

JUFIDA
Invertir en la población rural

Oficina de Evaluación

Oficina de Evaluación Independiente

Actuación de la FAO y el FIDA en materia de desarrollo pastoril Síntesis de evaluación conjunta

Sinopsis y respuesta de las direcciones de la FAO y del FIDA



Sinopsis

Introducción

El Fondo International de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) tienen una larga tradición de actuación en el ámbito del desarrollo pastoril que probablemente se mantendrá. Ante los crecientes desafíos relacionados con el cambio climático y la nueva coyuntura económica y política, el pastoreo ofrece un sistema de producción capaz de prosperar en lugares en los que otros sistemas de subsistencia están al límite de su capacidad o requieren importantes inversiones.

Este sector reviste una gran pertinencia para los objetivos fundamentales y los marcos estratégicos de ambos organismos. Por ejemplo, la reflexión relativa a la capacidad de resistencia ha pasado a ocupar recientemente un lugar central en los programas y políticas de desarrollo de ambos organismos. Asimismo, existe una mayor concienciación sobre los límites de representar el mundo como sistemas cerrados y autorregulados y sobre la necesidad de adoptar un enfoque que integre el factor de la variabilidad como la norma y no la excepción.

Pese a todo esto, el pastoreo sigue enfrentando algunas dificultades. Los resultados de algunas intervenciones de desarrollo anteriores basadas en hipótesis incorrectas han dejado

una herencia problemática y consecuencias imprevistas que hay que reconocer y afrontar. Los asociados tradicionales y nuevos del FIDA y la FAO, es decir, los gobiernos y el sector privado, desempeñan a veces un papel activo en las relaciones que desembocan en la exclusión económica o sociopolítica de algunos grupos. Centrarse ciegamente en la ventaja comparativa como principio rector puede desviar la atención de las zonas poco pobladas y de los grupos geográficamente dispersos o de las complicaciones de trabajar en contextos de grave exclusión.

En los últimos diez años, el FIDA y la FAO han desempeñado una labor destacada en el ámbito del desarrollo pastoril. Entre los logros más importantes cabe destacar la reproducción a mayor escala de soluciones innovadoras en la gestión de los recursos naturales y la sanidad animal de base comunitaria. Sin embargo, por lo general, la actuación en esta esfera ha mantenido un papel periférico en los propios sistemas pastoriles, sin una estrategia sistemática claramente definida ni una teoría del cambio. Por ello, de la muestra emerge un panorama fragmentado y heterogéneo.

Objetivos y enfoque de la evaluación. Para mantener su pertinencia, el FIDA y la FAO deben mejorar la calidad de sus servicios. El aprendizaje y los conocimientos ofrecen una importante ventaja competitiva. Para contribuir a superar ese desafío, las oficinas de evaluación del FIDA y la FAO (IOE y OED, respectivamente) elaboraron una síntesis de la evaluación conjunta. Su finalidad era analizar y documentar las enseñanzas extraídas tanto de los éxitos como de los fracasos de las iniciativas, con objeto de mejorar la capacidad del FIDA y la FAO de generar y aprovechar los conocimientos y las mejores prácticas. La síntesis de la evaluación conjunta también contiene buenas recomendaciones para la actuación futura de ambos organismos en el ámbito del desarrollo pastoril. Obviamente hay claras diferencias entre los dos organismos en lo que respecta a la envergadura de las intervenciones y a los métodos de trabajo sobre el terreno. El FIDA, como organismo de financiación, se ha centrado en el fortalecimiento de las capacidades, la ordenación de pastizales y la sanidad animal. La FAO, como organismo técnico, se ha centrado en las situaciones de emergencia, los servicios veterinarios y las cuestiones normativas. Pese a sus diferencias, es posible hallar temas y desafíos comunes. La presente síntesis se estructura en torno a los temas que vertebran los objetivos estratégicos de ambos organismos:

- reducir la pobreza y el hambre en contextos pastoriles y en los contextos conexos;
- aumentar la capacidad de resistencia y mejorar la gestión de los riesgos vinculados al pastoreo;
- crear instituciones nuevas y más adaptadas al desarrollo pastoril;
- promover la igualdad de género en las comunidades pastoriles;
- promover la gestión sostenible de los recursos naturales, y
- defender los intereses de la población rural pobre en los contextos pastoriles.

En esta evaluación conjunta se han analizado proyectos e intervenciones llevados a cabo por ambos organismos entre 2003 y 2013. Las conclusiones proceden de muy diversas fuentes: distintos tipos de estudios y evaluaciones, datos agregados extraídos de las bases de datos del FIDA y la FAO, estrategias y estudios de ambos organismos, publicaciones académicas y entrevistas.

La estrategia de muestreo abarcó dos series de análisis. La primera serie, "la muestra principal", consistió en el examen exhaustivo de 65 documentos, en su mayoría evaluaciones centradas en mayor o menor medida en el pastoreo (43 evaluaciones, cuatro respuestas de la dirección y 18 documentos sobre el diseño de proyectos en curso).

La segunda serie, "el inventario completo", reunió todos los proyectos centrados en el pastoreo que se realizaron entre 2003 y 2013: en total, 31 proyectos del FIDA y 163 proyectos de la FAO. El análisis del inventario completo permitió definir el grado de actuación en el ámbito del desarrollo pastoril basándose en el título de los proyectos y sus objetivos (desarrollo pastoril como tema principal o como componente del proyecto) y en la distribución de los fondos. También se analizaron los proyectos incluidos en el inventario completo en función de la frecuencia de las actividades por categoría.



Muchos de los proyectos, tanto de la muestra principal como del inventario completo, se realizaron en el continente africano. La duración media de los proyectos fue de 72 meses en el caso del FIDA y de algo menos de 20 meses en el caso de la FAO. Los proyectos y programas que se centraron específicamente en el pastoreo representan cerca del 45% y el 21% de los inventarios del FIDA y la FAO, respectivamente. Los proyectos y programas que contienen un componente centrado en el pastoreo representan cerca del 45% y el 42% de los inventarios del FIDA y la FAO, respectivamente.

Contexto. Es importante destacar algunas de las principales características del contexto general en el que se enmarca el desarrollo pastoril.

Las zonas áridas representan el 40 % de la superficie terrestre total del planeta y están habitadas por unos 2 500 millones de personas, de las cuales un 40 % vive en África, un 39 % en Asia y un 30 % en América del Sur. Aunque solo una parte de ellas participa directamente en la gestión de los sistemas pastoriles, muchas más lo hacen de manera indirecta. Algunas fuentes calculan que el número de pastores en todo el mundo se sitúa en torno a los 200 millones. Durante el examen de la Iniciativa de políticas ganaderas en favor de los pobres se estimó en 120 millones el número de pastores y agropastores en todo el mundo, de los que 50 millones viven en el África subsahariana. Lo cierto es que no se conoce con precisión el número de pastores y este también depende de la definición empleada.

Los sistemas pastoriles experimentaron un giro de 180 grados hace casi 20 años.

El pastoreo ha pasado de ser considerado como un modo de vida "irracional", que a duras penas podía hacer frente a un entorno hostil, a entenderse como una adaptación a entornos dominados por la variabilidad y como un sistema de producción y subsistencia que es, a la vez, ecológicamente sostenible y económicamente eficiente.

La consecuencia más llamativa de este giro de 180 grados radica en entender la **movilidad** como una estrategia para aumentar la productividad. En las zonas áridas, la variabilidad en la distribución de las precipitaciones puede tener como efecto que unos pocos kilómetros separen zonas secas de zonas verdes. Gracias a la movilidad, los pastores compensan esa variabilidad ambiental con la variabilidad en la producción.

Existen otras estrategias de **gestión de la variabilidad en las zonas áridas**, como mantener razas adaptadas a condiciones muy diversas, crear vías de acceso flexible a la tierra y adaptar el tamaño de las unidades familiares de pastores a las necesidades laborales estacionales.

El pastoreo está especializado en asumir considerables niveles de riesgo con la mínima incidencia posible de desastres. Sin embargo, algunas dimensiones del riesgo, fruto de la nueva gobernanza, el desarrollo o las fuerzas del mercado, están ahora fuera del alcance de las estrategias tradicionales, como las restricciones a la movilidad, la sustitución de tecnologías de probada eficacia por nuevas tecnologías más propensas a los riesgos, y la conversión a gran escala del uso de la tierra.

La cuestión de la **pobreza en el pastoreo** ha suscitado posturas enfrentadas en la comunidad dedicada al desarrollo, entre los que piensan que los pastores son, en su mayoría, pobres y los que creen que son mayoritariamente ricos. Si se considera que todos los pastores son pobres, ello se toma como confirmación de que el sistema es ineficiente y que quienes lo practican lo abandonarían si se les ofrecieran alternativas. Si se considera que todos son ricos, las iniciativas de desarrollo se concentran en actividades ajenas al pastoreo. Ni todos los pastores son ricos, ni todos los pastores son pobres; y los que son relativamente ricos en bienes a menudo son "pobres" en lo que respecta al acceso a los servicios. Ello también induce a la adopción de estrategias de salida con la esperanza de mejorar su acceso a los servicios, normalmente en detrimento de la eficiencia en la producción.

Es preciso realizar un análisis más exhaustivo de las cuestiones de género en el ámbito del pastoreo, especialmente para desmentir la creencia de que las mujeres pueden sacar provecho de la sedentarización al lograr un mayor acceso a los servicios. De hecho, estos servicios suelen ser mediocres y la sedentarización aleja a las mujeres de gran parte del rebaño, lo cual repercute negativamente en su situación social y en su nivel de control sobre la leche, tanto como alimento para sus hijos como para su comercialización.

La **inseguridad y los conflictos localizados** se dan en contextos donde los métodos tradicionales de gobernanza se han debilitado y las instituciones estatales modernas todavía son solo nominales. Los productores en pequeña y mediana escala se enfrentan a la amenaza de una movilidad limitada y del empobrecimiento, puesto que la vida sedentaria conlleva menos oportunidades y costos más altos.

Cuando los sistemas pastoriles decaen en las zonas áridas, esos espacios vastos y remotos acaban deshabitados y desgobernados. Las posibles consecuencias de esta situación quedaron claras a principios del nuevo milenio, cuando la delincuencia internacional organizada y grupos radicales penetraron en estos espacios relativamente vacíos. En la actualidad, el interés internacional se está centrando en el papel positivo que pueden desempeñar las dinámicas economías pastoriles al contribuir a poblar y "controlar" zonas aisladas.

La exclusión política y técnica afecta a las zonas áridas, debido a la menor presencia de funciones públicas, infraestructuras básicas y servicios fundamentales con respecto a la media nacional. La exclusión puede tener motivos políticos, pero a menudo es inherente a los procedimientos burocráticos. Por ejemplo, el hecho de financiar la educación en función del número de niños en las escuelas discrimina a los países con bajas tasas de escolarización.

Principales hallazgos de la evaluación

Reducir la pobreza rural es un objetivo fundamental para ambos organismos, por lo que **el pastoreo encaja en la planificación estratégica del FIDA y la FAO para el período 2003-2013**. Ambos son partidarios de adoptar un enfoque sistémico, intentan desempeñar un papel catalizador en favor de la población rural pobre y se empeñan en defender los intereses de esta. La presencia nacional e internacional del FIDA y la FAO y su trayectoria como intermediarios "honestos" y neutrales les sitúa en una posición idónea para asumir este papel.

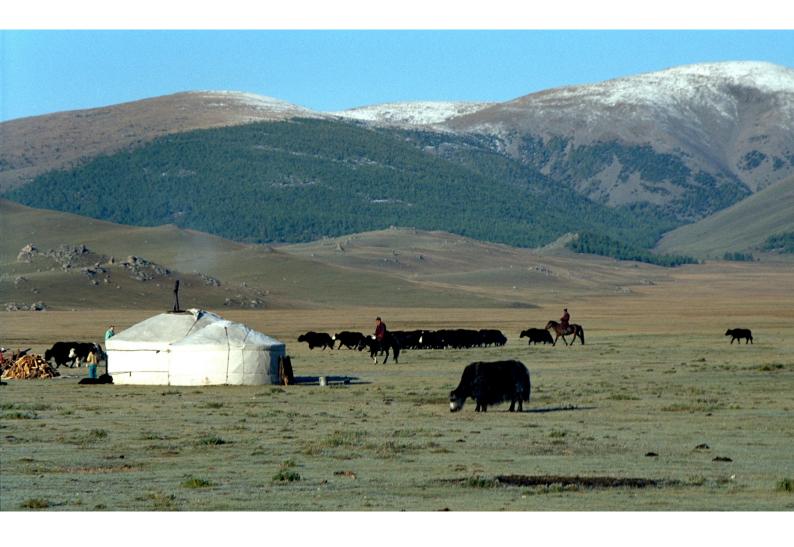
En la actualidad, ninguno de estos organismos cuenta con una política de actuación en materia de desarrollo pastoril. No obstante, ambos recalcan su compromiso de dedicar una atención especial a los grupos desfavorecidos y excluidos, en particular, los que viven en zonas remotas y olvidadas.

Los 31 proyectos del inventario completo centrados en el ámbito del pastoreo recibieron alrededor del 11% del **total de asignaciones** del FIDA por concepto de préstamos y donaciones en el período 2003-2013. En ese mismo período, la **FAO destinó fondos** a 163 proyectos del inventario completo, lo que **supone un 5%** del total de los recursos asignados.

El FIDA y la FAO han llevado a cabo intervenciones valiosas e importantes sobre el terreno en el ámbito del pastoreo. La decisión inicial de actuar en este ámbito se vio plenamente respaldada en el seno de ambas organizaciones. Estas emprendieron diversas iniciativas de promoción en favor de los pastores. La labor de la FAO sobre los riesgos que enfrenta el pastoreo en Asia central, especialmente en Mongolia, reflejó las nuevas corrientes de pensamiento sobre el pastoreo. Gran parte de la labor del FIDA centrada en las organizaciones pastoriles y la tenencia de pastizales ha tenido en cuenta la evolución de las percepciones sobre el pastoreo. En ocasiones, los proyectos del FIDA, la FAO y sus asociados han estado a la vanguardia de las corrientes de pensamiento sobre el pastoreo.

En la mayoría de las evaluaciones de los proyectos, prestar apoyo a las comunidades de pastoreo y agropastoreo supone respaldar sus actividades sedentarias, y normalmente no se indica en esas evaluaciones cómo se ha abordado el objetivo de respaldar los medios de vida pastoriles en los proyectos. Algunas evaluaciones ofrecen información valiosa sobre los métodos utilizados para apoyar —o no— los sistemas pastoriles. Sin embargo, dado que el pastoreo es un componente pequeño dentro de proyectos más grandes, esas observaciones no se incluyen en las recomendaciones o el resumen de las evaluaciones, lo cual repercute inevitablemente en el proceso de aprendizaje.

Cabe destacar algunos aspectos positivos en los proyectos dirigidos a reducir la pobreza y el hambre en entornos pastoriles y contextos conexos, sobre todo en lo concerniente a la mejora de la economía de los hogares a raíz de las actividades en materia de sanidad animal realizadas en el marco de proyectos de la FAO, y en los enfoques participativos de base comunitaria para el fortalecimiento de las instituciones, adoptados en los proyectos del



FIDA a fin de determinar y gestionar los principales recursos y conflictos. En las evaluaciones se elogian las iniciativas de inspección sanitaria y certificación del ganado para su exportación, así como la expansión de los servicios veterinarios sobre el terreno. En concreto, se ha constatado de manera sistemática que la capacitación de agentes comunitarios de sanidad animal es un medio eficaz de establecer contacto con la comunidad pastoril.

Sin embargo, en la síntesis de evaluación conjunta se puso de manifiesto la **falta de datos sobre la eficacia de la focalización y el seguimiento**, lo que no ha hecho posible evaluar la reducción del hambre o la pobreza a partir de las evaluaciones. Además, ni el FIDA ni la FAO cuentan con un equipo de trabajo especializado en los sistemas pastoriles ni con un método sistemático para desagregar las actividades de su cartera de proyectos centrados en el pastoreo.

Centrar las intervenciones en los pastores pobres utilizando el enfoque convencional basado en los conocimientos conlleva costos de transacción elevados, incluso en países con un volumen relativamente grande de datos. Una focalización inadecuada de las intervenciones tiene una repercusión especialmente importante en el desarrollo pastoril, ya que

las intervenciones se realizan en condiciones atípicas y con un legado de iniciativas anteriores mal orientadas. Por consiguiente, la flexibilidad en el diseño y la ejecución y las capacidades de aprendizaje y adaptación son fundamentales para obtener buenos resultados.

En ocasiones, las intervenciones dirigidas a pastores vulnerables acaban beneficiando a otros grupos, especialmente cuando tienen el objetivo subyacente de aumentar la venta de ganado para su comercialización y, sobre todo, para su exportación. Los productores pecuarios vulnerables raramente tienen suficientes cabezas de ganado para sacar provecho de las intervenciones orientadas a la exportación. Su principal prioridad es reconstituir un rebaño productivo, tratando de reducir la venta de ganado y no de aumentarla.

La inadecuada contextualización del diseño y la ejecución también ha provocado que se perdieran oportunidades de aprovechar los procesos de modernización que se dan de manera espontánea. Por ejemplo, en las evaluaciones apenas se hace referencia a las nuevas tecnologías que están transformando los medios de vida pastoriles: las motocicletas, las motobombas portátiles, la banca móvil, la información sobre los mercados y la cartografía de los recursos a través de Google Earth.

La importancia de mejorar la capacidad de resistencia en las explotaciones agrícolas, especialmente a través de sistemas de preparación y alerta temprana, figura en los marcos estratégicos de la FAO desde el año 2000. En el caso del FIDA, ello consta en el marco estratégico para 2002-2006 y adopta un papel central en el marco estratégico para 2011-2015.

Aunque las medidas estabilizadoras pueden contribuir a aumentar la capacidad de resistencia en muchas situaciones, se ha observado que introducir estabilidad en sistemas dominados por la variabilidad acaba produciendo el efecto opuesto. Por ello, al abordar el desarrollo pastoril cabe preguntarse si la resistencia puede y debe medirse siempre con el mismo conjunto de indicadores.

La gestión del riesgo es un tema prioritario para la FAO desde hace tiempo; sin embargo, en varias evaluaciones de proyectos del FIDA se alude a la falta de una estrategia de gestión del riesgo. Del análisis se desprenden tres cuestiones generales. En primer lugar, es complicado determinar los factores asociados a la capacidad de resistencia o la gestión del riesgo a la escala operacional apropiada para los sistemas pastoriles. En segundo lugar, es necesario distinguir entre reducción del riesgo y gestión del riesgo. En los contextos pastoriles, la asunción de riesgos forma parte del propio funcionamiento del sistema de producción. La movilidad implica tener que asumir y gestionar altos niveles de riesgo. Por consiguiente, a la hora de abordar el desarrollo pastoril, las estrategias para gestionar y reducir el riesgo podrían ir en direcciones opuestas. En tercer lugar, es preciso tener en cuenta que reducir el riesgo en una parte del sistema puede aumentarlo en otra.

Es esencial crear nuevas instituciones más adaptadas al desarrollo pastoril. Las instituciones consuetudinarias todavía rigen muchos aspectos de la vida pastoril, como la

gestión de los pozos profundos o la supervisión de las normas que regulan el acceso a los pastizales. Estas instituciones a menudo combinan aspectos propios de organizaciones consuetudinarias y de organizaciones formales, por lo que cabe preguntarse qué relación existe entre ambas. Con frecuencia los gobiernos y los financiadores crean una organización asociada híbrida con la que negociar las actividades de los proyectos.

En un contexto de desarrollo pastoril, la gobernanza se caracteriza por las relaciones entre los gobiernos central, regional y local, las instituciones que rigen el comportamiento económico y el acceso a los recursos (especialmente los procedimientos y normas sobre la tenencia de la tierra) y las estructuras de producción e intercambio económicos en el seno de agrupaciones consuetudinarias como campamentos y grupos vecinales.

Se han abordado en varios proyectos la gestión de los recursos naturales y la prestación de servicios; sin embargo, la dimensión institucional es a menudo el aspecto más débil de estas intervenciones. Construir un pozo o demarcar una ruta de trashumancia no es lo mismo que consolidar un marco institucional para su utilización sostenible y pacífica.

En algunos documentos se establece una clara relación entre las deficiencias institucionales en materia de tenencia de la tierra y algunas situaciones de conflicto. En Somalia, se calcula que cada año se producen 145 incidentes por localidad debido a disputas por la tierra entre agricultores y pastores. En dicho país, la FAO ha empezado a utilizar un modelo de desarrollo más orientado a la comunidad, que contribuirá previsiblemente a mejorar la eficacia de su actuación en materia de desarrollo pastoril. En la misma línea, en Bolivia, el FIDA ha puesto a prueba un enfoque basado en las competencias locales, delegando a los pequeños productores la facultad de gestionar directamente los fondos para la asistencia técnica.

Evaluar la contribución de un proyecto a la igualdad de género basándose en la proporción de mujeres entre los beneficiaros puede inducir a error. En Kenya se llevó a cabo un proyecto en una zona donde la elevada emigración de los hombres y la responsabilidad tradicional de las mujeres en la agricultura de subsistencia conllevaron inevitablemente una elevada participación de mujeres. En Somalia, un proyecto efectuado en un subsector dominado por las mujeres cosechó una puntuación superior a la media en el criterio de género a pesar de que la incorporación de las cuestiones de género no se contempló en el proyecto y tampoco se realizó ningún análisis de género.

En muchos proyectos se han desplegado notables esfuerzos por promover la creación de capacidad y el empoderamiento institucional de las mujeres, por ejemplo, mediante la capacitación, la mejora de su acceso a las instituciones o la creación de organizaciones solo de mujeres o mixtas.

Filtrar el acceso a la capacitación técnica en función de la alfabetización puede crear obstáculos para las mujeres. Este ha sido el caso de los Asociados para el desarrollo de recursos ganaderos comunitarios (una versión actualizada de los agentes comunitarios de sanidad animal): mientras

que estos últimos contaban con un 60 % de mujeres y las escuelas de campo para agricultores con un 30%, los Asociados para el desarrollo de recursos ganaderos comunitarios solo tenían entre un 0% y un 5% de mujeres.

Como iniciativa positiva, el primer encuentro mundial de mujeres pastoras celebrado en Mera (India) y financiado mediante una donación del FIDA brindó oportunidades para que pastoras de todo el mundo se conocieran y expresaran sus opiniones en un contexto internacional, lo cual es un logro importante. Un proyecto en Senegal incorporó un método innovador de evaluación participativa que permitió a los pastores, las mujeres y los jóvenes expresar en público sus puntos de vista y participar en el diseño de la segunda fase. En la mayoría de los proyectos, se llevaron a cabo distintos tipos de actividades generadoras de ingresos que preveían la participación de las mujeres (en el caso del FIDA cabe destacar las intervenciones en materia de microfinanciación).

En la síntesis de la evaluación conjunta se señaló una falta de atención casi total a la leche, salvo como producto básico de comercialización. La leche, un elemento vital para la nutrición de los niños en sus primeros 60 meses de vida, es especialmente importante para la seguridad alimentaria y nutricional en contextos de pastoreo. Además, la economía lechera en pequeña escala, tanto formal como informal, suele estar en manos de las mujeres y es un elemento clave para determinar su situación. Promover que el papel de la leche se reduzca a un producto básico, sin entender adecuadamente la dimensión de género de la soberanía alimentaria en los hogares de pastores, probablemente provoque que los hombres acaben tomando el control de esta cadena de valor, lo que incidiría negativamente tanto en la seguridad nutricional de los hogares como en los ingresos de las mujeres.

Los proyectos en curso que figuran en la muestra principal reflejan una preocupación relativamente mayor por la economía lechera, incluido su papel informal en la seguridad alimentaria y nutricional, y en ellos se reconoce el papel prioritario de las mujeres en este sector.

La gestión y utilización sostenible de los recursos naturales es uno de los tres objetivos generales de la FAO y está directamente relacionada con el primer objetivo estratégico del FIDA. En el inventario completo, se observa que la "rehabilitación de los pastizales" y la "gestión de los recursos naturales" son el tema principal o un objetivo prioritario de 10 proyectos del FIDA y 13 de la FAO. Ambas organizaciones han abordado distintas dimensiones de la ordenación y rehabilitación de los pastizales, por ejemplo, con iniciativas técnicas o soluciones de gestión de base comunitaria o mediante el diálogo sobre políticas. Las intervenciones destinadas a promover la ordenación sostenible de los pastizales y la agricultura de conservación a veces se llevan a cabo en contextos en los que se prioriza la mecanización o las formas de adquisición de tierras y la sustitución de los acuerdos consuetudinarios por formas de utilización de la tierra basadas en el mercado. En la evaluación de la cooperación entre la FAO y el Sudán en el período 2004-2009, se subraya la creciente importancia de los problemas vinculados a la tierra y se alerta de que "el acaparamiento de tierras está fomentando la polarización social". También se hace alusión al acaparamiento de tierras en la evaluación del programa del FIDA en Malí de 2013 y en la evaluación de la cooperación de la FAO con Somalia.

En varios proyectos se han abordado las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra, principalmente mediante la promoción de reformas y la introducción de títulos de propiedad y, en ocasiones, de soluciones alternativas (algunas de base comunitaria) encaminadas a garantizar el acceso a la tierra de los hogares pobres y las mujeres.

En un contexto de desarrollo pastoril, las actividades de promoción son especialmente importantes. Durante decenios, el desarrollo rural se ha guiado por supuestos erróneos o negativos sobre los sistemas pastoriles, que siguen arraigados en algunas políticas gubernamentales.

En el encuentro de 2010, celebrado en Mera, se destacó que la labor de promoción era una de las máximas prioridades en este sentido. En algunas evaluaciones se señalaron los notables esfuerzos desplegados en el ámbito de la promoción, aunque en otras se consideraron insuficientes. En algunos casos, una contribución relativamente modesta a la promoción directa se sumó al apoyo a organizaciones de la sociedad civil. En el Senegal, el FIDA mantuvo este apoyo en un momento en el que el Estado hacía oídos sordos a las demandas de los pequeños productores. Entre 2007 y 2012, la FAO abogó con éxito por la formulación y ratificación de las Leyes de inspección y control de la carne en Somalilandia y Puntlandia. Sin embargo, en las evaluaciones de la labor de la FAO en el Cuerno de África entre 2004 y 2007 y de su labor más reciente en el Sudán, se concluyó que este organismo debería mejorar la eficacia de sus iniciativas de promoción.

La promoción es ahora uno de los objetivos fundamentales del Centro Pastoril de Conocimiento, creado recientemente por la FAO. Gracias a la dimensión intergubernamental de la FAO (crucial en el ámbito del desarrollo pastoril), el Centro presta apoyo a asociaciones, organizaciones, movimientos y redes de pastores y promueve una mayor concienciación sobre las cuestiones relacionadas con el pastoreo entre políticos, investigadores y extensionistas.

Con respecto a las enseñanzas extraídas y a la gestión de los conocimientos, las 42 evaluaciones incluidas en la muestra principal contienen 24 enseñanzas y recomendaciones relacionadas con el desarrollo pastoril (6 %), concentradas en 15 evaluaciones.

La recomendación de esforzarse por comprender mejor los sistemas pastoriles está presente tanto en evaluaciones de proyectos del FIDA como de la FAO. Este aspecto se considera necesario en la gestión sostenible de los pastizales; la gestión de los riesgos en los sistemas pastoriles y el fortalecimiento de la capacidad de resistencia; la gestión de los conflictos entre agricultores y pastores, y la selección de indicadores adecuados a largo plazo para hacer un seguimiento de las condiciones ganaderas, la economía pastoril y el nivel de preparación.

En relación con los servicios, las recomendaciones se centran en el fomento de los servicios de microfinanciación en las comunidades de pastores; la prestación de servicios educativos adaptados a unas condiciones de vida basadas en la movilidad; la prestación de servicios de sanidad animal más allá de la cadena de valor de los servicios veterinarios; y las infraestructuras hídricas en los entornos pastoriles para el ganado y la ordenación de las cuencas hidrográficas.

Las recomendaciones relativas a las instituciones pastoriles se centran en fortalecer estas instituciones y garantizar su reconocimiento jurídico, especialmente las relacionadas con la tenencia de la tierra; prestar apoyo a las instituciones locales en la gestión de los recursos básicos y reforzar las capacidades de las organizaciones pastoriles.

Del reducido grupo de **proyectos en curso** de la muestra principal se desprende que al menos algunas de las enseñanzas extraídas de evaluaciones anteriores se han integrado en el diseño de proyectos posteriores. Sin embargo, no se han apreciado cambios sistemáticos en los dos aspectos principales que debían mejorarse, a saber, la comprensión de los sistemas pastoriles y el apoyo a la movilidad de los pastores.

En conclusión, persiste una considerable confusión entre el desarrollo pastoril y el desarrollo ganadero y una falta de comprensión clara de los sistemas pastoriles, incluida la especificidad de la pobreza pastoril. Ello ha provocado un notable grado de improvisación y azar en los resultados, aunque hay excepciones.

A pesar de la competencia y la dedicación de su personal, el seguimiento y el aprendizaje institucionales parecen deficientes a distintos niveles e incapaces en gran medida de reflejar los resultados de ambos organismos en el ámbito mismo del desarrollo pastoril.

En términos generales, ambos organismos han invertido de forma constante en el desarrollo pastoril. Sin embargo, en la mayoría de los casos se ha recurrido a programas estándar, con una mínima adaptación al contexto específico del pastoreo.

Recomendaciones

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

La FAO y el FIDA no pueden alcanzar sus objetivos estratégicos sin programas de desarrollo pastoril. La nueva concepción de los sistemas pastoriles aún no se ha incorporado plenamente a la práctica, desde el diseño hasta la ejecución y evaluación de los proyectos en materia de desarrollo. Dotarse de una política al respecto ayudaría a guiar la adaptación de los nuevos conceptos a las realidades sobre el terreno. La primera recomendación de esta síntesis consiste en que la FAO y el FIDA establezcan políticas que rijan su labor en el desarrollo pastoril. Dichas políticas no deberían formularse de manera aislada, sino en coordinación entre ambos organismos y dentro de cada uno de ellos. Durante su formulación, habrá que analizar cuidadosamente los aspectos económicos a largo plazo de la prevención y gestión de los conflictos y evitar alentar la migración de las zonas rurales a las urbanas.

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

El FIDA y la FAO deben ampliar y adaptar sus capacidades a fin de alcanzar sus objetivos con respecto a los sistemas pastoriles. Esto implica lograr una mejor comprensión de los sistemas pastoriles, sus lógicas de funcionamiento y sus relaciones con las economías de las zonas áridas, así como fortalecer las capacidades de su personal.

El fortalecimiento de las capacidades implica que el personal logre una mayor comprensión de la pobreza pastoril, sus formas, sus causas y soluciones y cómo difiere de la pobreza agrícola o urbana. También implica encargar trabajos de investigación para definir, medir y abordar la pobreza pastoril de forma más precisa y eficaz. La movilidad y el género serán conceptos clave en los debates teóricos y en la aplicación práctica. Una de las metas más importantes es que el personal de los proyectos y en la Sede comprenda mejor los conceptos de resistencia y variabilidad. Es necesario trabajar para que ambas organizaciones sean capaces de determinar y extraer conclusiones a partir de los efectos directos de los proyectos y no solo de los productos. El FIDA y la FAO deberían seguir especializándose: la FAO en su faceta técnica y normativa y el FIDA en lo que respecta a los programas de desarrollo.

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

En las iniciativas de desarrollo del pastoreo y de las zonas áridas, es necesario reconocer y gestionar las dimensiones del riesgo. La principal estrategia de adaptación de los medios de vida y de producción consiste en aprovechar el potencial que ofrece la variabilidad, en lugar de evitarlo. Al abordar el desarrollo pastoril, el FIDA y la FAO deben asumir que estos riesgos son la norma y no la excepción e introducir medidas para gestionarlos, como práctica habitual,

a todos los niveles de intervención. Todo proyecto de desarrollo del pastoreo o de las zonas áridas debe incorporar una estrategia de gestión del riesgo y de aumento de la capacidad de resistencia adaptada al contexto. Dicha estrategia debe incluir una clara distinción conceptual y operacional entre la gestión y la reducción del riesgo. El modelo de medición y análisis del índice de resistencia de la FAO puede servir de marco para esta tarea.

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

La considerable influencia del FIDA y la FAO a escala nacional e internacional constituye una valiosa herramienta en el actual esfuerzo mundial por cambiar la percepción pública sobre las zonas áridas y los sistemas pastoriles y enterrar definitivamente el legado de malentendidos y de exclusión técnica. El número, relativamente modesto, de actividades de promoción impulsadas por el FIDA representa una dimensión importante de la labor que lleva a cabo este organismo en apoyo de sus proyectos técnicos. El nuevo Centro Pastoril de Conocimiento es una plataforma que, gracias a la dimensión intergubernamental de la FAO, puede impulsar la labor de promoción sobre la base de datos empíricos. La promoción es un componente crucial en las actividades en curso centradas en el desarrollo pastoril. No obstante, es necesario adoptar medidas para garantizar que la labor de promoción se lleve a cabo en el marco de un enfoque sistémico, se someta a un examen escrupuloso y tenga objetivos cuidadosamente definidos sobre la base de las nuevas corrientes de pensamiento sobre el pastoreo y las zonas áridas.



Respuesta de la dirección del FIDA

Introducción

La dirección agradece la labor efectuada por la IOE para proporcionar un breve informe de síntesis de evaluación que aporta interesantes enseñanzas, combinando el repaso de la bibliografía de referencia —para mejorar la comprensión y los enfoques del FIDA en relación con el desarrollo pastoril— con el examen documental de los proyectos del FIDA y la FAO, incluidas las evaluaciones de los mismos. La dirección también valora los esfuerzos de la IOE a fin de abordar las observaciones formuladas por la dirección sobre las versiones anteriores de este informe. La presente nota recoge las respuestas de la dirección a las recomendaciones formuladas en la evaluación y algunas observaciones adicionales.

Recomendaciones

Los informes de síntesis de evaluación son un valioso instrumento de aprendizaje y ofrecen un marco analítico para las intervenciones del FIDA. La dirección constata que este documento se basa en un amplio conjunto de datos empíricos extraídos de evaluaciones, incluidos 65 documentos de la FAO y el FIDA, y un inventario completo de proyectos centrados en el pastoreo (31 del FIDA y 163 de la FAO). Habida cuenta de esta nutrida experiencia en materia de evaluación, es necesario desplegar mayores esfuerzos de aprendizaje en el seno de la institución para garantizar que las recomendaciones de los informes de síntesis de evaluación aporten un mayor valor añadido. Se velará por que el Informe del Presidente sobre el estado de aplicación de las recomendaciones de evaluación y las medidas adoptadas por la dirección (PRISMA) contribuya a esta importante función de aprendizaje.

La dirección desea formular las siguientes observaciones con respecto a las recomendaciones incluidas en este informe de síntesis.

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

La dirección está de acuerdo con esta recomendación. La dirección concuerda en que el FIDA necesita sólidos principios de actuación en el ámbito del pastoreo. Por ello, está estudiando las distintas opciones y, sobre la base de los datos empíricos disponibles, seleccionará las mejores modalidades, entre ellas quizás una política. También podrían elaborarse otros instrumentos, por ejemplo, notas de orientación o notas informativas sobre políticas, para abordar cuestiones específicas en distintos contextos. Esta tarea culminará con la celebración del Foro Campesino de 2016, que incluirá una sesión especial dedicada al pastoreo. Es posible que dicha sesión especial también se organice en asociación con la Iniciativa Mundial para el Pastoralismo Sostenible (IMPS), dada su anterior colaboración con el FIDA en cuestiones relacionadas con el pastoreo.

La dirección reconoce que este es un momento decisivo para la actuación del FIDA y la FAO en materia de desarrollo pastoril. El FIDA es un miembro activo del Centro Pastoril de Conocimiento de la FAO y, mediante una donación a Veterinarios Sin Fronteras (VSF), está respaldando la organización de cinco consultas regionales en colaboración con los comités directivos del Foro Campesino, organizaciones pastoriles de la sociedad civil y otras organizaciones asociadas (la FAO, la Iniciativa Mundial para el Pastoralismo Sostenible de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, la Unión Europea, etc.).

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

La dirección está de acuerdo con esta recomendación. Concuerda en que hay margen para un mayor y constante perfeccionamiento profesional en esta esfera, tanto mediante el aumento de las competencias como a través de la mejora de las prácticas operacionales. La dirección redoblará los esfuerzos para fortalecer las capacidades internas promoviendo el aprendizaje sistémico en el seno de la División de Asesoramiento Técnico y Políticas (PTA), compartiendo las enseñanzas extraídas de los proyectos con las divisiones regionales y facilitando el acceso a los conocimientos sobre todos los aspectos relativos al pastoreo generados por instituciones especializadas asociadas, como la FAO, la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, VSF, Bilital Maroobe, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

El aumento de la capacidad también se traducirá en enfoques más coordinados entre la PTA y las divisiones regionales a la hora de abordar las cuestiones relacionadas con el pastoreo, dado que se trata de cuestiones transversales que abarcan esferas temáticas como la ganadería, los recursos naturales, los pueblos indígenas, las instituciones y el género. En el proceso de diseño de los proyectos se aprovechará la experiencia del Centro de Inversiones de la FAO. Asimismo, la dirección estudiará opciones para fomentar el uso de la modalidad de donaciones a nivel regional en apoyo de los proyectos financiados con préstamos, lo que permitirá mejorar la eficacia de las iniciativas de desarrollo pastoril habida cuenta de su carácter transfronterizo y transnacional.

El programa de aprendizaje del FIDA también tendrá en cuenta los últimos estudios de investigación a nivel mundial y aprovechará las enseñanzas adquiridas internamente, por ejemplo a través del Departamento de Estrategia y Conocimientos (SKD). El FIDA deberá recurrir, en la medida de lo posible, a recursos externos en lugar de desarrollar todos los recursos internamente. Este enfoque se aplicará a un nivel más amplio, aprovechando en particular los recursos técnicos y el aprendizaje generados en el marco del Centro Pastoril de Conocimiento de la FAO.

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

La dirección está de acuerdo con esta sugerencia. Los proyectos que abordan el desarrollo pastoril a menudo deben afrontar riesgos importantes, como el desplazamiento de las

comunidades. Con la ayuda de la PTA, se brindará un apoyo cada vez mayor a los proyectos concebidos en este ámbito para poder analizar estos riesgos en la fase de diseño y definir estrategias para atenuarlos.

A un nivel más amplio, el Departamento de Administración de Programas (PMD) está trabajando en la actualización y mejora de los procesos de examen de la cartera de proyectos, a fin de desarrollar un modelo de examen prospectivo y centrado en los resultados. En este contexto, la gestión del riesgo también figurará como esfera prioritaria en los exámenes e informes de las distintas divisiones. Se alentará a las divisiones y a los equipos en los países a que preparen una estrategia de gestión del riesgo y de aumento de la capacidad de resistencia adaptada al contexto de cada proyecto o programa que aborde el desarrollo pastoril o, por extensión, las zonas áridas. La División de Medio Ambiente y Clima (ECD) ya ha prestado un notable apoyo, a través del Programa de Adaptación para la Agricultura en Pequeña Escala (ASAP), a los proyectos recientemente concebidos en materia de desarrollo pastoril (cabe señalar que esos proyectos se diseñaron después de 2013, por lo que las mejoras recientes se reflejarán en futuras evaluaciones).

Recomendación 4. Respaldar el cabildeo por parte y en nombre de los pastores y de las personas cuyos medios de vida dependen de los sistemas pastoriles.

La dirección toma nota de esta recomendación y coincide en la importancia de la labor de promoción. En este contexto, el FIDA seguirá respaldando las actividades de promoción efectuadas por los propios pastores i) fortaleciendo su capacidad de expresar sus propias necesidades, ii) facilitando la participación activa de las organizaciones pastoriles de la sociedad civil en los foros internacionales, y ii) prosiguiendo su labor en este ámbito a través de sus asociados, como el Foro Campesino, el Foro de los Pueblos Indígenas, el Centro Pastoril de Conocimiento de la FAO y otras organizaciones representativas. En el marco de su actual modelo de colaboración con los foros, el FIDA reforzará la capacidad de participación en actividades de promoción de otras organizaciones representativas, pero, habida cuenta del delicado carácter de la labor de promoción, no participará directamente en dichas actividades. La promoción puede ser discutible y no adecuada en determinados contextos políticos, por lo que debe adaptarse a las particularidades de los distintos contextos.

Actualmente la PTA está llevando a cabo exámenes exhaustivos y consultas, y está elaborando instrumentos acerca de la manera de participar en el diálogo sobre políticas a nivel nacional. Lo más razonable es aprovechar la experiencia adquirida en los proyectos como base empírica para debatir las políticas con los gobiernos. Durante las consultas con el grupo de referencia (integrado por los gerentes de los programas en los países), también se señaló que el diálogo sobre políticas podía ser un proceso delicado y controvertido. Teniendo eso en cuenta, el FIDA reforzará las capacidades de las organizaciones representativas, pero intentará que no se le perciba como un "promotor" en nombre de determinados grupos o comunidades, especialmente en contextos delicados.

Observaciones adicionales

Tanto en el informe como en la respuesta del FIDA se podría abordar de manera más explícita el problema de la disminución del acceso de los pastores a las tierras de pastoreo y de la movilidad debido a la competencia por el uso de la tierra. Se alude a ello en el informe, pero los desafíos que plantea el acaparamiento de tierras justificarían un debate explícito al respecto. La movilidad está estrechamente vinculada a la pérdida de acceso a la tierra. La disminución del acceso a las tierras de pastoreo es igual de importante para el debate sobre las definiciones de equilibrio y movilidad.

Por último, la dirección desearía proponer que, en los futuros informes de evaluación conjunta del FIDA y la FAO, se haga un mayor esfuerzo por presentar recomendaciones y enseñanzas diferenciadas de pertinencia operacional para cada una de las instituciones.

Respuesta de la dirección de la FAO

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

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

En la primera recomendación se aboga por una clara política de actuación en materia de desarrollo pastoril. Una política de este tipo es, en efecto, necesaria; pero debería basarse en un enfoque territorial (por ejemplo, tierras áridas o semiáridas), en lugar de centrarse en el sistema (pastoreo). La FAO debe adoptar una postura y una estrategia comunes sobre el futuro del pastoreo (como economía dinámica con perspectivas a largo plazo o como economía que podría llegar a desaparecer cuando el desarrollo de las economías nacionales genere nuevas oportunidades de trabajo digno), lo cual exigirá la celebración de debates internos dentro de la FAO a fin de iniciar el proceso de establecimiento de dicha postura. Una vez formuladas, la política y la estrategia pueden integrarse en el programa de trabajo de la FAO, principalmente en el marco de sus prioridades estratégicas 3 y 5. En la actualidad, la emigración y la inmigración están acaparando la atención de los medios de comunicación y el público en general. La migración forzada, una realidad habitual en las tierras áridas y semiáridas, suele ser consecuencia de una combinación de factores económicos, ambientales y políticos (inseguridad) que se deben abordar en conjunto.

La necesidad de estrechar los lazos de colaboración entre la FAO y el FIDA es un hecho plenamente reconocido. La FAO aboga por una mayor colaboración. También se deberían estrechar los lazos con otras organizaciones de las Naciones Unidas (por ejemplo, el Programa Mundial de Alimentos), instituciones financieras (como el Banco Mundial), la Comisión Europea y la Oficina Interafricana de Recursos Animales de la Unión Africana, entre otros. La Organización Mundial de Sanidad Animal también trabaja en el ámbito del desarrollo pastoril. Asimismo, se debe garantizar la plena participación y colaboración de las organizaciones pastoriles de la sociedad civil. Ya se están dando los primeros pasos en esta dirección a través del Centro Pastoril de Conocimiento, una iniciativa encabezada por la FAO destinada a aumentar la colaboración y la coordinación. Cabe recordar que la colaboración es esencial para mejorar la eficiencia de los programas y lograr un impacto positivo a gran escala.

Podría evitarse el alto grado de improvisación experimental en los proyectos que no lograron prestar un apoyo adecuado al desarrollo pastoril promoviendo una mayor comprensión

institucional del carácter singular de los sistemas pastoriles. El desarrollo de infraestructuras en las zonas de pastoreo, por ejemplo, en los ámbitos de la energía o la educación, puede ser una vía para abordar de manera específica la esencia misma de los sistemas pastoriles. Dicho desarrollo debe tener en cuenta la movilidad de los pastores.

La FAO publicará en breve una Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia de pastizales, en la que se explicará detalladamente la naturaleza de los sistemas pastoriles con respecto a sus desafíos, oportunidades y marcos jurídicos. Dicho documento también constituirá un buen punto de partida para el diálogo sobre las políticas en materia de desarrollo pastoril en el seno de la FAO y del FIDA, y también con los países.

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

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

El aprendizaje institucional es particularmente necesario en varios ámbitos temáticos y de trabajo, dada la diversidad de entornos en los que se practica el pastoreo. En el caso de la FAO, la capacitación y el fortalecimiento de capacidades deberían canalizarse a través de las divisiones clave como la Dirección de Fomento de Tierras y Aguas (AGL), la División de Producción y Protección Vegetal (AGP), la División de Producción y Sanidad Animal (AGA), la Oficina de Asociaciones, Promoción Institucional y Desarrollo de la Capacidad (OPC) y la División de Evaluación, Ordenación y Conservación Forestales (FOM). Además, el personal técnico de la FAO debe recibir capacitación sobre gestión de riesgos y mejora de la capacidad de resistencia en zonas áridas, en general, y en el marco de los sistemas pastoriles, en particular. La Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia de pastizales sentará una buena base para entender en qué medida contribuye el pastoreo sostenible a la producción de alimentos y a la conservación de la biodiversidad.

A nivel internacional, la FAO ha promovido las cuestiones relacionadas con el pastoreo en distintos marcos, por ejemplo, en la Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura, en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y en la Convención sobre la Diversidad Biológica. El Plan de Acción Mundial sobre los Recursos Zoogenéticos y el Programa mundial para una ganadería sostenible contemplan el tema del pastoreo. El estudio informativo n.º 66 Rev.1 "Servicios ecosistémicos prestados por las especies y razas de ganado, con especial atención a las contribuciones realizadas por los pastores y los criadores de ganado a pequeña escala" ha contribuido a una mayor concienciación sobre las externalidades positivas y las interacciones con las zonas de

pastoreo protegidas. El Centro Pastoril de Conocimiento tiene la función de dirigir y coordinar las actividades de promoción del pastoreo. En 2017, se ha previsto celebrar una conferencia internacional sobre el vínculo entre los pastores y los pastizales, y ya se ha empezado a debatir con los asociados la idea de establecer una asociación mundial consagrada a los pastores y los pastizales.

El Centro Pastoril de Conocimiento auspició recientemente siete encuentros regionales entre pastores en Asia, América Latina, Europa, Asia Central, Cercano Oriente, África Occidental, y África Oriental y Meridional. Estas reuniones regionales, coorganizadas entre las organizaciones pastoriles, la FAO y algunos asociados del Centro, como el FIDA y VSF, han permitido: determinar las prioridades y los planes de trabajo regionales; trazar una cartografía de las principales partes interesadas en el ámbito del pastoreo a nivel nacional, y mejorar la gobernanza y la coordinación en las regiones. Los resultados de estas reuniones regionales orientarán las actividades técnicas de la FAO en materia de pastoreo a nivel regional.

Además, la FAO, a través del Centro Pastoril de Conocimiento, ha estado debatiendo con algunos países miembros y organizaciones de pastores la posibilidad de solicitar a la Asamblea General de las Naciones Unidas que proclame un Año Internacional de los Pastores. Esto permitiría, siguiendo el ejemplo del Año Internacional de los Suelos, canalizar iniciativas de promoción del pastoreo que podrían sentar las bases para la formulación de planes de trabajo regionales sobre el pastoreo y una política de la FAO en dicho ámbito.

La FAO, junto con organizaciones asociadas y grupos regionales de países miembros, estudiará la elaboración de una política sobre el pastoreo, en la que se determinarán los desafíos y se formularán recomendaciones específicas para apoyar los medios de vida móviles de los pastores. El Centro Pastoril de Conocimiento ofrece el marco ideal para que los asociados en el desarrollo, los miembros y la sociedad civil contribuyan a los borradores sucesivos de esta política.

Sobre el terreno, una de las iniciativas regionales para África destinada a mejorar la capacidad de resistencia en las zonas áridas de dicho continente también aborda el ámbito del pastoreo. En el plano nacional, la FAO trabaja en la mejora de la gestión del riesgo y la capacidad de resistencia en las zonas áridas, y en el apoyo a las comunidades de pastores en África Oriental. Por ejemplo, la oficina de la FAO en Kenya está trabajando en el seguimiento de los recursos hídricos y la vegetación, la gestión de los recursos naturales y el fortalecimiento de la capacidad de resistencia en las regiones pastoriles del norte del país. A nivel subregional, la FAO encargó un estudio sobre la colaboración con instituciones tradicionales de las zonas de pastoreo del Cuerno de África, con vistas a aumentar el impacto y la sostenibilidad de sus inversiones y de las de sus asociados.

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

En la tercera recomendación se insiste en establecer una distinción entre gestión del riesgo y reducción del riesgo. En el marco de su quinta prioridad estratégica, la FAO está trabajando

en la elaboración de notas de orientación sobre la función y la labor de la FAO en el caso de crisis prolongadas, en el contexto del Marco de acción para la seguridad alimentaria y la nutrición durante crisis prolongadas. Dado que, por desgracia, muchas zonas de pastoreo se encuentran en zonas afectadas por crisis prolongadas, estas notas de orientación brindarán una oportunidad para reconsiderar y redefinir el enfoque de la FAO y establecer una mejor distinción entre gestión del riesgo y reducción del riesgo..

Los conocimientos científicos, técnicos y de campo que posee la FAO ofrecen una importante ventaja comparativa a la hora de preparar y ejecutar actividades sobre el terreno en materia de desarrollo pastoril. Esta ventaja comparativa de la FAO es un punto fuerte sobre el que deben basarse las sinergias entre la FAO y el FIDA.

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

La FAO toma nota de la cuarta recomendación y valora que se haya mencionado el Centro Pastoril de Conocimiento dirigido por la FAO como posible plataforma para impulsar una labor de promoción basada en datos empíricos. El Centro representa la evolución hacia un enfoque de desarrollo pastoril centrado en las personas. Por el momento, se financia gracias a proyectos, pero está previsto que se convierta en un programa financiado a través de múltiples fuentes. El Centro colabora con la sociedad civil pastoril y tiene por objeto promover la coordinación y colaboración entre las organizaciones internacionales que trabajan en el ámbito del pastoreo. La FAO y el FIDA son dos de los asociados del Centro, entre los que también se encuentran la Comisión Europea, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Iniciativa Mundial para el Pastoralismo Sostenible, la Alianza Mundial de los Pueblos Indígenas Móviles, SlowFood, VSF Internacional o la Coalición de Grupos de Presión Europeos sobre el Pastoreo en África Oriental. Otras organizaciones y asociados han expresado su interés en convertirse en miembros del Centro. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra se adhirieron recientemente. El Centro está vinculado a procesos normativos como la elaboración de la Guía técnica sobre la gobernanza de la tenencia de pastizales, que abarca el empoderamiento con miras a mejorar la gobernanza de los pastores, la recopilación de mejores datos para mejorar el asesoramiento en materia de políticas y la labor de promoción a nivel mundial. Cerca de 350 partes interesadas utilizan con asiduidad el sitio web y los foros de debate del Centro para compartir información sobre cuestiones técnicas y normativas. El Centro también está vinculado a una serie de programas dentro de la FAO (recuperación de tierras, evaluación del cambio climático y adaptación a este, medios de vida, gestión del riesgo). En el período de sesiones del Comité de Agricultura, que se celebrará en 2016, se ha incluido la erradicación de la peste de los pequeños rumiantes como uno de los temas de debate principales. Este tema deberá tratarse también con los pastores, ya que pueden realizar aportaciones específicas al debate técnico.



Índice del informe de evaluación completo*

Acrónimos y siglas Resumen ejecutivo Respuesta de la dirección del FIDA Respuesta de la dirección de la FAO

I. Introducción

II. Objetivos, methdología y proceso

III. Systemas pastoriles

- A. Un giro de 180 grados en conocimientos fundacionales
- B. Pastoreo y pobreza

IV. Examen de la cartera de proyectos

- A. El pastoreo en la planificación estratégica del FIDA y la FAO (2003-2013)
- B. Tipología y tema principal de las intervenciones
- C. Asignaciones
- D. Cambios en las intervenciones y las asignaciones entre 2003 y 2013
- E. Métodos de evaluación y desarrollo pastoril

V. Análisis de las intervenciones de la FAO y el FIDA sobre el terreno

- A. Consideraciones generales
- B. Reducir la pobreza y el hambre en contextos pastoriles y conexos
- C. Aumentar la capacidad de resistencia y fortalecer la gestión de los riesgos vinculados al pastoreol
- D. Crear nuevas instituciones más adaptadas al desarrollo pastoril
- E. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en contextos pastoriles
- F. Promover la gestion sostenible de los recursos naturales
- G. Promover las cuestiones que afectan a la población rural pobre de los entornos pastoriles
- H. Enseñanzas extraídas y gestión de los conocimientos

VI. Contexto general del desarrollo pastoril

VII. Aspectos destacados, conclusiones y recomendaciones

- A. Aspectos destacados
- B. Conclusiones
- C. Recomendaciones

^{*} El informe principal está disponible solamente en Inglés.

Anexos

- I. Muestra principal
- II. Sistemas pastoriles
- III. Visibilidad del pastoreo en el sistema de gestión de los proyectos
- IV. Calificación media de los proyectos del FIDA orientados al desarrollo pastoril
- V. Conocimientos especializados de las evaluationes de la muestra principal
- VI. Número total de proyectos en la muestra principal
- VII. Inventario completo de la síntesis de la evaluación conjunta
- VIII. Informe de los Asesores Superiores Independientes
- IX. Listado de las principales personas consultadas
- X. Sesión de aprendizaje sobre el informe de síntesis de evaluación conjunta entre el FIDA y la FAO en materia de desarrollo pastoril
- XI. Referencias

Agradecimientos

El presente informe de síntesis de evaluación ha estado coordinado por Catrina Perch, Oficial de Evaluación en la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE), y gestionado conjuntamente con Tullia Aiazzi, Oficial Superior de Evaluación, y, posteriormente, con Arwa Khalid, Oficial de Evaluación de la Oficina de Evaluación (OED) de la FAO. Todas contaron con el eficiente apoyo de Saverio Kratli (Consultor Superior), Marie Monimart y Jeremy Swift (Consultores). Marina Izzo trabajó como analista de investigación conjuntamente para ambas organizaciones.

Cabe agradecer la información y el asesoramiento proporcionados por Ashwani Muthoo, Director Adjunto de la IOE; Pradeep Itty, Oficial Superior de Evaluación de la IOE; Marta Bruno, Oficial de Gestión de los Conocimientos y Evaluación de la OED, y Cees de Haan, Asesor Superior Independiente.

También cabe agradecer la activa colaboración de varios funcionarios de la FAO y el FIDA, en particular, Philippe Ankers, Jefe de la División de Producción y Sanidad Animal de la FAO; Antonio Rota, Especialista Técnico Principal de la División de Asesoramiento Técnico y Políticas del FIDA, y otros miembros del consorcio central de aprendizaje. Laure Vidaud proporcionó apoyo administrativo.

Acrónimos y siglas

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

FIDA Fondo Internación de Desarrollo Agrícola

OED Oficina de Evaluación de la FAO

PTA División de Asesoramiento Técnico y Políticas

VSF Veterinarios Sin Fronteras

Fotos

Portada: Kenia - ©FIDA/Silvia Sperandini Página 3: Somalia - ©FIDA/Marco Salustro Página 7: Mongolia - ©FIDA/Thomas Rath Página 13: Senegal - ©FIDA/Roberto Faidutti Página 20: Bolivia - ©FIDA/Cristóbal Corral



Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Roma (Italia) Tel: (+39) 06 54591 - Fax: (+39) 06 5043463 Correo electrónico: ifad@ifad.org

www.ifad.org

www.ruralpovertyportal.org

ifad-un.blogspot.com

instagram.com/ifadnews

www.facebook.com/ifad

www.twitter.com/ifadnews

www.youtube.com/user/ifadTV

F

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura Viale delle Terme di Caracalla - 00153 Roma, Italia

Correo electrónico: evaluatio

www.fao.org/evaluation/oed-home/en

m www.linkedin.com/company/fao

f www.facebook.com/UNFAO

g slideshare.net/faooftheun

www.twitter.com/faonews

Servicios de impresión internos del FIDA Marzo de 2016