



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



OFICINA DE EVALUACIÓN

Serie de Evaluaciones Programa País

Evaluación del Programa Sistema para la Prevención de Emergencias (EMPRES) en las Crisis de la Cadena Alimentaria

RESUMEN

Enero del 2018

SERIE DE EVALUACIONES DE PROYECTOS

Evaluación del Programa Sistema para la Prevención de Emergencias (EMPRES) en las Crisis de la Cadena Alimentaria

RESUMEN

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN
Y LA AGRICULTURA
OFICINA DE EVALUACIÓN**

Enero del 2018

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Oficina de Evaluación (OED)

El presente informe está disponible en formato electrónico en <http://www.fao.org/evaluation>

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 nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de 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 2018

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 dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org

Para mayor información sobre este informe, por favor contacte a:

Director, OED
Email: evaluation@fao.org

Créditos de las fotografías (de arriba abajo): ©FAO/Yasuyoshi Chiba; ©FAO/Freeby Maimone; ©FAO/Ishara Kodikara; © WHO/José Ramon Franco; ©FAO/Riccardo Gangale; ©FAO/Ami Vitale

Acrónimos y abreviaturas

CMC	Centro de gestión de crisis
ECTAD	Centro de emergencia para la lucha contra las enfermedades transfronterizas de los animales
EMPRES	Sistema para la prevención de emergencias
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCC	Crisis de la cadena alimentaria
FST	Amenaza a la seguridad alimentaria
TPD	Plagas y enfermedades transfronterizas
TPP&D	Plagas y enfermedades transfronterizas de las plantas

Resumen ejecutivo

Introducción

- 1 El Sistema para la Prevención de Emergencias (EMPRES) de las plagas y enfermedades transfronterizas de los animales y las plantas y de las amenazas a la seguridad alimentaria (también definidas de manera conjunta como crisis de la cadena alimentaria) constituye un área significativa y única de trabajo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) que nunca ha sido objeto de una evaluación completa. Si bien en el pasado se evaluaron algunos componentes y programas específicos en materia de gestión de la salud animal y sobre la langosta del desierto, nunca se ha analizado o revisado la totalidad del trabajo de la FAO en esta área (que incluye plantas, peces, bosques y seguridad alimentaria) como un todo.
- 2 El 16 Consejo de la FAO aprobó en 1994 el Programa EMPRES para las Plagas y Enfermedades Transfronterizas de los animales y las plantas como uno de los dos programas prioritarios de la FAO (siendo el otro el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria) con el objetivo de *“mejorar la seguridad alimentaria mundial y luchar contra las plagas y enfermedades transfronterizas de los animales y las plantas”*. En un principio, el programa tenía como objetivo la erradicación de la peste bovina y el control de la langosta del desierto en el marco de los respectivos componentes de protección de los animales y las plantas. En el 2009, se estableció un nuevo componente de EMPRES para abordar los problemas de seguridad alimentaria que aparecen a lo largo de la cadena alimentaria, incluidos los patógenos contenidos en los alimentos, los residuos, así como los contaminantes radiactivos, nucleares y de otro tipo. La salud de los animales acuáticos y el cuidado de los bosques, que antes se abordaban desde el Programa EMPRES para la salud animal y el Programa EMPRES para la protección de las plantas, fueron reconocidos como actividades independientes en el 2010. Todos los componentes se unieron en el Marco de Gestión de Crisis para la Cadena Alimentaria (FCC por sus siglas en inglés) creado en el 2008.
- 3 Ubicado principalmente en el Objetivo Estratégico (OE) 5 (Incrementar la resiliencia de los medios de vida ante las amenazas y las crisis), EMPRES también contribuye y recurre a otros programas del Objetivo Estratégico 2 (Hacer que la agricultura, la actividad forestal y la pesca sean más productivas y sostenibles) y del Objetivo Estratégico 4 (Propiciar sistemas agrícolas y alimentarios inclusivos y eficientes).
- 4 La presente evaluación se basa en la evaluación del Objetivo Estratégico 5 y presenta un análisis en profundidad de las fortalezas, desafíos y procedimientos específicos de la labor de la FAO en la gestión de las plagas y enfermedades transfronterizas (TPD por sus siglas en inglés) y de las amenazas a la seguridad alimentaria. La evaluación toma igualmente en consideración el trabajo (técnico, operativo, de desarrollo de políticas y capacidades, de investigación y comunidad) de la FAO en las áreas de alerta, prevención y respuesta temprana ante las plagas y enfermedades transfronterizas y las amenazas a la seguridad alimentaria (FST por sus siglas en inglés) de alto impacto.
- 5 La supervisión y la coordinación de los componentes técnicos del programa general se llevan a cabo por la Unidad de Inteligencia y Coordinación de FCC y el programa es uno de los cuatro pilares del Programa Estratégico (PE) 5. Con los años, se han ido incluyendo en EMPRES varios proyectos regionales y nacionales con carteras considerables, sobre todo en materia de langostas y salud animal, y otros con carteras más pequeñas para los demás componentes.
- 6 La evaluación tiene por objetivo proporcionar a la FAO, al equipo del Programa del OE5, a los Departamentos de Agricultura, Forestal y de Pesca, a la Oficina Especial para la Seguridad Alimentaria y a la Unidad de EMPRES para las crisis de la cadena alimentaria, así como a sus socios internos y externos, lecciones y pruebas que podrían utilizarse para informar futuros enfoques estratégicos de respaldo a la ejecución del mandato de

EMPRES¹, así como para apoyar las contribuciones a la ejecución del OE5 de la FAO y las peticiones de las oficinas regionales y de los países miembros². Asimismo, la evaluación comprende las estrategias, actividades y colaboraciones - sean o no formalmente parte del programa EMPRES- consideradas fundamentales para posibilitar que la FAO implemente y avance en el mandato de EMPRES. Es igualmente importante destacar que el alcance de la evaluación se amplió para dar cabida a todo el trabajo de la FAO en materia de gestión de las plagas y las enfermedades transfronterizas y de las amenazas a la seguridad alimentaria más allá de lo que formalmente puede considerarse parte del programa EMPRES³. Esto se hizo porque la evaluación se centra en la relevancia y los resultados entregados por la FAO como conjunto a sus países miembros en materia de TPD y FST como áreas de trabajo fundamentales.

- 7 La evaluación valoró la labor realizada por EMPRES y por la FAO en materia de TDP y las FST desde la concepción del Programa EMPRES en 1994. La información se recogió principalmente a través de métodos cuantitativos. La fase “histórica” (1994-2012) se evaluó con el doble propósito de identificar hitos, lagunas y resultados, así como de reconstruir algunos puntos de referencia con los que poder evaluar los cambios generados a partir del Marco Estratégico revisado (2013-2016) de la FAO. Para esto último las pruebas se extrajeron de la revisión de documentos, de 228 entrevistas con socios clave, dos talleres técnicos y varias misiones llevadas a cabo por el equipo de evaluación.
- 8 La evaluación tuvo como objetivo recoger y evaluar pruebas sobre las siguientes áreas:
 - La **relevancia** de las plagas y de las enfermedades transfronterizas de los animales y las plantas y de las amenazas a la seguridad alimentaria y cómo estas han evolucionado a lo largo del tiempo; y cómo se posiciona la FAO desde una perspectiva estratégica en esta área de trabajo.
 - ¿Qué **resultados** se han logrado en esta área de trabajo a lo largo del periodo evaluado y hasta qué punto ha contribuido la FAO a dichos resultados?
 - ¿Cuáles fueron los **factores positivos y las amenazas** que determinaron la capacidad de ejecución de la FAO en esta área de trabajo

Hallazgos

- 9 Esta sección destaca los hallazgos de la evaluación basándose en las tres áreas anteriormente mencionadas

Relevancia de EMPRES

- 10 La prevención y la gestión de las plagas y de las enfermedades transfronterizas de los animales y las plantas y de las amenazas a la seguridad alimentaria ha sido, es y será de gran relevancia para los medios de vida y la seguridad alimentaria de los granjeros y comerciantes en todo el mundo. Además, la prevención, detección y control de las amenazas a la seguridad alimentaria son muy importantes, y cada vez más, no solo para los productores de alimentos y los comerciantes, sino para el conjunto de la sociedad y, en particular, para

1 Tal y como se describe en numerosos documentos y foros: compromisos 3 y 5 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre Alimentación, misión y plan de acción de la División de Producción y Salud Animal (AGA por sus siglas en inglés), IFA-EMPRES y Plan a Plazo Medio 2010-2013; Plan de Acción de *One Health* (“Una Sola Salud”) 2011-2015, planes de acción quinquenales globales y regionales del Programa Global para el Control Progresivo de las Enfermedades Transfronterizas de los Animales (GF-TADS por sus siglas en inglés); las necesidades de los países miembros expresadas en conferencias regionales y el Comité de Agricultura; Marcos de Programación País (CPF por sus siglas en inglés); resoluciones internacionales; resoluciones de la conferencia de la FAO, gobiernos (jefes de estado y ministros); el Boletín del Director General del Centro de Emergencia para la Lucha contra las Enfermedades Transfronterizas de los Animales (ECTAD por sus siglas en inglés), la nota conceptual sobre descentralización del ECTAD; el Grupo de Trabajo Interdepartamental de *One Health* (“Una Sola Salud”).

2 Evaluación del programa EMPRES: Términos de Referencia; Oficina de Evaluación (OED) de la FAO 2016.

3 La ampliación del alcance se refleja en los Términos de Referencia de la evaluación, ya que durante la fase inicial de determinación del alcance se vio claramente que una evaluación del Programa EMPRES definida sobre la base de su presupuesto y capacidad actuales quedaría limitada a las actividades y coordinación realizadas desde la sede, y carecería de toda perspectiva de campo y regional. Así, los Términos de Referencia ampliaron el alcance de la evaluación para incluir la coordinación regional y nacional, y los programas y proyectos de campo en el área de prevención y respuesta a las TPD y las FST.

los consumidores. Existen pruebas suficientes de que, a través del enfoque EMPRES, la FAO ha desempeñado y sigue desempeñando un papel fundamental en muchos niveles al hacer frente a las TPD y las FST. La Organización no ha sido eficaz en cuanto a la labor de promoción de la relevancia de esta área de trabajo, que podría incluir un análisis económico de los daños y pérdidas de todo el sector de TPD y FST. Sin embargo, sí se llevó a cabo una labor efectiva de promoción con respecto a algunos subcomponentes específicos, como en materia de zoonóticos como la gripe aviar altamente patógena y la langosta.

- 11 EMPRES ha sido el buque insignia de la FAO en materia de TDP desde 1994. Los pilares originales de EMPRES Alerta Temprana, Reacción Temprana, Investigación y Coordinación Facilitadoras siguen siendo fundamentales. Pese a haberse ido perfeccionando a lo largo de los años, los pilares se incluyen ahora en las cuatro áreas del OE5 y están diseñados para aumentar la resiliencia frente a las crisis de la cadena alimentaria provocadas por las TPD y las FST. Las cuatro áreas, que se describen detalladamente en el capítulo 4 del informe principal y en la Agenda General de la Resiliencia de la FAO, se encuentran alineadas con las prioridades del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 y la correspondiente Plataforma para la Reducción del Riesgo de Desastres y el Marco de Sendai para 2015-2030.
- 12 La evaluación constató que, desde un punto de vista estratégico y conceptual, el OE5 es una buena ubicación para EMPRES, siempre y cuando colabore de manera estrecha con el OE4 en las políticas, legislación y el sistema de cuarentena que se aplican en el ámbito de la seguridad alimentaria, así como con las implicaciones específicas de los riesgos sobre las cadenas de valor; con el OE3 cuando se trate de abordar a nivel comunitario enfermedades asociadas a la pobreza; y con el OE2 en la medida en que contribuye a la producción sostenible y las implicaciones específicas de los riesgos sobre las cadenas de valor, y al abordar los factores de riesgo de las TPD relacionados con el cambio climático.
- 13 A nivel regional y nacional el enfoque *One Health* (“Una Sola Salud”) reviste gran importancia. A petición de la Comisión Regional para Asia y el Pacífico, la Oficina Regional de la FAO para Asia y el Pacífico (RAP por sus siglas en inglés) se ha comprometido a utilizar el enfoque dicho enfoque como motor de su trabajo a nivel regional y nacional.
- 14 A pesar de la gran importancia del Programa EMPRES en cuanto a su necesidad y enfoque, la evaluación constató que su capacidad para cumplir con la creciente demanda es reducida, y que la fragmentación programática está perjudicando a la relevancia de la FAO y su ventaja comparativa en la lucha contra las TPD y las FST.
- 15 Si se analizan de manera separada, los componentes de EMPRES presentan lógicas, visiones técnicas y modelos de negocios convincentes (por lo que respecta a los componentes más activos). Sin embargo, la evaluación constató que la FAO no ha explicado adecuadamente ni el enfoque EMPRES ni su propia función y labor en las crisis de la cadena alimentaria. La FAO no ha sido capaz de ofrecer una explicación lo suficientemente clara de por qué EMPRES es el mejor enfoque para las TPD y las FST en todos los componentes, lo que ha repercutido en los resultados. En el informe principal, el equipo de evaluación sugiere una versión inicial de una Teoría del Cambio para el sector de las TPD y las FST para que la FAO la desarrolle.

Efectividad de EMPRES

- 16 Se han conseguido resultados en distintos niveles: i) política y normativas; ii) alerta temprana; iii) prevención y preparación; y iv) respuesta. La evaluación constató que los componentes de EMPRES con mayor duración y apoyo financiero (la langosta del desierto y la salud animal) obtuvieron resultados más concretos y medibles. Los componentes más nuevos, relativamente infrafinanciados y con poco personal (la salud de los bosques y la salud de los animales acuáticos) tendieron a centrarse en actividades de preparación y respuesta. El análisis de los resultados incluye todos los proyectos y actividades en el ámbito de las TPD y FST, y parecen haberse logrado mayores resultados en materia de salud animal, protección de plantas y seguridad alimentaria, mientras que los resultados obtenidos en los sectores forestal y pesquero fueron más limitados y circunscritos.

- 17 Al incluir las actividades y resultados que utilizan el enfoque EMPRES, la evaluación constató que casi todos los componentes mejoraron las políticas, las normativas y las estrategias relacionadas con la gestión de las TPD y las FST. En todos los niveles se hallaron resultados y estos se describen del nivel global al regional y nacional. La evaluación constata que muchos de los resultados identificados (en materia de seguridad alimentaria y de apoyo a los marcos normativos y reglamentarios) son competencia del Objetivo Estratégico 4.
- 18 La evaluación del OE5 (FAO 2016) constató el buen progreso en el desarrollo de los sistemas de información y de alerta temprana, así como en su adopción a nivel nacional y en el establecimiento de vínculos cada vez mayores con el Sistema de Alerta Temprana / Acción Temprana del PE5. Este último está diseñado para combinar la información sobre las previsiones al tiempo que ofrece análisis de riesgos completos. Simultáneamente, la evaluación del OE5 subrayó la necesidad de fomentar una mayor integración de las herramientas de alerta temprana de la FAO, tanto a nivel interno como con las utilizadas por los socios externos. La presente evaluación confirmó la necesidad de mejorar la integración.
- 19 La evaluación constató que la FAO careció de un enfoque coherente o explícito para presentar, diseñar o implementar las intervenciones dirigidas a mejorar la prevención y reducir la vulnerabilidad a lo largo de las áreas de EMPRES. Hasta el momento no ha realizado ningún estudio claro para invertir en la prevención en lugar de en la respuesta, y tampoco ha establecido el coste-beneficio de la prevención a nivel global, nacional y local.
- 20 Desde su concepción en 1994, EMPRES y, de manera más general, la FAO han demostrado haber obtenido resultados efectivos por lo que respecta al fortalecimiento de la preparación y de la respuesta ante emergencias en las TPD y las FST. Sin embargo, teniendo en cuenta las limitaciones actuales se requiere una vigilancia continua para asegurar que se mantengan una capacidad óptima y unos sistemas apropiados en el seno de la FAO. La evaluación reconoce que las crisis de este tipo presentan particularidades muy diversas por lo que requieren un conocimiento técnico específico y una respuesta adecuada a cada caso concreto. Al mismo tiempo, la capacidad operativa y de coordinación a todos los niveles (del global al comunitario) son también elementos clave, y la FAO debe apoyar a los países miembros en la respuesta a este tipo de crisis. Mientras que los componentes de la langosta y la salud animal cuentan con la experiencia de respuestas pasadas, esto no ocurre con otros componentes del programa. La actual respuesta al gusano cogollero del maíz podría utilizarse como mecanismo para poner a prueba la flexibilidad y la capacidad de respuesta de los sistemas de la FAO a todos los niveles.
- 21 La evaluación halló ejemplos claros de actividades de desarrollo de las capacidades a nivel institucional e individual, así como de apoyo al establecimiento de un entorno propicio. La principal laguna identificada con respecto a la sostenibilidad fue que la colaboración y el desarrollo de las capacidades por parte de los socios privados son limitados.
- 22 Aunque se observó que la perspectiva de género había sido incorporada en algunas de las iniciativas de EMPRES, no existe una estrategia coherente que asegure un seguimiento en materia de análisis del contexto, perspectiva de género o rendición de cuentas a las poblaciones afectadas. La rápida puesta en marcha de iniciativas de respuesta ante las emergencias fue menos sensible a la dimensión de género, lo que probablemente refleje la necesidad apremiante de centrarse en dar una respuesta rápida a los brotes o amenazas de enfermedades durante una emergencia.

Puesta en marcha de EMPRES

- 23 La presente sección destaca dos de los factores propicios y amenazas que afectaron a la capacidad de ejecución de la FAO en esta área de trabajo.
- 24 Los hallazgos de la presente evaluación coinciden con los de la Evaluación Externa Independiente de la FAO del 2007: la fortaleza de la FAO en la gestión de las plagas vegetales y de las enfermedades de los animales está relacionada con su capacidad para proporcionar “una respuesta conjunta, uniendo la vigilancia global, los instrumentos

legislativos y los foros de discusión internacionales, la movilización y la coordinación de los recursos con la gestión de las enfermedades y de las plagas". Esta evaluación añadiría además que el enfoque científico de la FAO en la evaluación del riesgo y en la puesta en marcha de soluciones ofrece una ventaja comparativa adicional, en particular cuando se suma a la presencia sobre el terreno de la FAO y a su rápida capacidad de respuesta en situaciones de emergencia. Otra ventaja comparativa es la independencia y la transparencia de la FAO, lo que le permite actuar como un intermediario honesto entre los socios de desarrollo y los estados miembros en situaciones de crisis.

- 25 Los constantes recortes presupuestarios a los programas de la FAO han conllevado la eliminación de 235 puestos a lo largo de dos bienios (FAO 2015 CL). Estos recortes han supuesto la disminución del conocimiento especializado interno en muchas de las áreas prioritarias para los enfoques EMPRES. Actualmente existe una dependencia desproporcionada de las contribuciones monetarias voluntarias provenientes de los países miembros para financiar la capacidad básica de trabajo de EMPRES. Esta dependencia coincide con una reducción en cuanto a la amplitud y profundidad de la financiación de los donantes. Por todo ello, la evaluación considera que EMPRES se encuentra en una situación precaria, con una financiación del presupuesto básico reducida y pocos casos de contribuciones voluntarias a largo plazo.
- 26 La evaluación halló que los acuerdos institucionales actuales no son los mejores para apoyar a la FAO en la ejecución del mandato EMPRES. Si bien la estructura general está bien, las siguientes áreas deben ser mejoradas: la función de promoción del Comité de Supervisión, en particular en el apoyo a los componentes minoritarios de EMPRES; la expansión y el empoderamiento de la Unidad de Coordinación e Inteligencia, incluidos los recursos necesarios para cumplir con su mandato; la racionalización de las tareas, de las responsabilidades y del trabajo en equipo para facilitar el flujo de trabajo de EMPRES en materia de salud animal con la sede y las oficinas regionales; y el fortalecimiento de los componentes de protección de cultivos, pesca y forestal.
- 27 La capacidad del Programa EMPRES para ejecutar los componentes sigue siendo reducida y resulta insuficiente para cumplir con la demanda. Esto se suma a una utilización insuficiente de la capacidad existente.
- 28 La evaluación constató que todos los componentes contaron con colaboraciones relevantes para la construcción de la resiliencia frente a las crisis de la cadena alimentaria. Dichas colaboraciones fueron tanto globales como regionales y locales. Algunos de los representantes de los socios a nivel regional no habían oído hablar de EMPRES, pero conocían el trabajo de la FAO en materia de TPD y FST. Concretamente este fue el caso de los componentes nuevos de EMPRES y de las iniciativas de EMPRES con fuerte presencia como el Centro de Emergencia para la Lucha contra las Enfermedades Transfronterizas de los Animales de la FAO (ECTAD por sus siglas en inglés).
- 29 La evaluación encontró pocas pruebas de la existencia de un trabajo sistemático de promoción en todo el programa EMPRES, incluso en el seno de la Unidad de Inteligencia y Coordinación de las Crisis en la Cadena Alimentaria, que tiene asignada una función de promoción específica.
- 30 La evaluación constató que se presta poca atención a las lecciones aprendidas tanto en los distintos componentes de EMPRES como entre ellos. Las lecciones aprendidas han quedado mayormente relegadas a las consultas a expertos y las plataformas de coordinación, a la evaluación de los componentes y a iniciativas a más largo plazo como la plataforma del Sistema de Información para la langosta del desierto y el Centro de Emergencia para las Enfermedades Transfronterizas de los Animales.
- 31 La labor normativa de la FAO proporciona un vínculo esencial entre las iniciativas globales, regionales y nacionales, en particular para el trabajo transfronterizo e interdisciplinar que EMPRES representa (IEE 2007). Se constató que la calidad de los productos y las publicaciones normativas de los componentes de EMPRES era sistemáticamente alta. Sus resultados son utilizados por los académicos y por el sector público y privado para todos los

componentes. El cuestionario de la encuesta⁴ de evaluación mostró que cerca del 70% de los participantes conocía algunos productos de la FAO y los apreciaba por considerar que ofrecen orientación técnica, fortalecen los programas y sirven para concienciar. Los más citados fueron las “Buenas prácticas de gestión de emergencias”, el Boletín de EMPRES y de la Langosta del Desierto, las Directrices sobre la langosta del desierto, el manual sobre Alerta Temprana (2016), la guía para la implementación de las normas fitosanitarias en la salud de los bosques y una larga lista de documentos técnicos sobre acuicultura.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

Conclusión 1. La gestión de las plagas y las enfermedades transfronterizas y de las amenazas a la seguridad alimentaria sigue siendo de gran importancia a todos los niveles. La FAO sigue teniendo una ventaja comparativa significativa en el apoyo a los países miembros, los organismos y los socios regionales en sus esfuerzos por controlar las TPD y reducir las FST.

Conclusión 2. La evaluación ha analizado el alcance de los programas similares a EMPRES y concluye que este enfoque ha demostrado ser eficiente para la gestión y control de las TPD y las FST a lo largo de muchos años. Sin embargo, los resultados variaron según los componentes del programa EMPRES, y muchos de los resultados hallados a nivel regional y nacional no tenían relación formal o indirecta con el programa EMPRES. Esta fragmentación conlleva la pérdida de efectividad en la programación, coherencia y optimización de los servicios a nivel interno, así como en la promoción, alcance y visibilidad externas. Los resultados de EMPRES podrían haber sido más efectivos si se hubiera aplicado una estrategia explícita y sistemática para la dimensión de género y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas.

Conclusión 3. La capacidad y las competencias de EMPRES no siempre resultan suficientes para mantener su relevancia y resultar efectivas en el apoyo a los países miembros en la gestión de las TPD y los FST. El programa ha forjado numerosas colaboraciones efectivas con organizaciones internacionales, comisiones económicas regionales, centros de investigación y redes de expertos, pero no siempre ha sido capaz de hacer un uso óptimo de dichas redes para ofrecer apoyo y servicios a los países miembros. Las lecciones, publicaciones y productos normativos son de buena calidad, pero su utilización, alcance e influencia no siempre son efectivos o visibles. Existen estrategias tanto para el enfoque global de EMPRES como para los componentes individuales, pero estas deben articularse mejor y ser más flexibles para que puedan apoyar la labor de promoción y la movilización de recursos.

Conclusión 4. Para una gestión efectiva de las TPD y las FST es imprescindible que existan acuerdos de servicios claros que apoyen la ejecución a nivel regional y nacional. Sin embargo, con el tiempo los acuerdos institucionales en el seno del Programa EMPRES se han vuelto confusos, lo que ha reducido su claridad, visibilidad y efectividad. Existe un desfase entre las actividades que claramente pertenecen al Programa EMPRES y el gran volumen de otro tipo de trabajo en materia de TPD y FST que tiene lugar a nivel regional, subregional y nacional. Los numerosos proyectos y actividades llevados a cabo por las oficinas descentralizadas no siempre informan y apoyan la función de coordinador global que EMPRES debería ejercer. La Unidad de Inteligencia y Coordinación de las Crisis en la Cadena Alimentaria y sus órganos directivos desempeñan un papel fundamental de apoyo y promoción que todavía no se ha producido del todo. Asimismo, las diferentes iniciativas en materia de salud animal cuentan con unos vínculos y una estructura insuficientes en el seno del componente de Salud Animal de EMPRES. Si bien EMPRES encaja estratégicamente en el PE5 y la mayor parte de sus actividades actuales son supervisadas por el Departamento de Agricultura y Protección del Consumidor, la evaluación pone en evidencia la necesidad de colaboración con los PE2, 3 y 4 y con los Departamentos de Pesca y Forestal.

4 La encuesta iba dirigida al personal interno de la FAO y a los socios externos (principalmente socios gubernamentales nacionales en las áreas relevantes, así como ONG, centros de investigación y otras agencias especializadas) de los sectores técnicos incluidos en los dominios de EMPRES (ganadería, langostas, plantas, pesca, bosques, seguridad alimentaria).

Recomendaciones

Recomendación 1. La FAO debería mejorar la coherencia de su labor en materia de TPD y FST. La evaluación recomienda lo siguiente:

- Mayor coordinación en la marca, *co-marketing* y promoción de su labor en materia de TPD y FST. El objetivo debería ser mejorar la visibilidad y la posición de la FAO como agencia técnica y de coordinación principal en esta área de trabajo, ofreciendo un paquete de servicios de ‘apoyo y coordinación’ coherente en materia de TPD y FST a los países miembros.
 - Mayor integración operativa allí donde haya beneficios claros. Esto incluye: la integración de los sistemas de información y alerta temprana; la cobertura y el papel del Centro para la Gestión de Crisis (CMC por sus siglas en inglés); la coherencia y comunicabilidad de los sistemas de información, supervisión y recogida de datos de manera transversal en los componentes técnicos (incluidas las plataformas interorganismos).
 - Una programación más coordinada entre los componentes técnicos entre los que se espera que existan sinergias. Un buen ejemplo sería el Programa del Fondo Fiduciario de Solidaridad Africano sobre medidas sanitarias y fitosanitarias en el sur de África. Asimismo, debería también buscarse una programación coordinada en algunos trabajos de carácter regulador y en el trabajo a nivel comunitario que implica aspectos socioeconómicos.
- 32 La FAO podría beneficiarse si agrupara toda su labor en materia de TPD y FST en un paquete más coherente. Esto podría presentarse como el Programa EMPRES ampliado, o bajo una nueva denominación, pero debe ir más allá que el actual Programa EMPRES. Este ‘Programa EMPRES ampliado’ debería contar con una estrategia general extensa basada en estrategias o planes de acción más detallados para los componentes regional y técnico. Además, debería abordarse de manera clara la importancia de centrarse en la labor de prevención a largo plazo.
- 33 La evaluación sugiere que la FAO se beneficiaría si desarrollara uno o más de los trabajos estratégicos que se describen a continuación. Las estrategias, se encuentren bajo EMPRES o bajo un área de trabajo más amplia en materia de TPD y FST, podrían incluir:
- Una estrategia global
 - Estrategias y planes de acción para los componentes
 - Estrategias y planes de acción regionales
 - El Plan estratégico de acción para *One Health* (“Una Sola Salud”)
 - La perspectiva de género y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas
 - La FAO debería desarrollar un estudio de caso basado en pruebas en materia de TPD y FST en la línea de la publicación “Daños y Pérdidas” sobre la reducción del riesgo de desastres y peligros naturales

Recomendación 2. Una vez que la FAO haya elaborado un estudio sobre daños, pérdidas y prevención, debería derivarse un argumento sólido que subraye la importancia de la prevención y de las inversiones en materia de TPD y FST. Dicho argumento puede servir a los países miembros para que refuercen la promoción, el alcance y la financiación del sector. Esto podría realizarse combinando herramientas e instrumentos financieros que incluyen desde el establecimiento de prioridades en los presupuestos nacionales hasta las inversiones del sector privado (desde los grandes socios hasta los consumidores) incluidas las inversiones de impacto⁵. El papel de la FAO debería centrarse en apoyar la construcción de capacidades de los sistemas regional y nacional y en asegurar la apropiación a nivel local. Al mismo tiempo que se centra en mejorar los niveles de financiación para el sector, la FAO puede igualmente intentar cubrir algunas de sus necesidades internas de recursos para poder mantener una función de liderazgo técnico y de coordinación acreditada en esta área de trabajo.

Recomendación 3. La FAO debería aprovechar sus ventajas comparativas y su demostrado conocimiento especializado en el ámbito de las TPD y las FST para ofrecer un apoyo más

5 <http://www.socialimpactinvestment.org/>

integrado y mejor articulado a los países miembros con el fin de reforzar las capacidades nacionales para evaluar y gestionar las diferentes actividades necesarias para garantizar el control y la contención de las plagas, enfermedades y amenazas.

Recomendación 4. La función de coordinación global de la Unidad de Inteligencia y Coordinación de las Crisis en la Cadena Alimentaria debería fortalecerse y tener mayor peso en el seno de la FAO con el fin de establecer un conjunto que garantice unas interacciones más efectivas entre las divisiones técnicas y los Programas Estratégicos para ejecutar productos EMPRES claramente definidos y ofrecer apoyo a nivel global, regional, subregional y nacional.



**Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura**

OFICINA DE EVALUACIÓN
www.fao.org/evaluation