque de fácil transición en un entorno frágil y expuesto a conflictos plantea el problema de la naturaleza de la contribución de la Organización. En general, la FAO se considera a sí misma estrictamente limitada a una labor técnica (aparentemente “neutral”) en las esferas de su competencia, en contraposición con otros actores internacionales, incluidos organismos de las Naciones Unidas⁴, que tienen más bien un mandato de consolidación de la paz. En tales casos, la capacidad de solución de conflictos, consolidación de la paz y gobernanza parece ser más pertinente que las competencias de la FAO en materia de ordenación de la agricultura y los recursos naturales. Sin embargo, la capacidad de análisis y gestión de conflictos no puede estar completamente al margen de las responsabilidades de los organismos que actúen en Estados frágiles, si su objetivo es ayudar a las poblaciones vulnerables.

24. Sin embargo, en la evaluación se saca claramente como conclusión que la FAO no está prestando atención suficiente a estos ni a otros principios básicos para trabajar en dichos entornos, en los que, no obstante, tiene la obligación de desempeñar su labor. Los países que atraviesan situaciones posteriores a conflictos o aún no han salido de ellos, o a los que se les califica como Estados frágiles, representan una parte cada vez mayor de los países prioritarios para la asistencia de la FAO⁵. La Organización parece carecer de las cualificaciones técnicas pertinentes para el análisis de conflictos y la programación en la que se les tiene en cuenta, pese a su mandato en ámbitos tan fundamentales relacionados con los conflictos como son la tenencia de la tierra y otros recursos. En general, según la evaluación se creía que proseguía la tendencia en la FAO de considerar la asistencia técnica como neutra, apolítica y pacífica. Sin embargo, esto es cuestionable, ya que en situaciones de conflicto ninguna intervención puede ser completamente neutral. Quién la recibe y quién no y lo que cambia con respecto a la utilización de los recursos y el control que se ejerce sobre ellos son algunas de las maneras en las que incluso la asistencia más técnica puede influir en los conflictos.

³ Véase Comunidad de práctica sobre inseguridad alimentaria en situaciones de crisis prolongadas, *Mainstreaming Food Security into Peacebuilding Processes – Agenda for Action for Food Insecurity in Protracted Crises* [Inclusión de la seguridad alimentaria en los procesos de consolidación de la paz: Programa de acción para abordar la inseguridad alimentaria en crisis prolongadas], deliberación en línea: del 27 de noviembre al 18 de diciembre de 2013.

⁴ Siete organismos y departamentos de las Naciones Unidas (Programa de las Naciones para el Medio Ambiente (PNUMA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Naciones Unidas-Hábitat, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, Departamento de Asuntos Políticos (DAP), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)), coordinados por el equipo del marco de las Naciones Unidas para medidas preventivas, se han asociado con la Unión Europea para elaborar un programa de acción e investigación en materia de tierra, recursos naturales y prevención de conflictos a fin de ayudar a los países a detectar, prevenir o transfigurar tensiones motivadas por recursos naturales como parte de los programas de prevención de conflictos y consolidación de la paz.

⁵ Esto se reconoce claramente en el Marco estratégico de la FAO, que dedica específicamente uno de sus cinco objetivos estratégicos (OE 5) a fortalecer la capacidad de resiliencia en situaciones de crisis o de posibles crisis.

25. El equipo de evaluación se vio obligado a reflexionar y analizar un aspecto fundamental de este problema encontrado en algunos de estos contextos: la relación entre la FAO y los gobiernos nacionales en situaciones de riesgo de conflicto en las cuales el Gobierno es parte de él. Esta puede ser una cuestión muy espinosa, aunque puede variar considerablemente según el caso. Por regla general, en comparación con la mayoría de las restantes organizaciones de las Naciones Unidas y de los asociados en el desarrollo en general, la FAO mantiene una relación excepcionalmente estrecha y tiene mucha confianza con los gobiernos nacionales, especialmente con las instituciones y autoridades encargadas de la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria. Como se evidencia en innumerables evaluaciones, esta es una gran ventaja comparativa para la FAO y el trabajo en exclusiva por conducto del Gobierno nacional es parte de su constitución básica.

26. Sin embargo, en situaciones de conflicto, puede haber ocasiones en las que ayudar a las poblaciones más pobres, expuestas a la inseguridad alimentaria o vulnerables pueda no ser plenamente compatible con este canal exclusivo de comunicación y acción. La visión, las metas mundiales y los objetivos estratégicos del actual Marco estratégico de la FAO se exponen en cuanto a los efectos de la asistencia de la Organización en los beneficiarios finales, que son precisamente las poblaciones más pobres, más expuestas a la inseguridad alimentaria y más vulnerables. Ello puede suponer un dilema para la FAO. Por supuesto, la Organización debe tratar primero de utilizar su función de “asociado de confianza” con el Gobierno para promover medidas en materia de alimentación y agricultura en favor de las poblaciones afectadas. La FAO ha superado a menudo retos de esta manera merced al valor de su contribución técnica y sus lazos con los gobiernos.

27. Otro aspecto importante de la función, o posible función, que la FAO desempeña en situaciones de riesgo de conflicto parte de la base de que la agricultura es una fuente importante de creación de empleo, generación de ingresos y actividad económica, además de producción alimentaria. Esto es válido tanto para los Estados frágiles y las situaciones de conflicto como para cualquier otro caso. La reanudación de las actividades agrícolas tiene un enorme potencial para contribuir a estabilizar y neutralizar situaciones de conflicto que sean causa de enormes penurias entre las poblaciones afectadas. Por tanto, la FAO tiene capacidad y, según lo sugerido en esta evaluación, *la responsabilidad* de contribuir de manera positiva a la solución de conflictos y la consolidación de la paz cumpliendo su función técnica en apoyo de la agricultura y la seguridad alimentaria. La posible función de la FAO en la prevención de conflictos, que tiene que ver con pasar de la crisis al desarrollo y, por tanto, con las fases de transición es tan amplia como importante, aunque su desarrollo precisará de un compromiso firme, el desarrollo de aptitudes y la inversión de recursos. **Ello justifica un cambio de paradigma en la forma en que la FAO se ocupa de las situaciones de conflicto**, teniendo en cuenta en cualquier circunstancia los efectos (previsiblemente positivos) de sus intervenciones en materia de paz y conflictos.

RECOMENDACIÓN 3:

- a) Ante un cambio de paradigma, la relación de la seguridad alimentaria y la agricultura (incluidos la tenencia, el empleo y los ingresos) con la gestión o solución de conflictos y posibles conflictos debería ser primordial para la labor de respuesta a las crisis que desempeña la FAO en situaciones de conflicto o de riesgo de conflicto, por lo que la intervención de la Organización debería empezar por un análisis contextual en el que se examinara la relación en cada caso. Las intervenciones y la ayuda se deberían diseñar teniendo presente los efectos positivos que podrían tener en la reducción de conflictos mediante la paliación del hambre y el apoyo a la actividad económica. A tal efecto, la FAO tendrá que ampliar sus competencias analíticas.
- b) Para este análisis contextual debe ser esencial analizar en profundidad la economía política y los conflictos. Resulta fundamental en cualquier contexto de crisis. La tenencia de tierra y otros recursos naturales es un factor decisivo para posibles conflictos.

Este análisis contextual debería integrarse plenamente en el desarrollo de estrategias, la focalización, el diseño de intervenciones, su planificación, puesta en práctica y seguimiento en cada entorno de transición.

- c) Dicho análisis tendrá que realizarse con ayuda. La FAO no está en situación de disponer de la información y aptitudes necesarias para el análisis, por lo que tendrá que trabajar estrechamente con otras partes interesadas.

Anexo 1: Resultados de la evaluación (extraídos del Capítulo 4 del informe completo)

4.1 *Descentralización y gestión de situaciones graves de emergencia provocadas por desastres*

4.1.1 Descentralización e integración de las responsabilidades en situaciones de emergencia:

Resultados:

- La descentralización de las operaciones de urgencia y su integración en la estructura general de las oficinas de la FAO en los países **está teniendo efectos considerables, aunque paulatinos, en la forma que tiene la Organización de hacerse cargo de la labor de desarrollo y de las operaciones de urgencia**, fomentándose en consecuencia el conocimiento de los enfoques adoptados y las cuestiones planteadas por los funcionarios de la FAO al respecto de ambas y sensibilizándose al personal de desarrollo sobre los problemas de trabajar en situaciones de crisis y al personal de urgencias sobre las consecuencias de las labores de emergencia para los objetivos de desarrollo a largo plazo.
- La integración fue percibida por el personal como un cambio positivo pese a la limitación de los recursos disponibles en el plano regional y subregional para prestar apoyo, en comparación con la capacidad que solía tener la División de Emergencias y Rehabilitación.
- En la mayoría de los países que visitó, el personal de la FAO estuvo trabajando en equipo, o en todo caso se esforzó para que así fuera, dando buenos ejemplos de aprendizaje mutuo.
- A efectos de la movilización de recursos, contar con una sola FAO a escala nacional permite a las oficinas en los países dirigirse a los donantes con un programa unificado más coherente e indicar los ámbitos en los que los fondos para el desarrollo son necesarios y otros para fondos humanitarios (mismo programa pero distintas ventanillas de financiación). La función de la División de Emergencias y Rehabilitación en la movilización de recursos es útil, por lo que se precisa ayuda en este ámbito.
- Aunque la integración es reciente, en muchos países el programa de emergencia de la FAO ya contenía multitud de elementos del enfoque de transición, en el que se vinculaban el socorro y el desarrollo.
- Todo indica que la integración posibilitará (es pronto para decir que ya lo ha hecho) un programa más coherente y uniforme, que beneficie a las partes interesadas externas, al haber más claridad cuando se dirijan a la FAO. Sin embargo, **el éxito de la integración tendrá que medirse por sus resultados y en definitiva sus efectos en las poblaciones vulnerables**, en lugar de por su éxito como reforma de la gestión. Es demasiado pronto para que la evaluación pueda medir el éxito de la integración en estos términos.

4.1.2 Apoyo de las dependencias regionales y subregionales: la experiencia de África

Resultados:

Al descentralizarse la División de Emergencias y Rehabilitación, a las oficinas en los países se les cerró su principal puerta de entrada en la Sede para la toma de medidas rápidas en situaciones de crisis (salvo en el caso de las respuestas de nivel 3). Antes de la descentralización, la División era muy competente en lo que se refiere a coordinar con rapidez las peticiones formuladas desde el exterior. Las oficinas regionales y subregionales, que deberían asumir esta función, siguen sin contar con capacidad técnica y operacional suficiente para secundar una intervención en situaciones de emergencia.

4.1.3 Estructuras subregionales para fases de transición: los centros de coordinación en materia de resiliencia

Resultados:

- Desde fuera, no están claras la función o las responsabilidades de los tres centros de coordinación en materia de resiliencia de África. Los asociados en el desarrollo y que aportan recursos piden claridad. En el caso del centro de coordinación de Nairobi, esta falta de claridad está afectando su capacidad de movilizar recursos. Dicho centro carece de recursos destinados a brindar apoyo y capacidad para atender aumentos imprevistos de las necesidades caso de emergencias graves e incluso respuestas de nivel 3.
- El centro de coordinación de Nairobi está trabajando activamente en materia de resiliencia y los demás asociados reconocen que desempeña un papel decisivo en el debate sobre esta cuestión en la subregión, aunque es preciso definir el mandato de los centros de coordinación en materia de resiliencia y la estructura de presentación de informes.
- La dependencia de resiliencia de Accra no cuenta con capacidad suficiente para prestar el apoyo necesario en materia de resiliencia a fin de satisfacer las necesidades de toda la región. Una posible solución sería reforzar la capacidad de los centros de coordinación. Los centros de coordinación deberían invertir en el desarrollo de las capacidades necesarias en caso de emergencia que falten en otra parte, como el análisis de la economía política, profundos conocimientos de los contextos específicos de países que atraviesan crisis, asociaciones regionales sólidas, etc. Si contaran con mayor capacidad, los centros podrían asimismo desempeñar un papel más dinámico en la prestación de apoyo en caso de respuestas de nivel 3.
- No es una solución eficaz, o en consonancia con la reforma de descentralización, responsabilizar del presupuesto a la Oficina Regional para África, dado que las oficinas regionales no están implicadas en la ejecución de los proyectos.

4.1.4 Ejecución de una intervención en situaciones de emergencia de nivel 3: pruebas sobre el terreno

Resultados:

- La aplicación del protocolo de nivel 3 en el caso de la respuesta de la FAO al tifón Haiyán **ha garantizado con gran éxito una buena práctica de transición**. Dos elementos de la respuesta contribuyeron a preparar el terreno para la transición: i) la amplia participación del personal procedente del “ala de desarrollo” de la Organización en la intervención en situaciones de emergencia; y ii) un rápido despliegue de capacidad y pericia probadas desde el primer momento de la fase de emergencia, lo que permitió a la FAO dirigir posteriormente el debate sobre fases de transición. **El protocolo de nivel 3 se convirtió en un medio de promover la ejecución del nuevo Programa de resiliencia de la FAO**, que persigue un enfoque integrado para un aumento repentino de las necesidades en situaciones de emergencia y fases de transición. La respuesta también se tomó como una oportunidad de sumarse a una mejor rehabilitación, para “reconstruir mejor”.
- El éxito de la participación de la FAO en la intervención en situaciones de emergencia de nivel 3 radica en: a) la función de liderazgo asumida por la Organización tras la declaración de la crisis; b) la presencia de personal nacional de la FAO en la oficina en el país con excelentes habilidades y profundos conocimientos locales y contactos con los departamentos gubernamentales; c) personal para atender un aumento repentino de las necesidades de la oficina regional y la Sede, tanto de desarrollo como de emergencia, seleccionado por sus excelentes conocimientos del contexto y experiencia en el país; d) la mayor notoriedad de la FAO debido al gran número de miembros del personal de la Organización desplegados sobre el terreno y un buen equilibrio entre la capacidad técnica y operacional.
- Desde las primeras fases de la respuesta de la FAO, la Organización fue capaz de reunir competencias técnicas que suscitaron cuestiones de interés a más largo plazo sobre los medios de vida de la población afectada durante la respuesta nacional e internacional.
- La falta de “personal de emergencia especializado” en la Oficina Regional para Asia y el Pacífico dificulta confiar en la capacidad de la oficina para responder de manera oportuna y eficaz a una emergencia.
- La participación de la FAO en las respuestas de nivel 3 le brinda una importante oportunidad de desempeñar una función destacada de promoción y liderazgo para garantizar que a las ópticas integradas y a largo plazo de soluciones duraderas se les conceda la debida importancia en los contextos de nivel 3.

4.1.5 Estructuras subregionales para fases de transición: los centros de coordinación en materia de resiliencia

Resultados:

- Desde fuera, no están claras la función o las responsabilidades de los tres centros de coordinación en materia de resiliencia de África. Los asociados en el desarrollo y que aportan recursos piden claridad. En el caso del centro de coordinación de Nairobi, esta falta de claridad está afectando su capacidad de movilizar recursos. Dicho centro carece de recursos destinados a brindar apoyo y capacidad para atender aumentos imprevistos de las necesidades caso de emergencias graves e incluso respuestas de nivel 3.
- El centro de coordinación de Nairobi está trabajando activamente en materia de resiliencia y los demás asociados reconocen que desempeña un papel decisivo en el debate sobre esta cuestión en la subregión, aunque es preciso definir el mandato de los centros de coordinación en materia de resiliencia y la estructura de presentación de informes.
- La dependencia de resiliencia de Accra no cuenta con capacidad suficiente para prestar el apoyo necesario en materia de resiliencia a fin de satisfacer las necesidades de toda la región. Una posible solución sería reforzar la capacidad de los centros de coordinación. Estos centros deberían invertir en el desarrollo de las capacidades necesarias en caso de emergencia que falten en otra parte, como el análisis de la economía política, profundos conocimientos de los contextos específicos de países que atraviesan crisis, asociaciones regionales sólidas, etc. Si contaran con mayor capacidad, podrían asimismo desempeñar un papel más dinámico en la prestación de apoyo en caso de respuestas de nivel 3.
- No es una solución eficaz, o en consonancia con la reforma de descentralización, responsabilizar del presupuesto a la Oficina Regional para África, dado que las oficinas regionales no están implicadas en la ejecución de los proyectos.

4.1.6 Ejecución de una intervención en situaciones de emergencia de nivel 3: pruebas sobre el terreno

Resultados:

- La aplicación del protocolo de nivel 3 en el caso de la respuesta de la FAO al tifón Haiyán **ha garantizado con gran éxito una buena práctica de transición**. Dos elementos de la respuesta contribuyeron a preparar el terreno para la transición: i) la amplia participación del personal procedente del “ala de desarrollo” de la Organización en la intervención en situaciones de emergencia; y ii) un rápido despliegue de capacidad y pericia probadas desde el primer momento de la fase de emergencia, lo que permitió a la FAO dirigir posteriormente el debate sobre fases de transición. **El protocolo de nivel 3 se convirtió en un medio de promover la ejecución del nuevo Programa de resiliencia de la FAO**, que persigue un enfoque integrado para el aumento repentino de las necesidades en situaciones de emergencia y fases de transición. La respuesta también se tomó como una oportunidad de sumarse a una mejor rehabilitación, para “reconstruir mejor”.

- El éxito de la participación de la FAO en la intervención en situaciones de emergencia de nivel 3 radica en: a) la función de liderazgo asumida por la Organización tras la declaración de la crisis; b) la presencia de personal nacional de la FAO en la oficina en el país con excelentes habilidades y profundos conocimientos locales y contactos con los departamentos gubernamentales; c) personal para atender un aumento repentino de las necesidades de la oficina regional y la Sede, tanto de desarrollo como de emergencia, seleccionado por sus excelentes conocimientos del contexto y experiencia en el país; d) la mayor notoriedad de la FAO debido al gran número de miembros del personal de la Organización desplegados sobre el terreno y un buen equilibrio entre la capacidad técnica y operacional.
- Desde las primeras fases de la respuesta de la FAO, la Organización fue capaz de reunir competencias técnicas que suscitaban cuestiones de interés a más largo plazo sobre los medios de vida de la población afectada durante la respuesta nacional e internacional.
- La falta de personal especializado para labores de emergencia en la Oficina Regional para Asia y el Pacífico dificulta fomentar la confianza en la capacidad de la oficina para responder de manera oportuna y eficaz a una emergencia.
- La participación de la FAO en las respuestas de nivel 3 le brinda una importante oportunidad de desempeñar una función destacada de promoción y liderazgo para garantizar que se les conceda la debida importancia a las ópticas integradas y a largo plazo de soluciones duraderas en los contextos de nivel 3.

4.2 *Análisis del contexto y programación por países*

4.2.1 *Especificidad del contexto, análisis de la situación y Marco de programación por países*

Resultados:

En los países expuestos a crisis, especialmente en el caso de emergencias complejas, uno de los principios básicos de una intervención bien fundada es la especificidad del contexto, en referencia especialmente al contexto de la crisis. Un análisis exhaustivo de los problemas del entorno de crisis en el que trabaje la FAO es un requisito fundamental para poder definir un programa de resiliencia específico de cada país. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los actuales marcos de programación por países no están basados en un nivel aceptable de análisis del contexto de la *crisis* (en contraposición con el contexto de desarrollo general), ya que en sus análisis de la situación a menudo se dejan de lado los conflictos reinantes y su repercusión para la situación socioeconómica en cuanto a la agricultura, la seguridad alimentaria y su localización, los factores que determinan la pobreza, la gestión de los recursos naturales, la vulnerabilidad y las causas de las situaciones de crisis, limitándose a un rápido examen de la agricultura y de la evolución socioeconómica del país.

4.2.2 El Marco de programación por países y la integración entre las situaciones de emergencia y el desarrollo

Resultados:

Al aplicarse el Marco de programación por países, se ha puesto de manifiesto su capacidad limitada como instrumento flexible de programación para poder responder a la necesidad de adaptación a un entorno en constante cambio típico de los Estados frágiles y de las situaciones de emergencias complejas, debido a una serie de escollos: a) la escasa atención prestada al análisis del contexto de la crisis; b) una integración insuficiente entre las operaciones de urgencia y a más largo plazo; c) poco hincapié en los mecanismos de seguimiento y el desarrollo de la capacidad de seguimiento y evaluación (SyE) sin estructurar (el aprendizaje electrónico sobre seguimiento está en cartera); d) procedimientos de formulación inflexibles y largos, entre los que se incluyen los procesos de revisión o de actualización⁶.

El Marco de programación por países no ha promovido, más que en algún caso excepcional o en términos meramente formales, procesos integrados de interacción entre las intervenciones en situaciones de emergencia y las perspectivas a más largo plazo, es decir, no solo labores de emergencia con perspectivas de desarrollo sino también la asunción de que el desarrollo se ve directa y constantemente afectado por factores de crisis y amenazas de situaciones de emergencia en el futuro. Las directrices sobre el Marco de programación por países prescriben una cobertura global del mismo, incluidas las actividades en situaciones de emergencia, aunque esto no se ha cumplido. Hay riesgo de aplicar el Marco estratégico no como un proceso integrado, sino adoptando un planteamiento dualista que siga manteniendo por separado las operaciones de urgencia y de desarrollo. La introducción del Programa de resiliencia en la FAO puede cambiar esta situación en el futuro, aunque aún queda mucho por hacer.

Dado que la capacidad actual de las oficinas en los países de la FAO es limitada, la contribución prevista del Marco de programación por países para apoyar la ejecución del Programa de resiliencia vinculado al “Marco estratégico revisado” parece un tanto ambiciosa, a menos que se produzcan cambios significativos. Ello podría hacerse, por ejemplo, asignando un papel más dinámico a las oficinas regionales o subregionales en el proceso de examen del Marco de programación por países, incorporando a las dependencias técnicas competentes cuando proceda.

⁶ Los informes anuales sobre la aplicación de los marcos de programación por países suelen estar previstos aunque rara vez se elaboran, pese a habersele dado un carácter más formal a este mecanismo hace poco, a principios de 2014. En cuanto a los países visitados, el equipo de evaluación pudo comprobar que solo en Uganda se había elaborado un informe anual (2013) sobre la aplicación del marco de resultados del Marco de programación por países.

4.3 *La financiación de fases de transición en un mundo cambiante*

4.3.1 *La trampa de la financiación:*

Resultados:

- La estructura de financiación de la ayuda humanitaria y al desarrollo sigue delimitando claramente estas dos líneas de ayuda, lo que dificulta la recaudación de fondos para actividades de transición en las que ambas estén relacionadas con un grado determinado de certeza. Hay un claro consenso sobre la necesidad de conseguir mucha más ayuda financiera que vincule el socorro y las fases de transición o de recuperación.
- Ahora bien, no deja de ser cierto que algunos donantes en determinados contextos han empezado a permitir mayor flexibilidad en el plazo y los ámbitos temáticos. Aumenta la disponibilidad de estas ventanillas de financiación, lo que tiende a incrementar las opciones de la FAO (y otros organismos) de financiar actividades de transición.
- Los mecanismos de financiación compartida y los fondos fiduciarios de múltiples asociados pueden desempeñar una función decisiva para fomentar una visión común de la transición del socorro a la recuperación, la rehabilitación y el desarrollo, armonizando las iniciativas de una amplia gama de actores y fomentando las sinergias entre la ayuda humanitaria y al desarrollo. Representan una posible fuente de la considerable ayuda prestada por los donantes para la transición, aunque la FAO precisa más flexibilidad para participar plenamente en estos mecanismos.
- La financiación para fases de transición puede suponer un reto para la FAO en los casos en que los fondos para situaciones de emergencia disminuyan rápidamente y no estén siendo compensados con otros a más largo plazo.
- La FAO es uno de los participantes en los debates a escala mundial sobre resiliencia y uno de sus actores clave entre los organismos de las Naciones Unidas. Sin embargo, los esfuerzos que está haciendo en este sentido parecen insuficientes, dada la importancia decisiva de las restricciones de financiación para las labores de transición.

4.3.2 *Capacidad de la FAO para obtener recursos destinados a su labor de transición*

Resultados:

Cuando la FAO puede tener presencia operacional y demostrar una ejecución eficaz en el terreno en tiempo oportuno durante la fase de emergencia de una crisis, suele estar mejor capacitada para recaudar fondos destinados a la recuperación de los medios de vida y otros programas para períodos relativamente más largos. Su capacidad para ejercer su mandato técnico y normativo en contextos de crisis y su proximidad a los gobiernos son claras ventajas a este respecto. Para la recaudación de fondos en los países son fundamentales una conducción dinámica, un programa integrado, una buena estrategia de comunicación y una red de asociados.

4.4 *La programación de proyectos concretos*

4.4.1 *La transición y el trazado de proyectos*

Resultados:

La idoneidad de proyectos concretos para el contexto local (especificidad del contexto), teniendo en cuenta las restricciones de seguridad, es fundamental para la eficacia del proceso de transición.

La FAO ha emprendido varios tipos de iniciativas pertinentes para promover la transición del socorro al desarrollo si se integran en un enfoque global. Sin embargo, son varios los puntos débiles del trazado por parte de la FAO de sus proyectos para la transición en situaciones de crisis, entre los que se incluyen a) un análisis del contexto deficiente o inexistente, especialmente del contexto de la crisis, b) la falta ocasional de flexibilidad de las soluciones propuestas o c) la experimentación insuficiente con nuevos enfoques. En los proyectos que se examinaron seguía sin prestarse interés a un programa de resiliencia, ya que el vigente aún era demasiado nuevo. Los resultados de las misiones en los países pusieron asimismo de manifiesto puntos débiles en el trazado de los proyectos, como de nuevo el análisis insuficiente del contexto local de la crisis y la ausencia de un análisis del conflicto, la escasa atención prestada a cuestiones fundamentales relacionadas con la tenencia de recursos y de la tierra en particular, la omisión de un análisis de la reducción de riesgos de catástrofes (RRC), así como vínculos insuficientes entre los planteamientos aplicados en situaciones de emergencia y al desarrollo.

4.4.2 *Enfoques aplicados en la ejecución de proyectos*

Resultados:

- *Es fundamental* un buen diseño de las intervenciones concretas en fases de transición relacionadas con crisis para permitir que la FAO integre una intervención eficaz en situaciones de emergencia humanitaria en los objetivos de recuperación y desarrollo mediante medidas concurrentes.
- La ejecución de proyectos en contextos de crisis se ve amenazada por cuestiones de puntualidad, que no solo se refieren al tiempo que lleva atender a necesidades urgentes (a menudo limitado por la aplicación de un planteamiento burocrático en la Organización), sino también al calendario para prestar en breve apoyo inicial a largo plazo y a la proclamación de un “estado de emergencia” más tiempo de lo necesario. El nivel insuficiente de competencias del que disponen las oficinas de la FAO en los países supone un obstáculo para la rápida ejecución de los proyectos, al igual que los procedimientos de adquisición lentos. La calidad de la ejecución de un proyecto está relacionada con la contribución técnica de la FAO.
- En caso de aplicación o ejecución directa por la FAO mediante su propio equipo de proyectos, esta puede resultar ineficiente (insuficiente o tardía) o inadecuada (la semilla equivocada, animales portadores de enfermedades), exigiéndose en

consecuencia una intensificación de la función normativa y de formulación de políticas de la Organización y recurriéndose más a los asociados en la ejecución locales. Sin embargo, la función normativa y de coordinación de la FAO se cumple mejor cuando se basa en las enseñanzas aprendidas mediante la ejecución de proyectos en los países.

- Si la FAO va a hacer frente a algunas de las deficiencias que se mencionan en el presente informe, es precisa la aplicación de un enfoque renovado y más flexible al trazado de proyectos en situaciones de crisis y posteriores a crisis. El trazado de un proyecto debe fundamentarse en un *análisis exhaustivo de las relaciones causales que determinan las crisis y los conflictos y condicionan la aparición o el aumento de la vulnerabilidad*.

4.5 *¿A quién va dirigida la transición? Medios de vida, focalización y género*

4.5.1 *Los medios de vida en el contexto de fases de transición*

Resultados:

- Los marcos de análisis de los medios de vida son instrumentos útiles para la realización de análisis del contexto y sirven de base para los nuevos planteamientos que se apliquen a la transición y la resiliencia. Contribuyen a la determinación de información de referencia para mejorar el alcance del seguimiento y la evaluación. Sin embargo, pese a existir, estos instrumentos rara vez se utilizan. La ausencia de un análisis preliminar del contexto (incluida la falta de determinación de las desigualdades por razón de sexo y de otra índole social) y de medidas adecuadas de mitigación de riesgos ha conducido en algunos casos a tergiversaciones o a la reducción de beneficios para los países examinados.
- Rara vez se comprueban los efectos en los medios de vida, sino que se sustituyen por información sobre los resultados obtenidos. Los datos que demuestran los efectos en los medios de vida de las intervenciones urgentes tradicionales (distribución de semillas, aperos y otros insumos) diferían de las expectativas.
- Aunque pocas veces se han comprobado con pruebas fehacientes los efectos en los medios de vida, el interés por ellos con arreglo al OE-5 es un tema recurrente en materia de resiliencia y transición en la FAO, y la situación parece estar mejorando.

4.5.2 *Focalización*

Resultados:

- La FAO ha desarrollado potentes y eficaces instrumentos para la focalización exhaustiva, entre otros, la clasificación integrada de la seguridad alimentaria y la fase humanitaria (CIF), la medición y análisis del índice de resistencia o las herramientas de evaluación de los medios de vida. Estos podrían sentar la base del análisis de la vulnerabilidad y de la definición de planteamientos alternativos de focalización, especialmente si se integran en un análisis integral del contexto. Sin embargo, hasta el momento no se han aplicado

plenamente ni integrado los resultados de los análisis realizados con estos instrumentos en los exámenes de los marcos de programación por países (salvo en el caso de Cisjordania y la Franja de Gaza) o en el trazado de proyectos y, por tanto, se infrutilizan en contextos de fases de transición.

- La focalización difiere en función de la naturaleza de la crisis y el estado de recuperación o la fase de transición y los fondos disponibles para cubrir las necesidades imperantes. Los marcos de programación de los países que se visitaron apenas hacen referencia a las necesidades de situaciones de emergencia o fases de transición (salvo de nuevo en el caso de Cisjordania y la Franja de Gaza). El reglamento general sobre focalización no puede, por lo tanto, emanar de esos marcos de programación por países.
- Puntualmente, se designa a los beneficiarios basándose en un análisis detallado de la vulnerabilidad, aunque a menudo los documentos del proyecto definen de manera muy genérica los criterios de focalización o ni siquiera lo hacen. Se aplican diversos enfoques a la focalización, aunque también se plantean dificultades a la hora de introducir procesos exhaustivos de focalización debido a los plazos limitados y otras dificultades coyunturales.
- En la focalización de carácter geográfico y a escala comunitaria, en la que a menudo se utiliza un enfoque general o sistemas comunitarios tradicionales por diversas razones, se presta atención insuficiente a la percepción que se tenga de los conflictos. En lugar de ser el resultado de decisiones voluntarias, las intervenciones de la FAO favorecen en ocasiones a regiones y grupos concretos por causalidad, debido a las preferencias de los donantes o por razones técnicas específicas o restricciones de seguridad, en ocasiones haciendo hincapié inintencionadamente en las disparidades entre grupos o regiones.
- Lo ideal sería que la evaluación de las necesidades de focalización se llevara a cabo en consulta con la población destinataria, acordando la distribución de los beneficios en función de la vulnerabilidad. En realidad, estas consultas cuando se produjeron estuvieron lejos de ser exhaustivas o eficaces.

4.5.3 Género

Resultados:

- Pese a encontrarse ejemplos en los países visitados de que la FAO estaba procurando integrar las preocupaciones relativas al género en la planificación de la transición y sus actividades, la Organización no ha hecho suficientes avances en la incorporación de un enfoque de género en su labor de transición relacionada con crisis. Se trata de lo más acuciante, dado que la FAO cuenta con una política institucional clara en materia de igualdad de género.
- Tanto la política de la FAO sobre la igualdad de género como diversas directrices y el instrumento analítico “Programa de análisis socioeconómico y de género (ASEG) para programas de emergencia y rehabilitación” establecen la premisa de dar mayor relieve al papel que desempeña el género en el diseño de los procesos de transición del que se encontró que se estaba dando. Ello requiere que la planificación de la “transición” se base en un análisis de género más exhaustivo de lo que es actualmente.

4.6 *Cuestiones de coordinación*

4.6.1 *Funciones básicas de coordinación en situaciones de crisis*

Resultados:

- Como co-responsable (con el PMA) del módulo mundial de seguridad alimentaria desde 2010, se determinó que la FAO estaba asumiendo una función más amplia de coordinación nacional de la intervención en situaciones de emergencia en sus ámbitos de competencia. Antes de asumir la función de dirección del módulo y remontándonos a hace 20 años, la FAO se encargaba a menudo de coordinar el sector agrícola y rural en situaciones de respuesta a crisis. Esta función de coordinación, al menos en algunos casos (como el de Filipinas), tiene enorme pertinencia para el sector al vincular el socorro, la rehabilitación y el desarrollo en situaciones de crisis y posteriores a crisis.
- Se determinó que aún tenían que perfeccionarse algunos aspectos de esta función de coordinación, entre otros medios, definiendo correctamente las características estructurales de los foros, aportando un liderazgo más fuerte, utilizando mejor los conocimientos técnicos especializados de la FAO para orientar a los numerosos actores (especialmente bilaterales y ONG) de respuesta del sector en materia de planificación de programas, dando prioridad a la comunicación y la promoción, así como ayudando a movilizar recursos y facilitando el traspaso de las funciones de coordinación a las autoridades locales.

4.6.2 *Características estructurales del rendimiento de la FAO en el módulo de seguridad alimentaria*

Resultados:

- Ha mejorado la creación oportuna de módulos nacionales cuya finalidad es entendida de forma clara y generalizada por los principales participantes, aunque es preciso mejorar en tiempo oportuno y de manera apropiada la cobertura de financiación y el rendimiento en ubicaciones subnacionales y no solo en capitales.
- En el marco del módulo de seguridad alimentaria se están constituyendo grupos de trabajo y submódulos en función de las necesidades, considerados útiles, aunque siguen sin estar claros los límites y las definiciones, especialmente los relativos a los “medios de vida”, la “recuperación temprana”, etc., determinados por la competencia entre organismos y las crónicas contextuales específicas, no necesariamente por razones lógicas.
- Los módulos del módulo de seguridad alimentaria tienen dificultades para convocar a las ONG y OSC locales así como al sector privado local, y garantizar su participación eficaz. El costo de las transacciones, los acuerdos operacionales y el idioma que se emplee en la operación siguen planteando obstáculos para la participación de las organizaciones locales.
- La **fragmentación** del módulo de seguridad alimentaria y el sistema de módulos en general (los módulos tienden a ser bastante independientes los unos de los otros) dio lugar a problemas de coordinación.

4.6.3 Liderazgo

Resultados:

- Son fundamentales las cualidades de los coordinadores del módulo y el apoyo de los mandos nacionales de la FAO a la función esencial que la coordinación cumple en los procesos relativos a situaciones de emergencia y fases de transición y su reconocimiento, y se considera que están mejorando con el tiempo.
- Siguen siendo insuficientes el respaldo de la Organización a la función de coordinación que ejerce en los países y el reconocimiento por parte de su personal técnico y de programas de que tiene un papel clave que desempeñar como organismo líder a escala nacional.

4.6.4 Contribución de la coordinación a la planificación y el trazado de programas

Resultados:

- La función que la FAO desempeña en la coordinación de módulos en situaciones de crisis implica su contribución a las evaluaciones de las necesidades plurisectoriales.
- Se reconoce a la FAO por su contribución técnica a la planificación de respuestas estratégicas en materia de agricultura y ganadería, y por ir más allá de la fase de socorro.
- Las directrices para la planificación de fases de transición parecen inadecuadas debido a la falta de orientación en materia de resiliencia y RRC y por la atención insuficiente que se presta al desarrollo de la capacidad local. Ello afecta a la eficacia de la planificación de la vinculación entre las intervenciones a corto plazo y el desarrollo a largo plazo.
- Como co-responsable de módulo en los ejemplos examinados, la FAO no ha tenido mucho éxito a la hora de conseguir que los miembros del módulo se centrasen en temas transversales como la incorporación de las cuestiones de género, la RRC y, más recientemente, la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas.
- La FAO no ha sido eficaz a la hora de difundir sus productos normativos a través de los módulos, aun cuando ello podría ayudarles a pensar de manera más efectiva en fases de transición.

4.6.5 Contribución a la comunicación y la promoción

Resultados:

- Los módulos de seguridad alimentaria han constituido una buena fuente de información sobre las necesidades y la respuesta del sector para los participantes y los asociados que aportan recursos. La FAO aprovecha la buena relación que mantiene con los departamentos gubernamentales para aportar opiniones, políticas, planes y estrategias de los gobiernos al módulo.

- Aunque la FAO utiliza su estrecha relación para influenciar a los gobiernos en algunos casos (en materia de estándares técnicos o preocupaciones sobre la sostenibilidad), se determinó que a algunos asociados no les parecía que mantuviera un distanciamiento crítico de ellos para poder promover opciones alternativas.

4.6.6 Contribución a la movilización de recursos

Resultados:

- La FAO desempeña una función decisiva a la hora de concebir los mensajes del módulo dirigidos a los donantes para recaudar fondos a medio plazo a fin de ayudar con la transición.
- La recaudación periódica de fondos *para la coordinación en sí misma* ha constituido un reto, que ha incidido en su calidad y ha quitado énfasis a la transición y el desarrollo.

4.6.7 Responsabilidades de la coordinación en las distintas etapas de la transición

Resultados:

- Los actuales módulos de seguridad alimentaria no siempre se ajustan a los mecanismos de coordinación locales ya existentes y en general carecían de planes para la transferencia de responsabilidades a los actores locales (principalmente gubernamentales) durante la fase de transición. Esto parecía ser un punto débil fundamental del sistema de módulos más en general: atribuye una función limitada a los actores locales (que tienden a participar solo con el objetivo de conseguir financiación) y a los sistemas nacionales o locales. El sistema de coordinación de los módulos se basa principalmente en los actores internacionales, en lugar de centrarse asimismo en el desarrollo de la capacidad para permitir un traspaso fluido de la coordinación internacional a la coordinación nacional y local. Esto es así pese al hecho de que la FAO sigue siendo un asociado comprometido de los gobiernos y partes interesadas nacionales, y su liderazgo en los mecanismos de coordinación conferiría a la Organización la capacidad de facilitar mejor este traspaso de las responsabilidades de coordinación.

4.7 *Labor normativa, conocimientos técnicos y sistemas de información en apoyo de la transición*

4.7.1 Contribución de los productos normativos a la transición

Resultados:

- En la actualidad, no está en marcha una estrategia de elaboración, comunicación y difusión coherente de los documentos normativos relacionados con fases de transición. En consecuencia, las oficinas en los países desconocen y no utilizan muchos de ellos que

podrían ser pertinentes. Sin embargo, los documentos que sí llegan a las oficinas en los países son en su mayoría conocidos porque realmente se utilizan y son muy valorados por su personal.

- La calidad de los documentos elaborados es desigual. Un factor importante que el consumo, la difusión y la adaptación a los contextos locales parece ser el hecho de que estos documentos se hayan elaborado principalmente en la Sede sin apenas consultar con las oficinas en los países, lo que hace que sean poco conocidos o no se adapten bien a los distintos contextos locales.

4.7.2 *Cualificaciones técnicas del personal de la FAO*

Resultados:

- Mientras que las competencias técnicas del personal de la FAO empleado en países en situación de crisis pueden ser apropiadas para cumplir tareas inmediatas de los proyectos de la Organización, la posesión de las competencias “adecuadas” para fases de transición difiere significativamente entre los países visitados. La capacidad técnica de las oficinas descentralizadas de la FAO es relativamente escasa y depende del acceso que tengan a los recursos financieros y técnicos que no necesariamente estén disponibles de inmediato. Ninguna oficina en el país de las que se visitaron disponía de personal con competencias en análisis de conflictos o tenencia de la tierra, por poner un ejemplo, y se determinaron conocimientos especializados limitados en análisis social, análisis de la economía política, RRC y prevención de crisis, de suma importancia para fases de transición en contextos de crisis. Las dotes de comunicación y la capacidad de planificación estratégica también varían de un país a otro y rara vez son suficientes para promover la aplicación de un enfoque integrado a la transición.
- El personal técnico interno de la FAO que puede ser movilizado de inmediato para hacer frente a emergencias repentinas es limitado.
- Una dificultad importante que se plantea para satisfacer las necesidades técnicas durante la fase de diseño de las actividades de transición es que la FAO ha de tener ya aprobados y financiados los proyectos para contratar personal técnico. Además, el personal técnico para prestar asistencia inmediata en actividades de transición es contratado por lo general por tiempo limitado, ya que los proyectos suelen ser de corta duración. Por lo tanto, una importante limitación de las cualificaciones técnicas de la FAO en situaciones de transición es la elevada rotación del personal.
- El personal técnico sumamente especializado de la FAO tiende a centrarse solo en los aspectos técnicos de su trabajo, cuando el análisis de los aspectos sociales, económicos o políticos puede resultar indispensable para tener éxito en contextos de crisis.

4.7.3 Sistemas de información y análisis de datos para fases de transición

Resultados:

- En la mayoría de los países que visitó el equipo de evaluación, la FAO presta apoyo de varias formas a los ministerios competentes en cuanto al análisis de datos y los sistemas de información. Sin embargo, dicho apoyo parece a menudo fragmentado y ad hoc y no parte de un plan estratégico basado en una evaluación sistemática de las necesidades de apoyo informático.
- La FAO parecía haber sido relativamente eficaz a la hora de corroborar, reunir y analizar información pertinente para fases de transición, utilizada por los asociados e instituciones nacionales e internacionales, aunque las evaluaciones se limitaron principalmente a las necesidades y exigencias a corto plazo.
- La CIF es un instrumento importante para generar consenso entre las partes interesadas nacionales (y una mayor rendición de cuentas) en situaciones de emergencia, así como para apoyar indirectamente la movilización de recursos. Además, cumple una importante función de fomento de la coordinación a escala local de las cuestiones de seguridad alimentaria (las partes interesadas se reúnen al mismo nivel a escala nacional y subnacional). Considerando que la escala aguda de la CIF es útil para respuestas humanitarias, su escala crónica augura resultar provechosa para informar sobre la labor de transición y el marco de resiliencia, y para la toma de decisiones a medio y largo plazo en crisis (de seguridad alimentaria) prolongadas.
- La medición y análisis del índice de resistencia, pese a seguir siendo un instrumento bastante nuevo, parece ser pertinente para evaluar la resiliencia interna de un país y se ha utilizado para determinar parámetros de referencia, por ej. en Cisjordania y la Franja de Gaza. Sin embargo, su punto débil radica en que no se puede utilizar para comparaciones entre distintos países y que precisa de datos estadísticos de gran calidad.
- La FAO ha participado de forma activa en diversos tipos de evaluaciones de la seguridad alimentaria, la tenencia de la tierra y de las cosechas y del suministro alimentario, muy a menudo en colaboración con los gobiernos y otros organismos de las Naciones Unidas sites en los países visitados. También ha habido casos en los que la función de la FAO ha sido de menor relieve.
- No hubo indicios de que se hubieran llevado a cabo evaluaciones de los conflictos en los países visitados, pese a la frecuencia de conflictos, en consonancia con los resultados relativos a los marcos de programación por países.
- En general, se determinó que la FAO estaba mejor organizada y equipada para evaluaciones de las necesidades después de *desastres* que para evaluaciones de las necesidades después del *conflicto*.

4.7.4 Desarrollo de la capacidad

Resultados:

- El desarrollo de la capacidad no parece importante para la labor de la FAO en contextos de crisis o posteriores a crisis, pese a ser una de sus funciones básicas. Se limita sobre todo a la formación individual, salvo en algún caso en el que se promueve el desarrollo de

la capacidad orgánica. El desarrollo de la capacidad en las actividades de transición se limitó con mucha frecuencia a la capacitación técnica a corto plazo, insuficiente para garantizar la sostenibilidad, pese a ser muy pertinente.

- La falta de un marco general para el desarrollo de la capacidad se reivindicó a menudo como un obstáculo fundamental, que podría haberse superado si la Estrategia institucional sobre el desarrollo de la capacidad de la FAO se hubiera adaptado al país en el ámbito del Marco de programación por países. Poco se sabía del modo de programar las iniciativas de desarrollo de la capacidad de especial importancia en circunstancias difíciles.
- Las escuelas de campo para agricultores y para pastores forman parte de la metodología eficaz de desarrollo de la capacidad promovida por la FAO y aplicada como complemento de las operaciones de urgencia. Es sumamente valorada por los países receptores.

4.8 *Acuerdos de asociación en contextos de transición*

4.8.1 *Acuerdos de asociación de la FAO*

Resultados:

La FAO es consciente de que el liderazgo en sus esferas de competencia en situaciones de crisis y posteriores a crisis requiere del despliegue de conocimientos y capacidades que no necesariamente se encuentran siempre en la Organización. Para ello es necesario el establecimiento de acuerdos de asociación y alianzas con todo tipo de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, círculos de investigación, instituciones públicas y gubernamentales, OSC, ONG y el sector privado, entidades regionales e intergubernamentales, para colaborar en pos de un objetivo común.

4.8.2 *El establecimiento de asociaciones con gobiernos: datos de estudios de casos de países y consultas con múltiples partes interesadas*

Resultados:

Tradicionalmente y por su constitución, la FAO ha mantenido una estrecha colaboración con instituciones gubernamentales. La profunda confianza que existe entre ella y los gobiernos nacionales le ha brindado en ocasiones una oportunidad única de influir en su política y negociar en nombre del equipo de las Naciones Unidas de apoyo a los países y otros asociados en el desarrollo, incluso en contextos difíciles de crisis. Cuando las condiciones mejoran, esta presencia prolongada de la FAO le confiere una ventaja comparativa especial, lo que es a menudo positivo para promover un proceso de transición. Sin embargo, en contextos de conflicto dicha relación estrecha con los gobiernos puede resultar problemática, corriéndose el riesgo de dificultar la aplicación de los principios humanitarios de humanidad y neutralidad con respecto a las poblaciones vulnerables.

4.8.3 El establecimiento de asociaciones con organismos de las Naciones Unidas, instituciones regionales y subregionales y asociados en el desarrollo internacionales

Resultados:

- En los países en crisis fueron frecuentes los acuerdos de asociación con organismos de las Naciones Unidas, especialmente el PMA y el UNICEF. En África giraron en torno a las posiciones comunes en materia de resiliencia. Entre otros asociados de las Naciones Unidas figuran el PNUD, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el PNUMA. También son frecuentes las rivalidades y la competencia. Otra oportunidad de asociación es la surgida con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en torno a soluciones duraderas, en la que la FAO está en situación de contribuir a los aspectos relativos a la tenencia de la tierra de la labor de ACNUR con personas desplazadas internamente (PDI) y repatriados.
- Se determinó que los acuerdos de asociación con órganos regionales eran más notorios y estaban mejor definidos cuando la FAO desempeñaba la función de asociado fundamental.

4.8.4 Acuerdos de asociación con la sociedad civil

Resultados:

- Pese a los grandes avances logrados a escala mundial en las iniciativas emprendidas por la FAO para asociarse con la sociedad civil, el compromiso de la Organización con la sociedad civil en el ámbito nacional sigue sin desempeñar un papel clave en la respuesta a las situaciones de crisis y posteriores a crisis. En ocasiones, los gobiernos nacionales desaconsejan las relaciones con OSC.
- Los acuerdos de asociación establecidos por la FAO con la sociedad civil en situaciones de emergencia a escala nacional son predominantemente con ONG y para la prestación de servicios como asociados en la ejecución de las actividades de la FAO, no realmente auténticos acuerdos de asociación, que podrían servirse de la posición única de las ONG locales para conocer las condiciones locales. No obstante, en algunos casos, la FAO mantiene relaciones directas y extracontractuales con ONG y OSC, como en el contexto de los módulos.
- En muchos casos, la FAO mantiene un compromiso más limitado con las ONG y OSC locales en comparación con otros organismos de las Naciones Unidas, aunque el recurso a ONG locales como asociados en la ejecución de los proyectos de la FAO es frecuente en las operaciones de urgencia y a menudo fundamental en zonas con fuertes restricciones de seguridad.

4.9 Promoción de la aplicación de un nuevo planteamiento a la transición y la resiliencia

Resultados:

- El interés por la promoción de la aplicación de un nuevo planteamiento a la transición y la resiliencia está muy presente en varias iniciativas promovidas por la FAO, especialmente (aunque no exclusivamente) desde la aprobación del Marco estratégico revisado.
- La FAO está tratando de promocionar un programa de resiliencia en virtud del cual se promuevan conceptos y se interactúe con otros actores del panorama internacional para fomentar este nuevo planteamiento para la respuesta a las crisis, integrando iniciativas a largo plazo en intereses a corto plazo desde el principio.
- En el ámbito nacional, la promoción de la FAO ha resultado especialmente eficaz como instrumento de movilización de recursos en algunos casos (como en Filipinas, Somalia o Uganda), utilizando su lema principal: “salvar los medios de vida”.
- Con la salvedad de Cisjordania y la Franja de Gaza, Somalia y Sudán del Sur, la FAO no ha mostrado mucho dinamismo ni eficacia a la hora de dar publicidad a situaciones de conflicto, evitando los temas delicados de política incluso si tenían que ver con la finalidad última del programa de resiliencia. No se ha prestado atención suficiente a la utilización de una labor de promoción para centrarse en las cuestiones clave del programa de resiliencia, entre las que se encuentran los criterios de selección, la protección de los medios de vida de las poblaciones más vulnerables, la tenencia de la tierra y otros temas que subyacen a los conflictos y las tensiones en los países.