



15 Evaluación Conjunta

Contribución de la AECID a la construcción de resiliencia en Níger 2009-2012

Informe completo



Edición: Octubre 2015

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica

Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Evaluación realizada por: Periferia Consultoría Social, S.L.

Equipo evaluador: Iván Touza Montero, Ana Urgoiti Aristegui, María Dolores Ochoa Rodríguez, Mohamadou Issaka Magha y Jorge Salamanca Rubio.

Fotografía de portada: (c) AECID.

Las opiniones y posturas expresadas en este informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

NIPO online: 502-15-099-4

NIPO papel: 502-15-098-9

Depósito legal: M-34496-2015

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjense a:

División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento

Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Serrano Galvache, 26, Torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid

Tel.: +34 91 394 8808

evaluacion-sgcid@maec.es

Índice

ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS, MAPAS Y RECUADROS	IV
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	V
RESUMEN EJECUTIVO	1
INTRODUCCIÓN	7
1. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVO	8
2. OBJETO EVALUADO	9
2.1. La resiliencia en la Cooperación Española	9
2.2. Intervenciones objeto de evaluación: selección y características	11
3. METODOLOGÍA	13
3.1. Fases, tiempos y productos	13
3.2. Condiciones y pasos preliminares	14
3.3. Matriz de evaluación, marco de análisis de resiliencia y preguntas	14
3.4. Plan de análisis, técnicas y herramientas	15
3.5. Condicionantes y limitantes en el estudio	19
4. ANÁLISIS	21
4.1. Contexto, hitos y condiciones: línea de tiempo 2008 – 2012	22
4.2. La intervención de AECID en Niamey, Tahoua, Maradí y Zinder según índices de seguridad alimentaria y de vulnerabilidad	27
4.3. Alineación de las intervenciones con políticas públicas	33
4.4. Procesos de identificación: análisis de vulnerabilidad y riesgos	35
4.5. Enfoque multisectorial y multinivel	40
4.6. Aplicación del enfoque VARD en las intervenciones estudiadas	46
4.7. Apropiación de las intervenciones por las estructuras nigerinas	52
4.8. Contribución de las intervenciones a alcanzar objetivos de medio plazo de construcción de capacidades propias	57
4.9. Percepción de la contribución de la Cooperación Española a las políticas nigerinas de construcción de resiliencia	60
4.10. El factor seguridad	61
5. CONCLUSIONES	62
5.1. Sobre cómo la resiliencia es incorporada en la identificación y diseño de las operaciones en Níger	62
5.2. Sobre cómo las acciones han considerado el enfoque multisectorial y multinivel, y enfoque VARD como procesos clave en la construcción de resiliencia.	64
5.3. Sobre los resultados de las intervenciones en generar condiciones de resiliencia o contribuir a ellas	65
5.4. Sobre las condiciones organizativas e institucionales para incorporar la resiliencia en la práctica de la AECID	67
6. RECOMENDACIONES	69

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Componentes de la resiliencia	10
Tabla 2. Componentes de Resiliencia versus marcos estratégicos de resiliencia	11
Tabla 3. Intervenciones evaluadas: título, entidad, fechas, ámbito geográfico, sector, importe y código	13
Tabla 4. Componentes de Resiliencia y elementos de análisis	15
Tabla 5. Preguntas de evaluación y relación marco de análisis de Resiliencia	16
Tabla 6. Documentos recopilados	17
Tabla 7. Intervenciones evaluadas: título, entidad, y código	22
Tabla 8. Alineamiento con los documentos nacionales de desarrollo del gobierno de Níger	33
Tabla 9. Alineamiento de las intervenciones evaluadas con las políticas y planes del gobierno de Níger	35
Tabla 10. Análisis de la construcción de capacidades por intervención y niveles: personas y familias, comunidades e instituciones.	58

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Esquema de plan de análisis y productos	16
Gráfico 2. Actividades en fase terreno (Tahoua y Maradí)	17
Gráfico 3. Personas entrevistadas, en porcentaje	18
Gráfico 4. Principales hitos 2009	23
Gráfico 5. Principales hitos 2011	25
Gráfico 6. Principales hitos 2012	26
Gráfico 7. Marco causal de la Desnutrición	31
Gráfico 8. Factores de vulnerabilidad versus amenazas	36
Gráfico 9. Estructura organizativa del MDG-F	41
Gráfico 10. Marco institucional y de implementación de 09-FIDA	42
Gráfico 11. Actividades más frecuentes en la respuesta del DNPGCCA del 2011-2012	47

ÍNDICE DE MAPAS

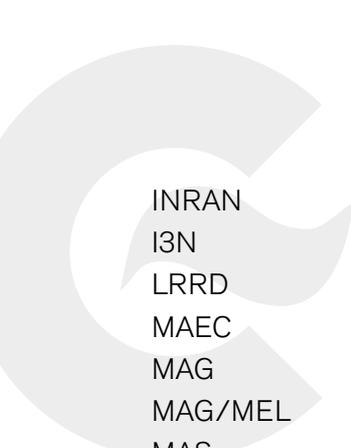
Mapa 1. Presencia de los proyectos evaluados, por Departamentos de Níger	28
Mapa 2. Concentración de intervenciones, por número de proyectos y Departamento de Níger	28
Mapa 3. Concentración de intervenciones y presupuesto, por Departamento de Níger	29
Mapa 4. Índice de Seguridad Alimentaria (media 2008 – 2012), áreas Cooperación Española	30
Mapa 5. Índice de Seguridad Alimentaria (media 2008 – 2012), todo el país	30
Mapa 6. Índice de Vulnerabilidad SAP (media periodo 2008 – 2012), áreas Cooperación Española	32
Mapa 7. Índice de Vulnerabilidad SAP (media 2008-2012), todo el país.	32

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 1. Ficha de caracterización sistémica de las intervenciones	18
Recuadro 2. Iniciativa 3N “Les Nigériens nourrissent les Nigériens”	34
Recuadro 3. Las “commune de convergence” en Níger	46

Listado de Acrónimos

ACH	Acción contra el Hambre
ACR	Associations des Communautés Rurales
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AH	Acción Humanitaria
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APE	Association des Parents d'élèves
APRAO	Amélioration de la Production du Riz en Afrique de l'Ouest
AUE	Association des Usagers de l'Eau
BCR	Bureau du Coordinateur Résident
CCA	Célula de Crisis Alimentaria
CCSAP	Célula del Sistema de Alerta Precoz
CDN	Comité Director Nacional
CE	Cooperación Española
CEC	Comité Élargi de Concertation
CFS	Célula Filets Sociaux
CMC	Comité Mixto de Concertación
COFOCOM	Commission Foncière Communale
COGES	Comités de Gestión
CPN	Control Prenatal
CRE	Cruz Roja Española
CRN	Cruz Roja de Níger
CSI	Centro de Salud Integral
CSRD	Conseil Suprême pour la Restauration de la Démocratie
CRAC-GRN	Cellule de Recherche Action Concertée en Gestion des Ressources Naturelles
CTP	Comité Técnico de Pilotaje
CTR	Comité Técnico Regional
DCAA	Dirección de Cooperación con África y Asia
DCMHyF	Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera
DFID	Department for International Development
DNPGCCA	Dispositivo Nacional de Prevención y gestión de catástrofes y crisis alimentarias
EsF	Enfance sans Frontières
ERCU	Emergency Response Coordination Unit (FAO)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCD	Fondo Común de Donantes
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FUCOPRI	Fédération des Unions des Coopératives des Producteur de riz de Niger
GEC	Grupo estable de Coordinación
GED	Género en el Desarrollo
GT	Grupo de trabajo sobre resiliencia en el Sahel
HEA	Household Economy Approach
IFRC	International Federation of the Red Cross
INS	Institut Nationale de la Statistique



INRAN	Institut National de la Recherche Agronomique du Niger
I3N	Initiative les Nigériens Nourrissent les Nigériens
LRRD	Linking relief, rehabilitation and development
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MAG	Malnutrición Aguda Global
MAG/MEL	Ministère de l'Agriculture y Ministère l'élevage
MAS	Malnutrición Aguda Severa
MAP	Marco Asociación País
MDG-F	Millenium Development Goals Fund
MED	Mujeres en el Desarrollo
MSP	Ministère de la Santé
NNUU	Naciones Unidas
OAH	Oficina de Acción Humanitaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCHA	Oficina de Coordinación Humanitaria de Naciones Unidas
OMUDES	Organismos multilaterales de desarrollo
ONAHA	Office National des Amenagements Hydro-Agricoles
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
OPVN	Office des Produits vivriers du Niger
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
OSV	Observatoires de Suivi de la Vulnérabilité
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PDS	Plan de Desarrollo Sanitario
PFE	Pratiques Familiales Essentielles
PGES	Plan de Gestion Environnementale et Sociale
PTF	Partenaire Technique et Financier
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RRHH	Recursos Humanos
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SAP	Systeme d'Alerte Précoce
SGCID	Secretaria General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
SISAN	Simposio Internacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SNU	Sistema de Naciones Unidas
SONU	Soins Obstetricaux et Neonataux d'Urgence
TdR	Términos de Referencia
UCP	Unidad de Coordinación del Programa
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNISDR	United Nations Office for Disaster Risk Reduction
URD	Urgencia, Rehabilitación y Desarrollo
VARD	Vinculación entre Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo

Resumen ejecutivo

1. Objeto y Concepto

Concepto de resiliencia en la Cooperación Española (CE)

La conceptualización de resiliencia en Cooperación Española está en curso y pendiente de completarse pero se ha dado una evolución del concepto desde la constitución en agosto de 2012 del Grupo de trabajo sobre resiliencia en el Sahel (GT), pasando por el taller en septiembre 2013 en Dakar y la elaboración de la nota conceptual sobre el enfoque de la resiliencia que adopta la definición de resiliencia de la Federación Internacional de Cruz Roja por ser la más acorde con la experiencia y perfil de la Cooperación Española:

La resiliencia es la capacidad de las personas, comunidades, organizaciones, instituciones o países expuestos a desastres, crisis y a vulnerabilidades subyacentes, para anticiparse, reducir el impacto, enfrentarse y recuperarse de los efectos de la adversidad sin comprometer sus perspectivas de desarrollo a largo plazo.

Tanto el IV Plan Director de la Cooperación Española que menciona por primera vez el término a introducir en sus orientaciones estratégicas, como la propuesta de marco de trabajo para la elaboración de directrices sobre resiliencia y el MAP de Níger actualmente vigente ofrecen el marco teórico analizado.

Componentes de resiliencia para la evaluación

El concepto de resiliencia manejado a lo largo de toda la evaluación se ha centrado en torno a los seis componentes siguientes:

- **Identificación del colectivo meta:** grupos más vulnerables ante riesgos y crisis.
- **Apropiación** de la intervención por las estructuras del país.
- **Alineación** con políticas públicas.
- **Contribución** a objetivos de medio plazo de construcción de capacidades.
- El enfoque **multisectorial y multinivel**.
- Enfoque de vinculación de la ayuda, rehabilitación y desarrollo (**VARD** o, en sus siglas en inglés, LRRD)

Objeto Evaluado

El objeto de la evaluación se acotó durante la fase de gabinete y se adaptó durante la de terreno a la evaluación de **13 intervenciones financiadas por la AECID por sus diferentes unidades en el marco temporal entre 2009 y 2012 en las regiones de Tahoua y Maradí**. Durante la fase de terreno se amplió la zona a Zinder por el número de intervenciones que se concentraban allí, y se ha ido ampliando también el ámbito temporal hasta mediados de 2014 para poder complementar el análisis.

Se han evaluado un total de 5 intervenciones de acción humanitaria y 8 de desarrollo que han sido lideradas tanto por instituciones públicas, ONGD y agencias del Sistema de Naciones Unidas.

2. Metodología

La evaluación ha pivotado metodológicamente alrededor de dos esquemas de análisis:

En primer lugar, la **matriz de evaluación** articulaba la fase de indagación —al tiempo que orientaba la fase de análisis posterior—, representando la relación entre preguntas de evaluación y componentes de resiliencia, indicadores o elementos de análisis.

En segundo lugar, con base al marco teórico, se realizó un proceso de operacionalización de los **componentes de la resiliencia** en forma de **elementos de análisis**, basándonos en cómo se ha definido el concepto, su evolución y el recorrido de dicho concepto en la AECID.

La metodología ha combinado **técnicas** cuantitativas y cualitativas para la recolección de información y para la interpretación. Las técnicas cualitativas, y en especial la revisión documental, tienen un peso muy alto dados los limitantes que se han producido.

Se han revisado 246 documentos clave, se han realizado 129 entrevistas, 10 grupos focales y una asamblea comunitaria.

3. Análisis

Línea de tiempo 2008-12

La reconstrucción histórica del período analizado revela un proceso de apertura acertado y centrado en iniciativas potentes en el país por parte de la AECID, un crecimiento no acompañado de suficientes recursos humanos para gestionarlos desde la misma, lagunas de personal importantes en momentos clave y un contexto muy marcado por el golpe de estado del 2010 y la crisis alimentaria y nutricional del 2012.

Cobertura geográfica

La Cooperación Española ha desarrollado su trabajo en las zonas de mayor vulnerabilidad, de alta inseguridad alimentaria, de índice de vulnerabilidad del SAP elevado, y donde se encuentran las tasas de mayor desnutrición. Zinder, con mejores indicadores, tiene una concentración de intervenciones mayor que el norte de Tahoua o Maradí, si bien el departamento de Madarounfa es uno de los que concentra un número mayor de intervenciones financiadas por la AECID.

Alineación

La totalidad de las intervenciones apoyadas por la Cooperación Española están perfectamente alineadas con los distintos objetivos y ejes recogidos en los tres principales documentos estratégicos del país, tanto las que corresponden a la respuesta de emergencia como las del ámbito del desarrollo.

Identificación y género

Considerando el proceso de identificación bajo el análisis de vulnerabilidad y riesgo como elemento clave en contextos recurrentes de crisis se ha

constatado que no existe ningún análisis de riesgos, vulnerabilidad y capacidades observadas que expliquen o soporten la formulación de las propuestas ni tampoco listados de beneficiarios de manera clara y accesible. Tampoco un análisis de género como tal ni en las intervenciones ni en el uso de herramientas de género para el diagnóstico.

Multisector y multinivel

Solo una intervención tiene un abordaje multi-sectorial, pero el resto solo abordan un sector o dos máximo debido a la ausencia de análisis multi-causal de la vulnerabilidad. Las intervenciones analizadas si abordan actuaciones con distintos niveles, espacios de coordinación y acciones desde lo nacional pasando por lo departamental hasta lo municipal.

Enfoque VARD

Las intervenciones de emergencia incorporan elementos de recuperación temprana, o abordan temáticas de medio plazo como las buenas prácticas familiares o la protección de medios de vida. Sin embargo, no se ha observado la gestión del riesgo incorporado en las intervenciones de desarrollo y sólo se aborda desde una óptica sectorial o geográfica.

Apropiación

Se han apoyado acciones que buscaban la capacidad para desarrollar la apropiación; se ha identificado voluntad política por parte de estructuras gubernamentales; se ha buscado la responsabilización de iniciativas y actividades, aunque solo se han observado relaciones fluidas y estables entre gobierno nacional y estructuras locales en contadas intervenciones, así como en el marco jurídico desarrollado para apoyar dicha apropiación y en la creación de estructuras y mecanismos.

Objetivos a medio plazo de construcción de capacidades

En el caso de las intervenciones analizadas en el curso de esta evaluación, no ha existido un análisis de capacidades, con lo cual es imposible que se hayan detectado necesidades de desarrollo personal o comunitario, ni que se hayan detectado necesidades de aprendizaje.

Percepción sobre la Cooperación Española

La mayoría de los actores nacionales e internacionales en Níger reconocen a la Cooperación Española como un actor abanderado en materia de incidencia en favor de la resiliencia, se aprecia el apoyo a iniciativas clave como I3N y se reconoce también la participación en espacios de coordinación de PTF, Cluster y foros.

Seguridad

A pesar de haber vivido, en el periodo analizado por la evaluación, un período difícil tanto en lo político, como en lo social en Níger, y la región, las intervenciones no tienen un análisis de seguridad de los principales riesgos y sus consecuencias.

4. Conclusiones

Conclusiones sobre la incorporación de resiliencia en la identificación y diseño de operaciones

- La entrada de la Cooperación Española en Níger se encauza a través de las principales políticas públicas nigerinas y los dos programas más importantes de la I3N, en un marco en el que todas las intervenciones evaluadas están bien alineadas con los principales documentos estratégicos del país.
- La presencia de la Cooperación Española en Níger ha mantenido una coherencia en su apoyo respecto a prioridades nacionales en cuanto a vulnerabilidad e inseguridad alimentaria aunque este no siempre está claramente visibilizado.
- En todo caso, la AECID no incorpora las cuestiones de alineamiento de una manera formal y sistemática en la selección y justificación de intervenciones a apoyar.
- El necesario análisis causal de los factores de vulnerabilidad está ausente durante la identificación de las acciones, lo que conduce a que estas no tengan como fin reducir las causas que generan dicha vulnerabilidad.
- Las acciones no han tenido en cuenta suficientemente la construcción de capacidades de la población, cuestión que no estuvo considerada durante su identificación y diseño.

- No hay una adecuada incorporación del enfoque de género en el análisis ni se hace uso de marcos analíticos propios de este enfoque, con lo que las intervenciones están alejadas de una visión estratégica de las necesidades de las mujeres y del concepto de titular de derechos.

Conclusiones sobre la consideración del enfoque multisector multinivel y VARD

- No existe una visión estratégica ni una planificación que contemple las dimensiones multisectorial y multinivel en las distintas intervenciones, reduciendo así las posibilidades de generación de sinergias.
- La ausencia de un enfoque VARD y de gestión de riesgo compromete la construcción a largo plazo y perpetúa situaciones de vulnerabilidad, impidiendo así la construcción de resiliencia.

Conclusiones sobre los resultados de las intervenciones en generar condiciones de resiliencia o contribuir a ellas

- La Cooperación Española no genera apropiación per se, sino que apoya intervenciones ya existentes que consideran la apropiación como una estrategia central.
- A pesar de que la apropiación es un concepto clave señalado en la declaración de París de 2005, como factor de eficacia y que se ha considerado clave en la intervención de la Cooperación Española en Níger, hay decisiones que están comprometiendo una línea contraria.
- Existen elementos para una apropiación favorable a nivel central del gobierno, que son todavía incipientes y discrecionales a nivel sub-nacional y que, por lo general, están ausentes o no son trabajados a nivel local y comunitario.
- El apoyo técnico que realiza la AECID se limita al nivel nacional, centrándose en trabajar con políticas y organismos centrales.
- Las intervenciones evaluadas no han incorporado un desarrollo de capacidades real.
- La Cooperación Española no ha construido capacidades per se, sino que ha sabido sumarse a procesos de construcción de resiliencia puestos en marcha por otros actores.

Conclusiones sobre las condiciones organizativas e institucionales

- El posicionamiento institucional respecto al concepto de resiliencia y qué dimensiones debe abarcar su puesta en práctica en la Cooperación Española, no está suficientemente consensuado, adoptando diferentes elementos en función de la comprensión de cada departamento de AECID y SGCID, y no permea las estructuras, decisiones y programación de la AECID.
- No ha existido un marco programático y sectorial que oriente las líneas maestras de actuación en Níger y que capitalizase la experiencia temática en salud y seguridad alimentaria para trasladarla al ámbito de la resiliencia.
- La AECID no ha aprovechado el contexto vivido en el país para fijar estratégicamente los elementos que posteriormente hubieran contribuido a construir resiliencia.
- Un alto volumen de programas en momentos de graves vacíos en recursos humanos en la OTC ha comprometido la construcción sostenida de capacidades.
- Las respuestas humanitarias financiadas por la AECID han considerado de manera adecuada la estacionalidad, lo que ha contribuido a que se financien intervenciones pertinentes respecto a la situación de inseguridad alimentaria en el país, sin que esto contribuyera necesariamente a la construcción de resiliencia.
- La Cooperación Española como donante es reconocida por sus socios como un actor flexible y no demasiado exigente en cuanto a documentación.
- La poca calidad de gestión de la información y la limitada capacidad para procesar informes y documentación, compromete el papel que la AECID debe jugar en cuanto a seguimiento de las intervenciones financiadas.
- No existe un espacio propio de coordinación formalmente establecido para los actores de la Cooperación Española presentes en el país.

5. RECOMENDACIONES

1. Debate estratégico

Difundir y fomentar un debate estratégico entre las unidades de sede y terreno sobre implicaciones que,

para las actuaciones de Cooperación Española, supone el concepto de Resiliencia recogido en la Nota de Concepto y las Directrices (en elaboración en el momento de aportar esta recomendación).

2. Apropiación Resiliencia

Dar a conocer y fomentar la apropiación de la herramienta clave en Resiliencia en las unidades implicadas en la gestión de la ayuda en el Sahel.

3. Resiliencia en los procesos de valoración

Incorporar los componentes fundamentales de resiliencia en el análisis interno previo y en los documentos de formulación.

4. Enfoque multisectorial

Adoptar de una manera explícita un enfoque multisectorial en la actuación de la Cooperación Española en el Sahel, reforzando los mecanismos de coordinación interdepartamental en unidades AECID.

5. Apoyo a sistemas nacionales

Priorizar el apoyo a intervenciones que fortalezcan sistemas nacionales existentes y/o desarrollen capacidades previas existentes en el país, y no financiar intervenciones que estén creando estructuras paralelas o que supongan un menoscabo del liderazgo asumido por instituciones gubernamentales.

6. Mecanismo de coordinación

Retomar un mecanismo regular de coordinación a nivel país. Identificar y formalizar espacios de coordinación regular entre la OTC y los actores españoles de cooperación, así como reforzar el Grupo Estable de Coordinación (GEC).

7. Exigencias de calidad

Incrementar el rigor en las exigencias de calidad de la información sobre las intervenciones. La Cooperación Española debería exigir una calidad mínima en los documentos de propuesta, de seguimiento y de informe final que se solicitan a actores multilaterales, empresas públicas y otros, en la línea de las experiencias ya desarrolladas con las ONGD.

8. Gestión del conocimiento

Mejorar los procesos de gestión del conocimiento en la AECID. La AECID debería moverse progresivamente hacia una cultura organizacional de gestión del conocimiento mediante dos vías: Por un lado, una mayor dotación en recursos humanos destinados al seguimiento, análisis, sistematización y aprendizaje. Por otro lado, fomentando la utilización de las herramientas informáticas disponibles en AECID para la gestión de intervenciones.

9. Visibilidad

Establecer medidas que garanticen la visibilidad de la Cooperación Española en las intervenciones que son apoyadas. Se debe garantizar la visibilidad de su ayuda con vistas a que los socios estratégicos y los socios operacionales de las instituciones y entidades beneficiadas sepan identificar de dónde procede el apoyo recibido. Para ello debe asegurarse la adecuada implementación de los acuerdos establecidos al res-

pecto contenidos en los convenios marco de financiación. En su caso, revisar aquellos en los que no se menciona la visibilidad e incluir una cláusula al respecto.

10. Sistematizar experiencias

Sistematizar el proceso de apoyo al Fondo Común de Donantes en Salud y al DNPGCCA. Para la AECID tal apoyo y la experiencia generada en torno a ambos procesos ha sido muy relevante al mismo tiempo que dispar. De ahí la importancia de revisar, sistematizar y analizar ambos procesos de manera particular de cara a la obtención de aprendizajes.

11. Calidad de la evaluación

Garantizar la calidad de los procesos de evaluación, velando desde el inicio por la evaluabilidad de los procesos que pone en marcha.



Introducción

Este informe corresponde a la evaluación externa de *“La contribución de la AECID a la construcción de resiliencia en un contexto de crisis alimentaria: Programas y acciones tendientes a promover la Seguridad Alimentaria y Nutricional en las regiones de Maradí y Tahoua (Níger) entre 2009 y 2012”*, realizada entre los meses de agosto 2014 y mayo 2015.

Esta evaluación estaba prevista como una evaluación centralizada en el Plan Bienal de Evaluaciones 2013-2014. La evaluación ha sido gestionada de manera conjunta por la División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo de SGCID y por la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de AECID, que ha sido la unidad contratante. Además, se ha contado con un comité de seguimiento integrado por la Subdirección General de Políticas de Desarrollo de la SGCID; el Departamento de Cooperación con África Subsahariana, el Departamento de Cooperación Sectorial, el Departamento de Cooperación con ONGD y la Oficina Técnica de Cooperación en Níger.

La estructura de contenidos de este documento es la siguiente:

El capítulo 1 describe sucintamente la **justificación y objetivo** de la evaluación, es decir, conocer los elementos que conforman actuaciones resilientes para que la AECID pueda integrar en su gestión una cuestión que está en discusión en un grupo de trabajo específico sobre resiliencia y que necesita insumos, como los que pueda aportar este ejercicio, para incorporarlos a la práctica de gestión de las operaciones y a la toma de decisiones sobre las propuestas a apoyar.

El capítulo 2 presenta el **objeto a evaluar**, que en este caso, al ser una evaluación temática basada en experiencias concretas en Níger, es descrito en su doble vertiente. Por un lado,

se contextualiza el concepto de **resiliencia** en el entorno de la cooperación internacional, definiéndolo y descomponiéndolo en los elementos que le dotan de sentido. Por otro lado, se indica cómo fueron seleccionadas y se presentan las 13 operaciones de ayuda que comprendieron finalmente el portfolio de **programas y proyectos** a analizar, cuyos datos más detallados pueden ser consultados en anexos.

El capítulo 3 explica la **metodología** aplicada en esta evaluación. Con carácter general, se explica la gestión de la evaluación, fases y tiempos, y condiciones preliminares a tomar en cuenta. En segundo término, se presentan las bases metodológicas utilizadas: matriz de evaluación, plan de análisis, técnicas y herramientas, y productos analíticos intermedios elaborados (fichas sistémicas para cada una de las 13 intervenciones y matriz de evaluación analítica). Un último apartado, de especial relevancia para entender los resultados de este ejercicio y sus condicionantes, aclara cuáles han sido las dificultades del proceso y cómo esto ha imposibilitado atender algunas de las cuestiones planteadas inicialmente en el encargo de la AECID.

El capítulo 4, el de mayor longitud, va presentando todos y cada uno de los elementos que fueron analizados al respecto de la actuación de la AECID en Níger, utilizando una línea de tiempo para visibilizar los hitos a tomar en cuenta del contexto nigerino en el periodo de estudio (2009-2012), y cómo se posicionaron las operaciones apoyadas en relación a índices de seguridad alimentaria y de vulnerabilidad. Le sigue la información recogida acerca del comportamiento de cada uno de los 13 proyectos al respecto de los diferentes componentes y elementos de análisis que hacen a la resiliencia: i) la alineación de las intervenciones con las políticas locales; ii) los procesos de identificación; iii y iv) la consideración o no de un abordaje multisectorial y multinivel y del enfoque VARD; v) la apropiación de las intervenciones por las

estructuras locales nigerinas; v) la contribución a generación de capacidades propias a medio plazo; vi) el análisis e influencia del factor seguridad.

El capítulo 5 plantea una serie de **conclusiones** organizadas en dos bloques que han sido validadas por el Comité de Seguimiento y han constituido la base para la identificación y discusión de las **recomendaciones** elaboradas, mediante un taller participativo, de manera conjunta entre el equipo evaluador y dicho Comité y que aparecen recogidas en el capítulo 6.

Finalmente, este documento se completa con un conjunto de anexos aportados digitalmente que permiten la profundización en aspectos tanto metodológicos como técnicos, a los que el lector/a será remitido en los lugares oportunos.

1. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVO

Esta evaluación externa, denominada “*Evaluación de la contribución de la AECID a la construcción de resiliencia en un contexto de crisis alimentaria: Programas y acciones tendentes a promover la Seguridad Alimentaria y Nutricional en las regiones de Maradí y Tahoua (Níger) entre 2009 y 2012*” tiene su origen en una convergencia de intereses por evaluar la contribución de actores humanitarios y de desarrollo, apoyados por la Cooperación Española, a la construcción de comunidades resilientes en un país sometido a crisis recurrentes.

Los motivos por los que ha sido realizada esta evaluación se resumirían en tres: i) un debate internacional vigente en torno a la temática a evaluar; ii) un compromiso formal y de trabajo en la materia de la AECID que requiere, a su vez, de insumos para su consolidación en términos de planificación estratégica —al tiempo que para contribuir al debate internacional del que participa—; y iii) la consideración del sector de seguridad alimentaria y nutricional como prioritario para la AECID y su Oficina de Acción Humanitaria (OAH).

En primer lugar, en los últimos años ha sido relanzado el debate internacional acerca de la necesidad de trabajar más y mejor la prevención de los desastres mediante la consideración de las dimensiones que caracterizan el concepto de re-

siliencia. Este concepto destaca la necesidad de *construir capacidades locales que permitan a los países y a las comunidades desenvolverse mejor frente al impacto de una crisis y recuperarse más rápidamente de los efectos de la misma*¹. Tal debate retoma, bajo un nuevo enfoque, el debate iniciado en los años 90 acerca de una mayor coordinación entre los actores y acciones humanitarias y de desarrollo, reconocido por las siglas VARD (Vínculo entre Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo). La aprobación del Plan de Acción de la Comisión Europea convoca a los países a construir este enfoque incorporando distintas iniciativas y promoviendo instrumentos innovadores en su programación.

En segundo lugar, el enfoque de prevención de riesgos y de construcción de capacidades fue incluido como uno de los enfoques transversales prioritarios por la Cooperación Española en el IV Plan Director 2013-2016. Además, la AECID ha creado un grupo de trabajo para definir posiciones del MAEC en los foros internacionales y reflexionar acerca de cómo aterrizar tal enfoque en su planificación estratégica y gestión de operaciones.

Por último, el sector de seguridad alimentaria y nutricional es uno de los sectores prioritarios de atención de la AECID y de la OAH en particular.

Sobre esta base, la AECID planteó como objetivo de esta evaluación conocer en qué medida y cómo distintos programas y actores apoyados por la Agencia en el periodo 2009-2012 contribuían a fortalecer las capacidades de las poblaciones ante el riesgo de crisis alimentarias haciéndolas más resilientes.

Tal objetivo fue de la mano de la decisión de focalizar la evaluación en Níger. Primero, porque Níger es un país de una de las regiones prioritarias para la Cooperación Española (África Occidental). Y segundo, por su peso en términos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) focalizados en sectores relacionados con la temática de interés: el 46% de la AOD neta entre 2008 y 2012 se dirigió al sector de desarrollo rural y seguridad alimentaria. Además, la AECID lleva varios años cofinanciando con otros donantes un programa nacional en aquel país cuyo objetivo es la prevención de crisis alimentarias.

1 Referencia extraída de los TDR, pág. 3.

2. OBJETO EVALUADO

En tanto que evaluación temática, el objeto a evaluar tiene en realidad una doble composición. Por un lado, la temática en sí misma, es decir, cómo se conforma en la Cooperación Española el concepto de resiliencia y cuáles son los elementos que lo componen como patrón de referencia para valorar la actuación en la materia, aún implícita, de la AECID. Por otro lado, el objeto a evaluar también alude a las actuaciones y programas representativos del portfolio de la actuación en Níger, a partir de los cuales se podría analizar un comportamiento más o menos aproximando a las características de resiliencia previamente establecidas.

Este capítulo se estructura, por lo tanto, bajo esta lógica. En primer lugar, se presenta la temática de resiliencia y qué componentes la caracterizan; y en segundo lugar, se introducen las intervenciones objeto de análisis.

2.1. La resiliencia en la Cooperación Española

2.1.1. Antecedentes de la Cooperación Española en materia de resiliencia

La conceptualización de resiliencia en la Cooperación Española está en curso y pendiente de completarse en el momento de realizar esta evaluación. Sin embargo, puede establecerse un recorrido cronológico por los principales hitos de la Cooperación Española en materia de resiliencia.

En agosto de 2012 se reúne por primera vez el Grupo de Trabajo sobre resiliencia en el Sahel (GT), grupo al que se encomendó elaborar la posición que en relación con la resiliencia debía quedar reflejada en los distintos instrumentos de planificación de la Cooperación Española, y coordinar y preparar la participación activa de España en iniciativas específicas sobre resiliencia, en especial la iniciativa AGIR. Este grupo de trabajo absorbe en cierto modo un grupo técnico informal sobre enfoque VARD y seguridad alimentaria que venía funcionando hasta entonces, pasando esta temática a formar parte de las discusiones del mismo.

En Dakar, en septiembre 2013, tuvo lugar un Taller de intercambio de experiencias y reflexión titulado “*La resiliencia: del contexto general a las especificidades del Sahel*”, que daba cierre a un proyecto

nacido en 2008, organizado por el Grupo *Urgence Réhabilitation et Développement* (URD). De estos debates surgieron ocho mensajes clave², de los cuales cuatro apuntan a elementos de resiliencia tal y como la Cooperación Española los ha venido plasmando en los documentos puestos a disposición del equipo evaluador.

Otro hito en la trayectoria de la AECID es la elaboración en 2013 de la “**Nota conceptual sobre el enfoque de resiliencia**”, nota en la que el GT adopta la definición de resiliencia de la Federación Internacional de Cruz Roja por ser la más acorde con la experiencia y perfil de la Cooperación Española:

La resiliencia es la capacidad de las personas, comunidades, organizaciones, instituciones o países expuestos a desastres, crisis y las vulnerabilidades subyacentes, para anticiparse, reducir el impacto, enfrentarse y recuperarse de los efectos de la adversidad sin comprometer sus perspectivas de desarrollo a largo plazo.

Además, en esta nota se determina que este enfoque de resiliencia tendrá un “aterriaje especialmente marcado en el Sahel durante el próximo ciclo de planificación estratégica”.

También en 2013 se publica el IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, y por primera vez un Plan Director menciona el término “resiliencia” al introducir dentro de sus orientaciones estratégicas la necesidad de trabajar para reducir la vulnerabilidad de las poblaciones a la extrema pobreza y a las crisis. Dentro de este objetivo estratégico, se incluyen políticas de prevención y reducción de riesgos, desarrollo de sistemas de protección social y medidas específicas para crear mecanismos de resiliencia en poblaciones enfrentadas a crisis alimentarias recurrentes.

En noviembre de 2013 se celebra en Madrid el seminario sobre resiliencia bajo el título “De la vulnerabilidad a la superación de las crisis: la resiliencia de las comunidades”, organizado por la AECID (con la colaboración de Intermon Oxfam). En el mismo, se presenta el caso del Dispositivo Nacional de Prevención y Gestión de Catástrofes y Crisis Alimentarias de Níger (DNPGCCA, en sus siglas en francés), instrumento del Gobierno de Níger para

² Documento de mensajes clave disponible en: http://www.urd.org/IMG/pdf/MessClesResilience_DAKAR.pdf

Tabla 1. Componentes de la resiliencia

1. Identificación del colectivo meta: grupos más vulnerables ante riesgos y crisis.	2. Estructuras país: apropiación intervención.	3. Alineación con políticas públicas.	4. Contribución a objetivos de medio plazo de construcción de capacidades propias.	5. Enfoque multisectorial y multinivel.	6. Enfoque VARD; (LRRD).
--	---	--	---	--	-----------------------------

Fuente: Elaboración propia.

prevenir y responder a las continuas crisis alimentarias que sufre en país.

En septiembre de 2014 la SGCID aprueba su **“Propuesta de marco de trabajo para la elaboración de directrices sobre resiliencia”**, junto con el compromiso para elaborar unas orientaciones estratégicas sobre Resiliencia, incluido en el Marco de Resultados del IV PD para 2014. Documento además en el que se menciona esta evaluación como uno de los productos esperados.

2.1.2. Concepto y componentes de resiliencia a efectos de esta evaluación

El concepto de resiliencia a manejar a lo largo de esta evaluación está desarrollado por los siguientes componentes (ver Tabla 1):

1. Identificación del colectivo meta: grupos más vulnerables ante riesgos y crisis.
2. Apropiación de la intervención por las estructuras del país.
3. Alineación con políticas públicas.
4. Contribución a objetivos de medio plazo de construcción de capacidades propias.
5. Enfoque multisectorial y multinivel.
6. Enfoque VARD (LRRD).

En los apartados siguientes se fundamenta esta composición, basada en la información adelantada en los Terminos de Referencia (TdR), en el análisis de diversas fuentes utilizadas por AECID y en otras referencias internacionales reconocidas en la materia.

En primer lugar, en los TdR³ se define, al inicio, el concepto de resiliencia a partir de la definición utilizada por la Oficina de Coordinación Humanitaria

de Naciones Unidas (OCHA). Tal definición aparece en su *“Position Paper”* y está extraída a su vez de la definición de UNISDR. Presenta la resiliencia como **“la capacidad de comunidades y familias de soportar tensiones y choques”**. En ese mismo documento marco de OCHA se mencionan tres principios de acción que se corresponden con los componentes 2, 4, 5 y 6 arriba mencionados:

- **Principio 1.** Todos los esfuerzos deben ser liderados por los Gobiernos, apoyados por los actores regionales e internacionales (relacionado con el componente 2).
- **Principio 2.** Se requiere el compromiso a largo plazo de todos los actores relevantes mediante planes integrales y coordinados (relacionado con los componentes 4 y 5).
- **Principio 3.** Se necesita un enfoque integrado y no lineal para trabajar simultáneamente y de manera coherente las necesidades de corto, medio y largo plazo (relacionado con el componente 6).

Además, en este documento se define un marco de actuación que pueda habilitar la provisión de ayuda en el que quedan integrados los componentes 1, 3 y 5 arriba descritos:

- a. Se deben identificar y responder a las causas de vulnerabilidad (componente 1).
- b. Los esfuerzos de la ayuda internacional deben estar alineados con los planes nacionales y ser coherentes con los objetivos nacionales (componente 3).
- c. Se requiere un enfoque integral, multi-sectorial y coordinado entre los diferentes actores (componente 5).

Por su parte, tal y como se indica en los TDR, se tomará como referencia la definición adoptada por el **Grupo de Trabajo Sahel** que ha venido

³ Página 3: Se hace referencia a la resiliencia como “construir capacidades que permitan a los países y comunidades desenvolverse mejor frente al impacto de una crisis y recuperarse más rápidamente de sus efectos”.

Tabla 2. Componentes de Resiliencia versus marcos estratégicos de resiliencia

1. Identificación colectivo meta: (grupos más vulnerables ante riesgos y crisis).	2. Estructuras Nigerinas: Apropiación intervención.	3. Alineación con políticas públicas.	4. Contribución a objetivos de medio plazo de construcción de capacidades propias.	5. Enfoque multisectorial y multinivel.	6. Enfoque VARD (LRRD).
OCHA Hyogo Dakar GT Sahel	OCHA Hyogo Dakar GT Sahel	OCHA Dakar GT Sahel	OCHA Cruz Roja Dakar GT Sahel	OCHA Hyogo Dakar GT Sahel	OCHA Cruz Roja Dakar GT Sahel

Fuente: Elaboración propia.

utilizando la definición de Cruz Roja⁴ y a la que se ha referenciado anteriormente en este documento. Implícitas en la definición encontramos referencias a los componentes 4 (contribución a objetivos de medio plazo de construcción de capacidades propias) y 6 (enfoque VARD).

Además, en la **Nota conceptual** sobre resiliencia se hace mención expresa de los seis componentes adoptados por el equipo evaluador y se les considera elementos clave de operativización del concepto para poder saber si los proyectos y programas en ejecución contribuyen a fortalecer la resiliencia, y para servir de guía en la programación estratégica y operativa.

Por último, en el **Marco de Acción de Hyogo 2005-2015** se mencionan, entre los objetivos estratégicos, la reducción y gestión del riesgo (componente 1), y el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones nacionales como líderes (componente 2). Y, entre las consideraciones generales de aplicación, se mencionan la responsabilidad de los Estados (componente 2) y el enfoque multisectorial (componente 5).

Los cuatro mensajes clave del taller de **Dakar** que se corresponden con los componentes propuestos, tal y como hemos mencionado más arriba, son:

- Mensaje clave 1.** Conceptos que ya existían, como vulnerabilidades, riesgos y capacidades (relacionados con el componente 1).
- Mensaje clave 2.** Se requiere una acción por parte de actores diversos, intersectorial y multinivel, asegurando la apropiación por parte del Estado (relacionado con los componentes 2 y 5).

c. **Mensaje clave 6.** Es esencial reconocer el rol del Estado y, a su vez, el Estado debe crear las estrategias bajo las que el resto de actores deben trabajar (relacionado con los componentes 2 y 3).

d. **Mensaje clave 7.** El compromiso y trabajo a medio y largo plazo, trabajando desde la emergencia al desarrollo no como campos desconectados sino como intervenciones conectadas entre sí (relacionado con los componentes 2 y 3).

Los elementos que sustentan la composición del concepto de resiliencia y su relación con las principales referencias analizadas figuran resumidos en la Tabla 2. Es con base en todos estos componentes que este informe analizará la resiliencia de las intervenciones en Níger objeto de estudio, intervenciones que son presentadas en el apartado siguiente.

2.2. Intervenciones objeto de evaluación: selección y características

Los TdR proponían como potenciales objetos para la evaluación un conjunto de 25 **intervenciones** financiadas por la AECID entre los años 2009 y 2012, tanto por la OAH como por la Dirección de Cooperación con África y Asia (DCAA) y la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera (DCMHyF) de AECID.

En la fase de gabinete, se realizó una preselección en esta lista inicial de intervenciones, a la que se habían añadido cuatro intervenciones más identificadas durante las entrevistas preliminares. Esta preselección fue realizada atendiendo a los siguientes criterios:

⁴ Tal y como se menciona en los TdR y se contienen en su Anexo 1.

a. Criterios técnicos:

- i) El grado de ejecución de la intervención.
- ii) La disponibilidad de un mínimo nivel de acceso a la información, tanto en términos documentales (ej. informes de planificación y seguimiento) y su calidad, como en disposición y acceso a informantes clave (ej. rotación, personal no localizable).
- iii) La posibilidad de atribución de los resultados y efectos al apoyo de la Cooperación Española.
- iv) La presencia en la intervención de elementos característicos del enfoque de resiliencia: grupos más vulnerables ante riesgos y crisis, carácter multisectorial y multinivel, enfoque VARD, comprensión holística de la realidad, etc.
- v) El presupuesto de la intervención.
- vi) La existencia de un marcador asignado a la intervención en el mapeo sobre resiliencia llevado a cabo por Dirección de Cooperación con América y Asia.
- vii) La necesidad de considerar el número de intervenciones por tipo de instrumento, asegurando que haya representación de todos los canales de ayuda (bilateral a través de ONGD o de instituciones del país socio y multilateral).
- viii) El alcance geográfico de la intervención.

b. Criterio gerencial o político, referido a la consideración más o menos estratégica de la intervención, e importancia para el Comité de Gestión y actores entrevistados en términos de influencia en la toma de decisiones.

El listado resultante de este análisis comprendió 18 intervenciones. El equipo evaluador analizó como una única intervención aquellas que eran prácticamente la misma acción apoyadas por sucesivas subvenciones en años consecutivos. Esto ha sido así para la intervención de apoyo al DNP-GCCA en 2010 y 2011, el apoyo al Fondo Común de Donantes en Salud de 2010 y 2011, las intervenciones de UNICEF, la activación del Convenio de emergencias de Cruz Roja Española (CRE) en 2010 y en 2011 y las intervenciones del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en 2010 y 2011.

Durante la fase de terreno, el equipo evaluador identificó una intervención más de apoyo a la urgencia alimentaria de 2011, llevada a cabo por la Organización de las Naciones Unidas para la Ali-

mentación y la Agricultura (FAO), que por su importancia y representatividad fue incorporada al listado de acciones a evaluar. Igualmente, durante esta fase, tras la revisión documental, que solo pudo obtenerse en terreno y las entrevistas allí realizadas, se desestimó la intervención 09-OCHA, ya que el trabajo que ésta realiza no tiene relación con resiliencia al no abordar ninguno de los componentes que se han identificado y circunscribir su mandato en el marco de la coordinación de agencias de NNUU en la respuesta humanitaria. Finalmente, el listado quedó constituido por 13 intervenciones (ver Tabla 3).

El **marco temporal** de las intervenciones evaluadas abarca a aquellas aprobadas entre 2009 y 2012. Aunque la mayor parte ya han finalizado, tres de ellas se encuentran aún en ejecución, por lo que el alcance temporal de la evaluación fue ampliado hasta mediados de 2014. En todo caso, la evaluación se remonta en algunos aspectos al año 2008, de manera que el ejercicio de *línea de tiempo* que se presenta más adelante pueda reflejar hitos importantes, especialmente los que tienen que ver con la asistencia técnica que puso en marcha la OTC y posicionó a la AECID en Níger.

Si bien el **ámbito geográfico** inicialmente previsto eran las regiones de Tahoua y Maradi, como puede observarse en la Tabla 03, algunas intervenciones han tenido una implementación nacional. Además, se identificó un gran número de intervenciones en los departamentos de la región de Zinder, algo no revelado en los TdR, por lo que se decidió ampliar el alcance geográfico de la evaluación para incluirla en el análisis.

Un elemento que destaca y hace complejo el estudio de este conjunto de intervenciones es su carácter dispar. En relación con el volumen de **fondos** hay intervenciones desde los 78.214 euros de una subvención a ONGD hasta los 14 millones de euros del FONPRODE a través del Fondo Fiduciario España – FIDA. De las 13 intervenciones, 5 son propiamente de **Acción Humanitaria** (AH), mientras las 8 restantes se enmarcan en el ámbito del **desarrollo**. Respecto a los **actores** responsables y/o beneficiados, se identifican cuatro lideradas por instituciones públicas, tres por ONGD y seis por agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU).

De igual forma respecto a los **sectores**, si bien mayoritariamente se enmarcan en el sector de la seguridad alimentaria (10), existen también dos

Tabla 3. Intervenciones evaluadas:
título, entidad, fechas, ámbito geográfico, sector, importe y código

Título	Entidad beneficiaria	Año inicio/ Año finalización	Ámbito geográfico	Sector	Importe AECID	Código evaluación
Fomentar la incorporación de prácticas familiares a fin de promover la supervivencia del niño en Níger	UNICEF	Octubre 2008/ Diciembre 2011	Región de Maradi, Tahoua, Zinder, Dosso y Agadez	Nutrición	1.350.000 €	01-UNICEF/ DCMHyF
Niger Childhood, food security and nutrition Program	PNUD, UNICEF, PMA, FAO FNUAP	Enero 2010/ Junio 2013	Región de Zinder	Seguridad alimentaria Salud/ Nutrición	4.000.000 €	02-MDGF/ DCMHyF
Apoyo a la producción agrícola de las cooperativas de arroz en la Comuna Urbana de Niamey	FUCOPRI TRAGSA	Julio 2010/...	Niamey	Seguridad alimentaria	3.210.450 €	03-TRAGSA/ DCAA
Aprovechamiento de recursos hídricos para el refuerzo de la Seguridad Alimentaria en las Regiones de Maradi, Tahoua y Zinder	Ministerio de Agricultura y Ganadería de Níger	Mayo 2012/...	Regiones de Maradi, Tahoua y Zinder	Seguridad alimentaria	4.500.000 €	04-PMERSA/ DCAA
Fortalecimiento del sistema de nacional de salud de Níger a través del Fondo Común de Salud (FCS).	Ministerio de Salud Pública de Níger	2010/junio 2013	Nacional	Salud	2.000.000 € 3.000.000 €	05-SALUD/ DCAA
Fondo común de donantes del dispositivo nacional de prevención y gestión de crisis alimentarias	DNPGCCA	Abril 2011/abril 2012 julio 2012/julio 2013	Nacional	Seguridad alimentaria	1.550.000 € 1.550.000 €	06-DNPGC- CA/DCAA
Nutrición de emergencia para la supervivencia infantil en Níger: ampliar y mejorar la calidad de la gestión de la desnutrición aguda entre niños menores de 5 años	UNICEF	Junio 2011/ junio 2012 Marzo 2012/ diciembre 2012	Región de Maradi, Tahoua, Zinder, Tillabery, Dosso y Agadez	Nutrición	1.000.000 € 500.000 €	07-UNICEF/ DCMHyF
Ayuda humanitaria para paliar los efectos de la crisis alimentaria en Níger	CRE	2010/2011 2011/2012	Regiones de Maradi y Tahoua	Seguridad alimentaria	400.000 € 258.227 €	08-CRE/ ONGD
Proyecto Ruwanmu de Riego en Pequeña Escala	FIDA	Abril 2013/...	Regiones de Maradi, Tahoua y Zinder	Seguridad alimentaria	14.000.000 €	09-FIDA/ FONPRODE
Mejora de la seguridad alimentaria para 1.200 familias en el departamento de Abalak, Níger. (II fase).	CONEMUND	Febrero 2012/ abril 2014	Región de Tahoua	Seguridad alimentaria	307.734 €	10-CONE- MUD/ONGD
Garantizar el Derecho a la Alimentación de 200 familias del Valle del Goulbi Maradi mediante el empoderamiento de cuatro asociaciones de mujeres.	Infancia sin Fronteras	Febrero 2012/ abril 2013	Región de Maradi	Seguridad alimentaria	78.214 €	11-ENFANCE/ ONGD
Improving the nutritional status and reinforcing livelihoods of vulnerable populations in Niger	PMA	Agosto 2010/ septiembre 2011	Región de Zinder	Seguridad alimentaria	2.000.000 €	12-PMA/OAH
Saving lives and improving the nutritional status of food insecure populations affected by drought and high malnutrition rates in Niger.		2011	Región de Zinder, Diffa, Tahoua, Maradi y Niamey	Seguridad alimentaria	1.450.000 €	
Asistencia de urgencia a la protección de los medios de vida de la población vulnerable situada en las zonas de déficit agro pastoral en Níger.	FAO	Abril 2010/ Octubre 2011	Región de Maradi, Tahoua, Zinder, Tillabery, Dosso y Agadez	Seguridad alimentaria	1.000.000 €	13-FAO/OAH

Fuente: Elaboración propia.

intervenciones específicas de nutrición y una del sector salud. Las **líneas de actuación** desarrolladas han sido muy variadas y diferentes, y abarcan desde la respuesta de urgencia a las crisis alimentarias de 2010 y 2012, a intervenciones de desarrollo que se ocupan de la puesta en marcha de políticas nacionales de salud y/o agricultura, la provisión de servicios, dotación de infraestructuras, formación de personal, etc.

3. METODOLOGÍA

3.1. Fases, tiempos y productos

La evaluación dio comienzo el 3 de septiembre, fecha en la que se celebra la primera reunión con la OAH. Las diferentes fases siguieron la siguiente secuencia: un estudio de gabinete y entrevistas preliminares, incluido un taller con unidades de

AECID y SGCID (8 semanas) que resultó en un informe preliminar; el trabajo de campo en Níger con presencia de tres consultores internacionales y un consultor nigerino (3 semanas), y que conllevó la elaboración de un informe de campo no previsto; y el análisis de la información y elaboración del borrador del informe (14 semanas); revisión, validación del borrador del informe y elaboración del informe final (11 semanas).

La duración de la evaluación, hasta la fecha, es de 36 semanas⁵.

3.2. Condiciones y pasos preliminares

Dos son las condiciones preliminares que caracterizan este ejercicio evaluativo. En primer lugar, desde los propios TdR se advierte que la valoración de la contribución de la AECID a la construcción de resiliencia en Níger debería realizarse “asumiendo que no existía entonces un objetivo establecido de resiliencia” en los programas.

En segundo lugar, tras las primeras entrevistas, se puso de manifiesto que el propio concepto de resiliencia no parecía estar integrado en las unidades pertinentes de la AECID. Huelga decir que tampoco estaba claro cómo trasladarlo a la toma de decisiones acerca de las operaciones a apoyar, y en el proceso de seguimiento para asegurar la aplicación de este enfoque durante su gestión, de ahí el propósito de esta evaluación.

A propuesta del equipo evaluador, se realizó un taller con las diferentes unidades de AECID y SGCID afectadas, entre cuyos propósitos estaba buscar una aproximación entre los estándares internacionales de resiliencia y aquello que era esperable para el caso de la AECID, teniendo en cuenta su incipiente trayectoria en la materia y que, para el periodo a evaluar, no estaba además formalmente adoptada durante la gestión de sus operaciones de cooperación.

Fruto de los resultados de este taller, de entrevistas adicionales, y alimentada por la revisión documental de referencias clave internacionales en la materia, el equipo fijó los componentes de resiliencia —ya co-

mentados en el apartado 2.1— a modo de criterios de valor a utilizar durante la evaluación. Tales componentes de la resiliencia, como veremos en el apartado siguiente, tienen además una clara correspondencia con la mayoría de las preguntas de evaluación.

3.3. Matriz de evaluación, marco de análisis de resiliencia y preguntas

La evaluación pivotó metodológicamente alrededor de dos esquemas de análisis. En primer lugar, la **matriz de evaluación** articulaba la fase de indagación —al tiempo que orientaba la fase de análisis posterior—, representando la relación entre preguntas de evaluación y componentes de resiliencia, indicadores o elementos de análisis para la obtención de evidencias, fuentes de información e informantes⁶.

En segundo lugar, con base al marco teórico adelantado en el apartado 2.1.2, se realizó un proceso de operacionalización de los **componentes de la resiliencia** en forma de **elementos de análisis**, basándonos en cómo se ha definido el concepto, su evolución y el recorrido de dicho concepto en la AECID. Es importante destacar que estos elementos de análisis nacen del estudio de diversos documentos sobre resiliencia de actores presentes en Níger y de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, DFID y la OCDE. Entre los actores estudiados y presentes en Níger están: Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), FAO, Acción contra el Hambre (ACH), OCHA, Unión Europea (UE), UNICEF y el DNPGCCA. Dado su ajuste tanto a referencias internacionales, como al escenario de trabajo de AECID y otras agencias presentes en Níger, el equipo evaluador los considera relevantes y clave para ser utilizados a modo de indicadores acerca del comportamiento de la Cooperación Española en el país en términos de resiliencia.

La tabla siguiente presenta los componentes y elementos de análisis operativos a considerar a lo largo de este informe para la valoración de en qué medida las intervenciones han contemplado y propiciado o no la resiliencia.

El marco analítico anterior, en todo caso, tiene además una clara correspondencia con las **pregun-**

⁵ Los TdR preveían una duración de 20 semanas, incluyendo 3 semanas finales de revisión de este informe por la AECID y la elaboración de su versión final. Ver calendario de trabajo definitivo en Anexo 2.

⁶ Matriz de evaluación definitiva disponible en Anexo 3.1.

Tabla 4. Componentes de Resiliencia y elementos de análisis

Componentes	Elementos de análisis
1. IDENTIFICACION COLECTIVO META - VULNERABILIDAD/RIESGOS	Vulnerabilidad: analizar en el diagnóstico las causas subyacentes que socavan posibilidades de desarrollo, respecto a personas, familias y comunidades.
	Riesgos: análisis en el diagnóstico e inclusión de estrategias de reducción/mitigación en las actividades o resultados.
	Capacidades: análisis de capacidades de personas, familias y comunidades, estrategias de fortalecimiento consideradas en las actividades y resultados y uso de dichas capacidades para construir los proyectos.
	Enfoque de género: considerado una transversal en el Marco de Hyogo y un sector estratégico en el Plan Níger 2010.
2. APROPIACIÓN DE LA INTERVENCIÓN POR ESTRUCTURAS NIGERINAS	Capacidades desarrolladas para la apropiación.
	Voluntad política por parte de estructuras gubernamentales.
	Responsabilización.
	Consolidación relaciones Gobierno nacional/estructuras locales.
	Marco jurídico desarrollado para apoyar la apropiación.
3. ALINEACIÓN CON POLÍTICAS PÚBLICAS NIGERINAS	Estructuras y mecanismos creados.
	Marco político y jurídico respetado como paraguas por las intervenciones.
	Coherencia del Marco técnico de actuación con el marco político y jurídico.
4. CONTRIBUCIÓN A OBJETIVOS DE MEDIO Y LARGO PLAZO - CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES	Conocimiento del marco político y técnico por parte del personal técnico de los proyectos.
	Capacidades de personas.
	Capacidades de comunidades.
5. ENFOQUE MULTISECTORIAL Y MULTINIVEL	Capacidades de instituciones.
	Interconexiones utilizadas, creadas o reforzadas entre el nivel nacional y el local.
	Enfoque multisectorial para tratar las diferentes causas de vulnerabilidad.
6. ENFOQUE VARD	Oportunidades de cambio y transformación incorporadas en intervenciones de emergencia.
	Elementos de gestión del riesgo incorporados en intervenciones de desarrollo.

Fuente: Elaboración propia.

tas de evaluación a las que el equipo ha estado en condiciones de dar respuesta (ver Tabla 05), de manera que el capítulo referido al análisis abordará tales preguntas bajo la fórmula del marco de análisis de resiliencia propuesto.

3.4. Plan de análisis, técnicas y herramientas

Un segundo esquema fundamental de la metodología lo constituyó el doble recorrido del **plan de análisis** y la aplicación de técnicas de información y elaboración de productos intermedios, que giraban alrededor de: i) la perspectiva general de la actuación de la Cooperación Española; ii) la perspectiva centrada a los proyectos que componían la muestra a evaluar más en detalle (ver Gráfico 1).

Como puede apreciarse, la metodología ha combinado **técnicas** cuantitativas y cualitativas para la recolección de información y para la interpretación.

Las técnicas cualitativas, y en especial la revisión documental, tienen un peso muy alto dadas las limitantes que se explicarán en el apartado siguiente.

La **revisión documental** fue profunda durante la fase de gabinete, pero sobre una base documental de deficiente calidad, y más extensa en alcance durante y tras la fase de terreno, fase en la que fueron recopilados la mayoría de los documentos clave. La Tabla 6 muestra el reparto de documentos por etapa de trabajo. Puede observarse que la lectura y revisión abarcó 246 documentos, desde fichas de aprobación, documentos de formulación, informes intermedios y finales, así como algunos ejercicios de evaluación⁷.

Respecto a la información analizada sobre la temática en general, han sido revisados documentos relacionados tanto con el **concepto de resiliencia**, como otra **documentación relevante del país**. Si bien en este particular, la información disponible

⁷ Ver en Anexo 4.2 el listado de la documentación revisada.

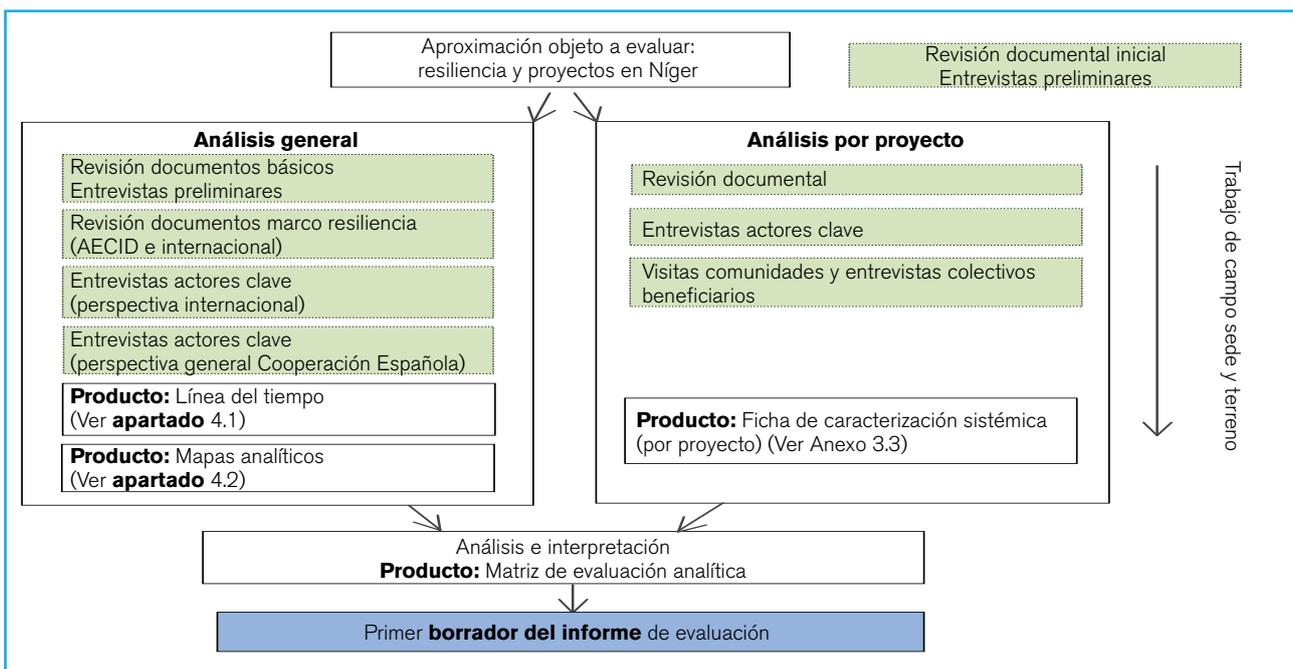
Tabla 5. Preguntas de evaluación y relación marco de análisis de Resiliencia

Preguntas y sub-preguntas de evaluación	Relación con los componentes de resiliencia
<p>P1. ¿Tienen los programas de los organismos observados las siguientes características [de actuaciones resilientes]?:</p> <p>1.1. En cuanto al colectivo meta: grupos más vulnerables ante riesgos y crisis.</p> <p>1.2. En cuanto al diseño: apropiación y alineación con políticas públicas.</p> <p>1.3. En cuanto al impacto: contribución a objetivos de medio plazo de construcción de capacidades propias.</p> <p>1.4. En cuanto a sector sector/ámbito: carácter multisectorial y multinivel.</p> <p>1.5. En cuanto a tipo de intervención: enfoque VARD.</p> <p>1.6. En cuanto a análisis de necesidades: comprensión holística de la realidad sobre la que se interviene (diversidad cultural, género, medio ambiente).</p>	Elementos consecutivamente reflejados en los seis componentes de resiliencia
P2. ¿Cuál es la valoración de los beneficiarios de los efectos de las intervenciones sobre su capacidad de resiliencia (indicador subjetivo)?	Sin información sustantiva para analizar su respuesta (*)
P3. ¿Cuál es la percepción que tienen el resto de actores relevantes (ONG, OOII, otros donantes) de la contribución de la Cooperación Española a las políticas nigerinas de construcción de resiliencia (indicador subjetivo)?	Enmarcada en los componentes 2 y 3: APROPIACIÓN Y ALINEACIÓN
P4. ¿En qué medida han contribuido las intervenciones al empoderamiento de las personas más vulnerables? (indicador objetivo); ¿y especialmente al empoderamiento de las mujeres?	Enmarcada en el componente 4: Contribución a objetivos de medio y largo plazo - construcción de capacidades
P5. ¿Se han detectado efectos no previstos (positivos o negativos) sobre los beneficiarios de las intervenciones, con atención especial a intervenciones que puedan comprometer las perspectivas de desarrollo de las personas a largo plazo?	Enmarcada en el componente 6: Enfoque VARD
P6. ¿Los diferentes tipos de instrumentos de financiación han sido pertinentes conforme a los objetivos estratégicos definidos?	Sin información sustantiva para analizar su respuesta (*)
P7. ¿Qué tipo de sinergias y complementariedades se han logrado entre las intervenciones?	Enmarcada en el componente 5: Enfoque multisectorial y multinivel
P8. ¿En qué medida el desempeño de las contrapartes ha sido el satisfactorio/apropiado en la ejecución de los proyectos?	Sin información sustantiva para analizar su respuesta (*)
P9. ¿Hasta qué punto el factor de seguridad ha incidido en el cumplimiento de los objetivos?	Analizado como factor contextual del componente 4 de resiliencia

Nota: (*) Ver apartado 3.6.2. Limitantes

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 1. Esquema de plan de análisis y productos



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6. Documentos recopilados

	Número de documentos	Porcentaje
Inicio evaluación (Sept. 14)	19	8%
Antes del trabajo campo en terreno	82	33%
Fase trabajo de campo en terreno	145	59%

Fuente: Elaboración propia.

antes de la fase de terreno ya cubría las necesidades informativas, en terreno algunos informantes clave han facilitado documentos muy pertinentes, tanto del Gobierno de Níger como de otros actores, en torno a la resiliencia, Planes Nacionales entre otros.

En relación con **marcos y estrategias de la Cooperación Española y de otras agencias** en Níger o en materia de AH, durante la fase de terreno se ha recogido fundamentalmente documentación relacionada con las agencias del SNU en Níger y sus diferentes estrategias, tanto sectoriales como conjuntas.

Los **datos cuantitativos** revisados han sido, sobre todo, los datos del SAP (*Système d'Alerte Précoce et de Gestion des Catastrophes*⁸), los datos del *Annuaire statistique du Niger 2007-2011* (especialmente población y elementos socio-demográficos), y el documento *Niger en Chiffres 2011* del Ministère des Finances y el Institut National de la Statistique. El análisis de datos SAP ha comprendido especialmente los indicadores de inseguridad alimentaria⁹, desnutrición¹⁰ y el índice de vulnerabilidad¹¹.

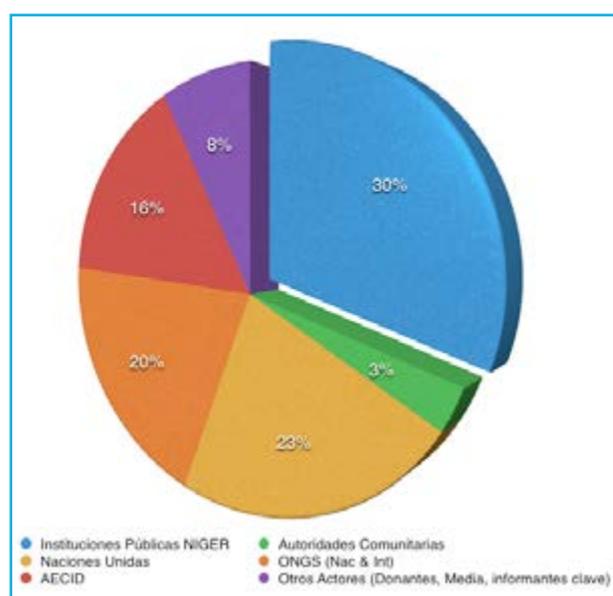
En cuanto a las entrevistas, han sido realizadas 129 a lo largo de todo el proceso evaluativo, tanto de forma telemática como presencial, abarcando una amplia gama de informantes clave de los principales actores. Mediante esta técnica no sólo se ha indagado en el análisis de las intervenciones

específicas, sino que, obviamente, se han utilizado para profundizar en el contexto actual de Níger, la evolución durante el período evaluado, y para construir gran parte de los elementos presentados en el ejercicio de línea de tiempo que figura más adelante.

En España se realizaron 25 entrevistas a miembros del equipo AECID así como de ONG. El grueso de entrevistas se realizó en Niamey, con un total de 58, y durante la fase de terreno en Tahoua se realizaron 3 y en Maradí 38, si bien -como veremos- la calidad de la información obtenida no ha satisfecho las necesidades previas. El Gráfico 2 muestra la distribución por actores del total de las entrevistas realizadas¹².

Ante la situación de inseguridad que vive el país (conflictos internos, inseguridad por la situación en Nigeria, crisis en Mali, delincuencia común y

Gráfico 2. Personas entrevistadas, en porcentaje



Fuente: Elaboración propia.

8 El SAP es una de las 4 células del DNGPCCA, encargada de recopilar los datos del país de diferentes indicadores (principalmente de Seguridad Alimentaria y Nutrición) y mantener y proveer el sistema de seguimiento y vigilancia humanitario.

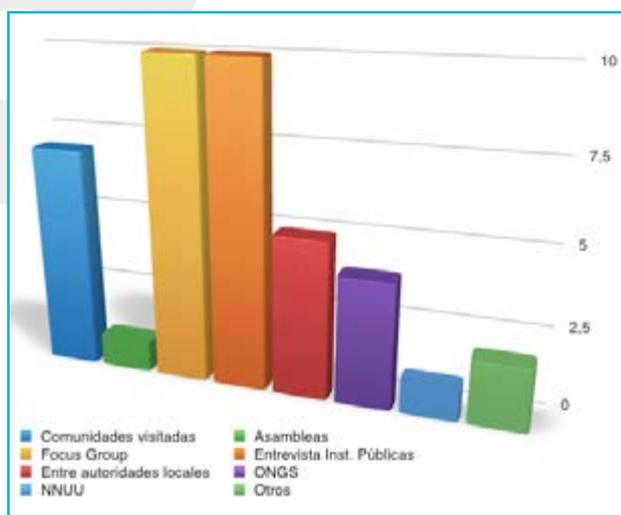
9 El índice de inseguridad alimentaria calculado por SAP utiliza la metodología Household Economy Approach. Se consideran para el análisis zonas donde la desviación de precios supera el 5%, riesgo de sufrir plaga de langosta.

10 MAG, MAG de 6 a 23 meses, MAS y Morbilidad (tasa de mortalidad por paludismo).

11 El índice de Vulnerabilidad es un indicador calculado por la célula SAP del DNGPCA, en base a la ponderación de varios indicadores entre los que destaca, inseguridad alimentaria, índice de desnutrición y factores de riesgo y vulnerabilidad.

12 Ver en Anexo 4.1 el listado de personas/entidades entrevistadas; y en Anexo 3.7 los modelos para entrevistas y grupos focales.

Gráfico 3. Actividades en fase terreno (Tahoua y Maradí)



Fuente: Elaboración propia.

bandillaje), y la ausencia de plan de seguridad por parte de la OTC, el equipo evaluador entendió que no se daban las condiciones adecuadas para que el personal extranjero realizara desplazamientos fuera de Niamey. De esa manera 3 consultores realizaron el trabajo en la capital y un cuarto consultor, nacional, se encargó de visitar Tahoua y Maradí.

Los actores públicos nacionales han sido el colectivo más entrevistado (30%), seguido de las agencias del SNU (23%) y las ONG locales e internacionales (20%). AECID ocupa el cuarto lugar (16% de las entrevistas).

Junto con las entrevistas, durante el trabajo de terreno se han utilizado dos técnicas cualitativas más: las asambleas comunitarias y discusiones grupales con las poblaciones beneficiarias de los proyectos. En Tahoua y Maradí se visitaron seis comunidades donde se celebró una asamblea y 10 grupos focales tratando de tener una representación equivalente de población beneficiaria, hombres y mujeres, así como *Chef de village* y líderes comunitarios. En todo caso, como veremos, no pudieron hacerse con la selección, amplitud y profundidad deseada por lo que aunque se utilizaron estas técnicas, no se obtuvo información relevante para poder contestar a las preguntas de evaluación.

Por último, el equipo ha empleado la observación directa como una importante herramienta de trabajo, tanto en la visita a los proyectos como en las dinámicas de trabajo observadas. Destacaría la participación de dos miembros del equipo en

el *Comité élargi* del DNPGCCA, donde se discutía el *Plan de Soutien* de 2014, espacio en que pudieron observarse las dinámicas de trabajo de los diferentes organismos participantes, las relaciones del grupo de donantes con las autoridades nigerinas y las dinámicas de la propia Cooperación Española.

Sobre la base de las distintas vías de información presentadas, ha sido elaborada para cada intervención una **Ficha de caracterización sistémica**¹³, uno de los principales productos en las que se ha apoyado la evaluación, sobre todo en las cuestiones referidas a si el diseño de las intervenciones consideraba elementos de resiliencia. Esta herramienta está dividida en 7 apartados que recorren las diferentes dimensiones de cada una de las 13 intervenciones evaluadas (ver Recuadro 1).

Además de como base para la elaboración del informe de evaluación, cada una de las fichas tiene una utilidad en sí misma de cara a la reflexión sobre el diseño de cada intervención en particular, y como base para la reflexión sobre buenas y malas prácticas de diseño y elementos clave de construcción de capacidades.

Recuadro 1. Ficha de caracterización sistémica de las intervenciones

- **Datos básicos y elementos estructurales**, tales como beneficiarios, ejes de intervención, zona geográfica, socios, área de influencia y un primer análisis de coordinación y estrategias internacionales, así como el tipo de intervención según enfoque VARD.
- **Elementos de diseño y estrategia**, tales como enfoque de la intervención, ejes o componentes, coordinación con otros programas.
- **Procesos principales**, bloque que, deteniéndose exclusivamente en procesos de primer nivel, presenta los procesos estratégicos, operativos y de apoyo.
- **Principales outputs y outcomes** destacables de cada uno de los proyectos y que han podido ser contrastados por el equipo evaluador.
- **Resiliencia**. Uno de los elementos clave de esta herramienta. En este apartado se ha intentado sintetizar cuáles han sido las principales contribuciones logradas por la intervención en cinco ámbitos: Contribución a necesidades inmediatas, a la reducción del riesgo, a la gestión de desastres, al fortalecimiento de capacidades y a resultados a largo plazo.
- Elementos **transversales** e hitos del **contexto** no controlables.
- **Valoración final**. Resumen de valoración del estudio de caso de cada intervención analizada.

Fuente: Elaboración propia.

¹³ Las fichas pueden ser consultadas en el Anexo 3.3.

El resultado del procesamiento e interpretación de la información recopilada ha sido esquematizado en una **matriz de evaluación analítica**¹⁴, que se adjunta a este informe. Constituye, junto a las fichas de caracterización sistémica de cada una de las intervenciones, una base fundamental de información y sistematización de evidencias.

No obstante, pueden advertirse en tales productos algunas lagunas de información. Esto es debido a que, aun cuando la metodología de evaluación inicialmente prevista y readaptada trató de cubrir todos los frentes de información posibles, el proceso de evaluación también ha estado condicionado por algunos limitantes que serán expuestos en el apartado siguiente.

3.5. Condicionantes y limitantes en el estudio

3.5.1. Condicionantes

Buena parte de las condicionantes comentadas a continuación no son necesariamente fruto de una mala praxis ni se identifican con unidades o personas concretas, sino que responden a un estado de situación organizativo y estructural en las entidades implicadas. A juicio del equipo evaluador, han sido fruto de:

- Las serias dificultades de la AECID para preparar y responder a las demandas de gestión y de información requeridas ante la superposición de otras demandas, más urgentes o más importantes, que representan un estado de desequilibrio patente y continuado entre los recursos disponibles y las funciones a desempeñar; y
- Un desconocimiento inicial de las implicaciones de gestión que supone un ejercicio de esta naturaleza, y que no fue suplido por el papel de asesoría y acompañamiento que se esperaba de la División de Evaluación de SGCID, en parte también explicado por la causa anterior.

En ese marco, los factores que condicionaron este ejercicio fueron:

a. Una planificación y gestión temporal inadecuada. Desde el inicio, la OAH expresó la imposibilidad de ampliar los plazos inicialmente pre-

vistos. El equipo evaluador manifestó la dificultad de llevar a cabo una evaluación de esta envergadura y condiciones en 20 semanas, teniendo en cuenta, además, que realmente no estaba disponiendo de ese tiempo al completo, ya que no agilizó el proceso de preparación y recopilación de la documentación a facilitar. A partir de ahí, la evaluación fue acumulando semanas de retraso durante los distintos momentos en que se utilizaron varios canales para recolectar la información necesaria, primero para facilitar la selección de los proyectos a evaluar a partir de portfolio inicial, a la postre incompleto; y después para obtener aquella otra que permitiese profundizar en el análisis documental y entrevistas referidas a los actores principales de tales proyectos.

Por otra parte, la evaluación debía ser entregada en una fecha, a priori inamovible. No obstante, el equipo de evaluación solicitó demorar el trabajo de campo en Níger para, primero, asegurarse de realizar la ronda de entrevistas preparatorias necesarias, y también culminar la revisión documental de los proyectos seleccionados, que aún, sin embargo, seguía siendo incompleta para algunos de ellos.

Finalmente, la necesidad de cumplir con el requisito administrativo de fecha límite de entrega forzó la salida a terreno antes de lo que hubiera sido deseable y, por tanto, con poco tiempo para prepararla con el detalle y rigurosidad que tal etapa requiere. Como medida correctora, el equipo destinó una persona más al trabajo de campo, de manera que, la que parecía era una etapa crucial para cubrir las lagunas de información existentes en España, contase con los recursos necesarios en Níger. Cuatro personas del equipo evaluación, todas consultores senior y con experiencia en el país y la temática –una de ellas, nigerina– cubrieron el trabajo en Níger durante tres semanas para poder responder en tiempo y forma. A pesar de esto, finalmente el proceso ha tenido que extenderse más allá del tiempo inicialmente previsto, aunque hubiera sido deseable tomar tal decisión en primera instancia para poder realizar con mejores garantías las etapas iniciales y la identificación y organización de la agenda de visitas en terreno.

b. La participación de las distintas unidades de la AECID, de la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento de SGCID y del Comité de Seguimiento ha sido muy dispar, incluso inexistente en algunos casos, lo que ha dificultado enormemente el proceso de evaluación. El equipo evaluador considera muy importante este limitante. Ante

14 Ver Anexo 3.2.

muchos de los condicionantes que se expondrán a continuación, un adecuado acompañamiento de las diferentes unidades de AECID y de la propia División de Evaluación de SGCID hubiera podido mitigar los efectos, tanto en términos de orientaciones y acompañamiento de la División de Evaluación a la OAH a la hora de asumir y acompañar un ejercicio de esta naturaleza, como a la hora de primar con mayor anticipación la calidad del mismo sobre la fecha de entrega, lo que hubiese permitido realizar más fundadamente cada una de las etapas, algo a lo que el equipo siempre estuvo dispuesto aun a costa de una dedicación de más semanas de las contratadas.

c. Las intervenciones seleccionadas del portfolio inicial

incluido en los TdR eran más amplias y variadas de lo que era factible abordar y constituían, en realidad, la base para una selección representativa menor. El equipo de evaluación justificó la selección final con base a los criterios ya comentados (ver apartado 2.2 de este informe), advirtiendo, por otro lado, que tal selección se realizaba con serios limitantes de información acerca de las mismas. En varios casos, se disponía únicamente de datos básicos (título, importe de la subvención, agentes implicados) y no se contaba ni con un documento de planificación o propuesta que recogiese sus objetivos, alcance y características, ni con informes o reportes periódicos o finales. No ha sido posible establecer cuáles fueron los criterios utilizados por parte de AECID para la confección del listado inicial, pero el resultado final ha demostrado que una parte importante de las intervenciones analizadas no eran pertinentes en el marco del estudio de la resiliencia. A mayores, si las operaciones no van acompañadas de tales dossiers documentales o son muy limitados en calidad y cantidad de información, se incrementa la dificultad del ejercicio de valoración —y, consecuentemente, la base para establecer posibles recomendaciones— acerca de qué componentes favorecedores de la resiliencia están o no adecuadamente considerados en la identificación y diseño de los programas.

d. Respecto a la **documentación e información disponible**, las dificultades han sido variadas. En primer lugar, y como ya se ha dicho anteriormente, el dossier de documentación relativo a las intervenciones no estaba preparado para su entrega al equipo evaluador ni se reunió con facilidad en los primeros momentos del proceso. El desconocimiento de AECID sobre la cantidad/calidad de la documentación disponible no ha per-

mitido a esta orientar al equipo evaluador durante la fase de gabinete. Esta documentación ha sido paulatinamente recopilada por el equipo a medida que se iban realizando las primeras entrevistas y, sobre todo, durante la fase de terreno. El volumen de documentación recopilada tardíamente durante la fase de terreno supera casi el 60% del total disponible (145 documentos de un total de 246), alguna especialmente importante y significativa para la evaluación y que idealmente debería haber sido facilitada o remitida durante la fase inicial de gabinete. Por otro lado, una vez realizado el análisis, la información disponible en una cantidad relevante de documentos e intervenciones es muy limitada y de escasa relevancia para el objeto de análisis.

e. La recopilación tardía de la documentación ha repercutido en una inadecuada **identificación de actores y contrapartes** y por tanto en el acceso a informantes clave. La elaboración de la agenda de terreno se realizó a partir de la documentación inicial y parcial de las intervenciones lo que, unido a la ausencia de una lectura crítica por parte de AECID de la agenda propuesta —especialmente relevante dada la alta rotación del personal en instituciones públicas, en organismos internacionales y en la propia AECID—, ha provocado que en algunos casos la identificación de estos informantes no haya sido adecuada, bien por la escasa relación entre el informante y las intervenciones, bien por la información de la que aquél disponía, o por su reciente incorporación al puesto. Todo esto ha ocasionado que algunas entrevistas hayan sido muy poco relevantes para el proceso evaluativo.

f. La complejidad de algunas de las intervenciones y el tiempo transcurrido desde la ejecución hasta el momento de la evaluación ha condicionado el **acceso y selección aleatoria de las personas y comunidades beneficiarias**. El equipo evaluador, asumiendo un cierto sesgo, debió entonces apoyarse en los actores clave —en su mayoría agencias de Naciones Unidas— para identificar y seleccionar las comunidades donde realizar las asambleas, entrevistas y grupos focales, ya que estos actores no disponían y/o no facilitaron listados detallados de beneficiarios y contrapartes a partir de los que poder organizar estas actividades. Por su parte, las asambleas comunitarias y discusiones grupales organizadas con las poblaciones beneficiarias de los proyectos no pudieron hacerse con la profundidad deseada y en el número suficiente para extraer conclusio-

nes del todo fiables. El principal limitante para que el equipo evaluador pudiera haber organizado las asambleas comunitarias ha sido no poder contar en ninguna de las intervenciones con un listado de beneficiarios para seleccionar y poder estratificar de alguna manera la población meta que se quería abordar. Fueron los actores consultados los que decidieron las localidades y personas a convocar siguiendo unas pautas generales entregadas por el equipo evaluador. Además, hubo serias dificultades para acceder a personas beneficiarias directas dado el tiempo transcurrido y el tipo de programas que en algunos casos se apoyaron (programas de ayuda humanitaria en el 2009 en los que hoy resulta difícil encontrar beneficiarios de dichas intervenciones).

g. El no haber podido constatar antes de ir a terreno las **lagunas de información** presentes en la documentación ha impedido utilizar otras herramientas de levantamiento de información para obtener dichos datos, así como triangular parte de la información obtenida. Estas lagunas se han identificado a la vuelta de terreno, durante el análisis del 60% de la documentación allí recopilada.

3.5.2. Limitantes

La actividad evaluadora fue amplia. Por recordar dos datos, más de 245 documentos revisados y más de 100 entrevistas. Con todo, la calidad y relevancia de la información obtenida no fue la esperada. Esto ha dificultado la posibilidad de triangular una parte importante de la información sobre elementos de análisis comunes, de lo que se deriva que una gran parte del análisis se sustente casi exclusivamente en la revisión documental. Y en tales circunstancias, las deficiencias relativas a la documentación, su calidad y/o disponibilidad, tuvieron un negativo impacto en la capacidad de la evaluación para atender todas las cuestiones planteadas en los TdR. Esta dificultad, por otra parte, se había adelantado en informes preliminares y presentaciones ante el Comité de Seguimiento.

En este escenario, el equipo de evaluación anticipa al lector/a que el capítulo de análisis siguiente no aborda tres de las preguntas de evaluación inicialmente previstas por no contar con información suficiente. Nos referimos a:

- Pregunta 2. ¿Cuál es la valoración de los beneficiarios de los efectos de las intervenciones sobre su capacidad de resiliencia?

- Pregunta 6. ¿Los diferentes tipos de instrumentos de financiación han sido pertinentes conforme a los objetivos estratégicos definidos?¹⁵
- Pregunta 8. ¿En qué medida el desempeño de las contrapartes ha sido el satisfactorio/apropiado en la ejecución de los proyectos?

El resto de cuestiones requeridas en los TdR, hasta un total de seis preguntas y seis subpreguntas, son tratadas en el capítulo siguiente. Dados los limitantes señalados, siempre que las evidencias contrastadas lo permiten, se realizan aseveraciones firmes. Por el contrario, otras cuestiones son presentadas de manera matizada, optándose por mantenerlas en el informe por su relevancia para posibles indagaciones posteriores que las confirmen. En todo caso, a lo largo del informe se manifiesta qué aspectos no han podido establecer evidencia y dónde hay lagunas de información que no han podido ser completadas.

4. ANÁLISIS

Este capítulo está estructurado como sigue: los dos primeros apartados enmarcan la actuación de la AECID en Níger desde una perspectiva **contextual y estructural**. Lo hace a través de una línea del tiempo que recoge elementos de contexto e hitos en el país a lo largo de los cuatro años analizados, y en qué condiciones y con qué capacidades estaba representada la AECID en el terreno (apartado 4.1). Le acompaña un análisis de la presencia de la AECID según índices de vulnerabilidad e inseguridad alimentaria utilizando mapas georeferenciados como producto principal (apartado 4.2).

En un segundo bloque se analiza el **diseño**¹⁶, focalizado en las cuestiones más relevantes para un enfoque resilientes, esto es, la alineación de las intervenciones con las políticas nacionales y su proceso de identificación en términos de vulnerabilidad y riesgos. Un tercer bloque revisa los diferentes niveles (y preguntas) relacionados con los **procesos**, bien referidos a la aplicación de un

¹⁵ Consultar en Anexo 3.6 la clasificación de intervenciones por modalidades e instrumento.

¹⁶ No se pretende abordar un análisis completo de la calidad del diseño de las intervenciones, de ahí que no se valoren aspectos como la coherencia interna, definición de objetivos, indicadores utilizados, etc; sino solamente aquellos elementos del diseño que tienen una relevancia fundamental en la construcción de resiliencia como son alineación e identificación.

Tabla 7. Intervenciones evaluadas: título, entidad, y código

Título	Entidad Beneficiaria	CODIGO evaluación
Fomentar la incorporación de prácticas familiares a fin de promover la supervivencia del niño en Níger	UNICEF	01-UNICEF/DCMHyF
Niger Childhood, food security and nutrition Program	PNUD, UNICEF, PMA, FAO FNUAP	02-MDGF/DCMHyF
Apoyo a la producción agrícola de las cooperativas de arroz en la Comuna Urbana de Niamey	FUCOPRI TRAGSA	03-TRAGSA/DCAA
Aprovechamiento de recursos hídricos para el refuerzo de la Seguridad Alimentaria en las Regiones de Maradi, Tahoua y Zinder	Ministerio de Agricultura y Ganadería de Níger	04-PMERSA/DCAA
Fortalecimiento del sistema de nacional de salud de Níger a través del Fondo Común de Salud (FCS).	Ministerio de Salud Pública de Níger	05-SALUD/DCAA
Fondo común de donantes del dispositivo nacional de prevención y gestión de crisis alimentarias	DNPGCCA	06-DNPGCCA/DCAA
Nutrición de emergencia para la supervivencia infantil en Níger: ampliar y mejorar la calidad de la gestión de la desnutrición aguda entre niños menores de 5 años	UNICEF	07-UNICEF/DCMHyF
Ayuda humanitaria para paliar los efectos de la crisis alimentaria en Níger	CRE	08-CRE/ONGD
Proyecto Ruwanmu de Riego en Pequeña Escala	FIDA	09-FIDA/FONPRODE
Mejora de la seguridad alimentaria para 1.200 familias en el departamento de Abalak, Níger. (II fase).	CONEMUND	10-CONEMUD/ONGD
Garantizar el Derecho a la Alimentación de 200 familias del Valle del Goulbi Maradi mediante el empoderamiento de cuatro asociaciones de mujeres.	Infancia sin Fronteras	11-ENFANCE/ONGD
Improving the nutritional status and reinforcing livelihoods of vulnerable populations in Niger	PMA	12-PMA/OAH
Saving lives and improving the nutritional status of food insecure populations affected by drought and high malnutrition rates in Niger.		
Asistencia de urgencia a la protección de los medios de vida de la población vulnerable situada en las zonas de déficit agro pastoral en Níger.	FAO	13-FAO/OAH

Fuente: Elaboración propia.

enfoque multinivel por parte de los programas evaluados, bien la consideración de la VAR.

En el penúltimo bloque visibilizan los elementos que apuntan hacia **resultados** o condiciones para lograrlos, en referencia a:

1. La apropiación de las intervenciones por las autoridades nigerinas: capacidades desarrolladas para tal apropiación, voluntad política, consolidación de relaciones entre el gobierno y las estructuras locales, responsabilización, marco jurídico, estructuras y mecanismos creados);
2. Contribución de las intervenciones puntuales a alcanzar objetivos de medio plazo de capacidades propias de las personas, de las comunidades y de las instituciones.

Se completa este bloque de resultados con un análisis de la percepción existente acerca de la contribución de la Cooperación Española a las políticas nigerinas de construcción de resiliencia.

Cierra este capítulo el cuestionamiento de cómo ha sido considerado el factor de **seguridad** por

las intervenciones (apartado 4.10), que si bien es un elemento contextual, era a su vez la última pregunta de evaluación del conjunto de las planteadas en los TdR.

Para facilitar la lectura del informe cuando se haga referencia a intervenciones concretas se utilizará un código compuesto del número de intervención y la entidad beneficiaria/responsable de la misma. En la tabla 7, que se presenta a continuación, se puede consultar el nombre completo de la intervención y la entidad responsable de la ejecución.

4.1. Contexto, hitos y condiciones: línea de tiempo 2008 – 2012¹⁷

El ejercicio de reconstrucción histórica realizado por el equipo evaluador a través de la línea de tiempo no se limita a una narración sucesiva de los

¹⁷ Los gráficos de este apartado están disponibles en Anexo 3.4 Línea del tiempo.

principales hitos, dificultades, proyectos y elementos AECID ocurridos en los cuatro años de análisis. Intenta realizar un ejercicio de interpretación integrando los datos provenientes de diferentes hechos, eventos y programas para facilitar la “comprensión” de la realidad que aconteció durante esa época. Es un ejercicio de explicación y dotación de sentido de toda la información extraída.

Para ello se han superpuesto **cuatro planos** a lo largo del período analizado. En el plano superior se presentan los principales eventos y hechos del **contexto socio-político y humanitario** de Níger. Bajo él, en un segundo plano el **calendario estacional del país**, de octubre a octubre, sobre la base de la principal cosecha. Si bien es cierto que las intervenciones analizadas son diferentes, y de temáticas que no sólo se relacionan con la seguridad alimentaria, es importante señalar que la evaluación quería focalizarse en un contexto de crisis alimentarias para analizar la construcción de capacidades. De ahí que el equipo considere importante articular eventos e intervenciones ajustados al calendario estacional de seguridad alimentaria del país.

El tercer plano refleja **elementos y eventos importantes específicos de AECID**, momentos o documentos clave a destacar, y factores relacionados con los recursos humanos (RRHH) disponibles y que, como veremos a la luz de la evaluación, serán determinantes para el desarrollo del trabajo en Níger.

En último plano se presentan las **13 intervenciones seleccionadas** para el estudio, determinando cuándo empezaron y cuándo terminaron, lo que permite hacerse una idea de la cobertura de programas de la Cooperación Española en el país, la concentración de los mismos e incluso algunos elementos de pertinencia que serán más adelante interpretados.

Esta línea del tiempo destaca **cuatro momentos clave, uno por cada año de estudio**, en una línea secuencial que arranca en 2008 y principios de 2009 con la asistencia técnica previa a la apertura de la OTC en Niamey.

a) *Primer periodo.* En el primer período lo más destacado es el **proceso de apertura de la OTC y las primeras decisiones estratégicas**

adoptadas para posicionar a la Cooperación Española en el marco de los actores en Níger. Tras la asistencia técnica desarrollada entre el 2008 y 2009 se plantea comenzar a trabajar en el área periurbana de Niamey y en las regiones de Maradí y Tahoua como zonas prioritizadas. Los ejes de trabajo sobre los que articular la Cooperación Española serán Desarrollo Rural/Seguridad Alimentaria, Salud, Género en Desarrollo y Cultura y Desarrollo.

Para ello, y con una visión claramente estratégica, se opta por apoyar inmediatamente las dos principales enfoques de ayuda programática liderados por el gobierno nigerino (y aún lo hacen) en el país: el Fondo Común de Donantes de Salud (como PTF - Partenaire Technique et Financier) y el Dispositivo nacional de prevención y gestión de crisis alimentarias (DNPGCCA). El apoyo de Salud se materializa en un primer aporte de un millón de euros. Los ejercicios de planificación estratégica de la Cooperación Española están solapados unos con otros y permiten una continuidad desde el Plan de Actuación Especial 2006- 2008 y que permite la firma de la I Comisión Mixta Hispano Nigerina como eje central de la colaboración entre ambos países durante el 2009 y todo el 2010 (esta comisión mixta se extenderá después durante todo el 2011). A esto hay que sumar el ejercicio de planificación del programa país Níger 2010.

Gráfico 4. Principales hitos 2009



Fuente: Elaboración propia.

En el plano humanitario, el año 2009 viene marcado por una pluviometría muy baja que agrava la situación de sequía propia del Sahel, lo que tiene como consecuencia una cosecha de alimentos claramente insuficiente para las necesidades de la población, que genera una situación de **inseguridad alimentaria**. El **ámbito político permanece muy inestable** ante el intento del Presidente Tandja de extender su mandato. En mayo de 2009 el Tribunal constitucional rechaza la organización de un referéndum para extender el período presidencial, lo que lleva al presidente a disolver en junio la corte constitucional. El presidente sigue entonces con sus planes de celebrar un referéndum y lo celebra en agosto con la victoria del "Sí" en la consulta. Esto genera un clima muy inestable en el país, con acusaciones entre el presidente y la oposición, que se opone de manera frontal a la ampliación y no reconoce los datos del referéndum realizado.

b) *Segundo periodo*. El año 2010 pivota en torno al **golpe de Estado** que tiene lugar en febrero y que da paso al régimen de transición del *Conseil Suprême pour la Restauration de la Démocratie* (CSRD). El nuevo gobierno de transición ha de enfrentar la crisis de inseguridad alimentaria que vive el país como consecuencia de la mala campaña del 2009, que no solo reduce la disponibilidad de alimentos, sino que alarga el **período de escasez de alimentos** (período de *soudure*) a la que debe enfrentarse la población. Las tasas de malnutrición infantil se colocan en cifras de crisis nutricional, con 455.000 niños (de 6-60 meses) atendidos en el período mayo-junio en todo el país por todos los actores, una tasa de malnutrición aguda severa por encima del 3% de manera general y del 4,6% en niños de 6 a 35 meses¹⁸. La respuesta del DNGPCA se presenta insuficiente, y todos los actores humanitarios presentes en el país apoyan y responden a la crisis alimentaria como principal objetivo. La Cooperación Española lanza dos de las intervenciones analizadas en esta evaluación: el apoyo al MDG – Fund y el programa de TRAGSA/FUCOPRI de apoyo a las cooperativas arroceras de la Comuna V de Niamey.

Lo más relevante de este periodo es la ausencia de personal técnico en la OTC en un momento especialmente significativo tras la apertura de ésta. Existe un vacío de Recursos Humanos, tanto de responsables de programas como de proyectos, por lo que el coordinador de la OTC debe asumir de

manera individual, no solo las labores de representación institucional propias de su cargo, sino todo el peso del desarrollo técnico de la OTC.

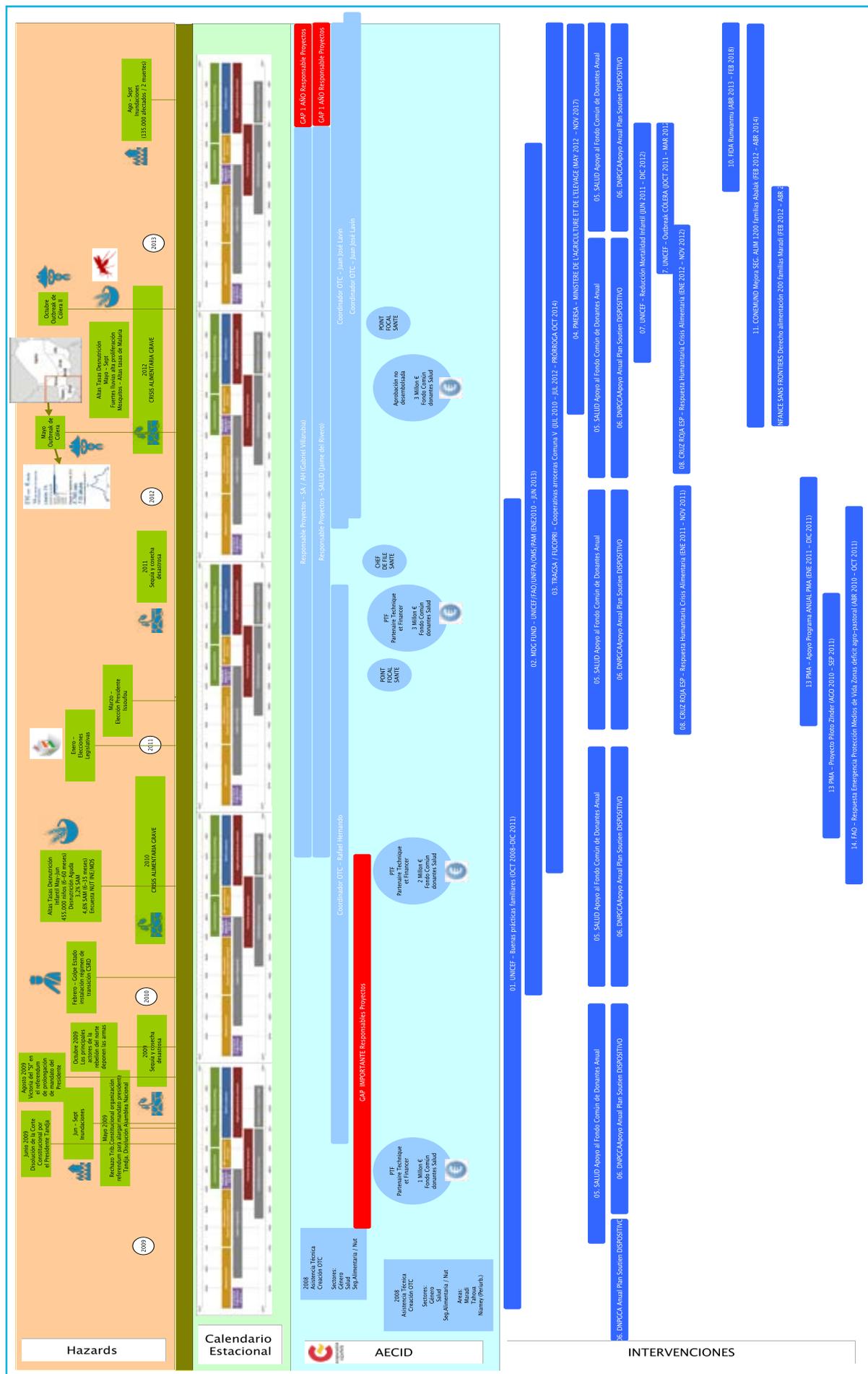
Esto pudo tener una influencia sobre el impacto de las acciones que pudo acompañar AECID en el marco de respuesta y posterior desarrollo de capacidades a nivel país, si bien AECID apoya un programa FAO de respuesta a la emergencia y protección de los medios de vida de la población vulnerable a crisis alimentarias con un componente claro de construcción de resiliencia, así como el proceso de activación de los convenios de acción humanitaria de las ONGD, entre ellas la intervención 08-CRE incluida en la evaluación.

c) *Tercer periodo*. El 2011 podríamos calificarlo de un ejercicio con un doble cambio de tendencia, tanto a nivel de país como a nivel de OTC. Enero arranca con las elecciones legislativas y en marzo se produce la elección del presidente Issoufou. A lo largo de los primeros meses, y en su mandato, se ha observado un cambio de comportamiento respecto a la situación de desarrollo y humanitaria que sufre el país. Si el anterior gobierno llegó a expulsar a algunas ONG españolas por no reconocer el problema de desnutrición, este gobierno va reconociendo la situación de inseguridad alimentaria y acepta las altas tasas de desnutrición que sufre la población infantil. Buena prueba de ello es la celebración del Simposio Internacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), con un marcado y decidido apoyo de AECID y UNICEF. El SISAN fue importante por dos motivos: 1) supone el final del periodo de transición militar con un acto político fuerte para los que vienen. Momento de "apertura" del Estado de Níger respecto a la situación alimentaria y nutricional (primera vez que el componente nutricional y el término SAN, Seguridad Alimentaria y Nutrición, se menciona en una declaración de este tipo). El nuevo gobierno salido de las urnas, toma el relevo y anuncia el lanzamiento de la Iniciativa 3N como uno de los pilares de su política. 2) La Cooperación Española junto con UNICEF, apoyaron decisivamente la organización de este Foro (no todos los donantes lo veían así en ese momento), con una contribución de 200.000 USD a través de un proyecto FAO (sobre apoyo a las estadísticas nacionales en el mundo rural) y una implicación importante en los preparativos del SISAN.

A nivel de OTC, es un año de **cambio de tendencia y consolidación**. Con la llegada el año anterior de **responsables de proyectos** que dotan de capacidad técnica (aunque escasa para el volumen de trabajo que hay y que se va a generar) que permite

18 Encuesta nutricional INS / MSP 2010

Gráfico 5. Principales hitos 2011



Fuente: Elaboración propia.

tener cubierto el sector salud y la seguridad alimentaria/nutrición, además de ser este último responsable, punto focal de Acción Humanitaria. En el marco del Fondo común de donantes hay un tercer aporte de tres millones de euros que complementa el del 2010 para un total de seis millones de apoyo desde 2009. Lo verdaderamente significativo es el rol que la Cooperación Española comienza a jugar en el Fondo Común de Donantes de Salud, que desembocará al año siguiente con el **nombramiento como punto focal y chef de file**. Junto con el programa de FAO en marcha desde 2010, hay un doble apoyo al PMA, por un lado al programa anual enero-diciembre 2011, como un programa piloto en Zinder. Este proyecto ha contribuido al cambio del PMA en el enfoque de trabajo en el país, adoptando estrategias de intervención diferentes a las tradicionales distribuciones alimentarias, incorporando el componente de CASH condicional (especialmente dinero por trabajo). En el mes de agosto se incorpora un responsable de programas y al final del año se produce un relevo en la coordinación de la OTC. En el aspecto negativo, el cambio de tendencia tiene como eje central el problema de seguridad. El secuestro y asesinato de dos expatriados franceses en enero de 2011, un empeoramiento de la situación en el norte, la complicación del conflicto en Mali, que tiene un impacto regional y que obliga a trasladarse a Niamey a todo el personal expatriado de actores en el país, y que complica la gestión y seguimiento de programas obligando a una gestión por parte de las contrapartes locales y el personal nacional.

d) *Cuatro periodo*. El año 2012 es especialmente complicado en el país, con cinco factores incidiendo en el contexto humanitario durante el mismo período. A las consecuencias de la mala cosecha del 2011, la emergencia nutricional que se registra en el país y la complicación que supone un pico de malaria producido por la alta proliferación de mosquitos como consecuencia de las fuertes lluvias entre mayo y septiembre, se debe añadir el doble brote de cólera que se produce en el país: en mayo, con casi 6.000 personas afectadas y más de 100 muertos, y en septiembre, con un segundo pico.

El ejercicio de línea de tiempo evidencia cómo en este período de 2012 se vive el momento álgido de programas, fruto de todo el trabajo previo de identificación y formulación realizado por el equipo. En estos doce meses se simultanean 11 de las intervenciones analizadas. El equipo de la OTC a pesar de estar consolidado parece a todas luces escaso para poder atender a tantos compromisos y programas en marcha.

Sin embargo, en septiembre de 2012 tiene lugar la celebración en Dakar de una reunión de las OTC de África Subsahariana (y Mauritania), donde se trata el tema de la Resiliencia y la Vinculación Acción Humanitaria y Desarrollo (VARD), reunión en la que participan la Dirección de África y Asia y la OAH. Se presentan los primeros pasos del Grupo de Trabajo sobre Resiliencia de la AECID y se propone poner en marcha un proyecto piloto "Resilien-

Gráfico 6. Principales hitos 2012



Fuente: Elaboración propia.

cia" (posiblemente en Níger), aunque finalmente esto no se lleva a cabo.

Fuera del período de análisis de esta evaluación se deben mencionar tres elementos importantes. Por un lado, en diciembre de 2013, tras cinco años de apoyo al dispositivo, la Cooperación Española ha sido reconocida de forma oficial como miembro de pleno derecho del DNPGCCA. Por otra parte, en septiembre de 2014 se ha oficializado y firmado el documento de adopción del Marco de Asociación País (MAP) entre Níger y España, que viene a sustituir las Comisiones Mixtas.

Entre las situaciones preocupantes, está el que tras la salida de tres responsables de proyectos se demoró un año en sustituirlos, por lo que durante parte del 2013, y hasta la llegada de los nuevos técnicos en el último trimestre de 2014, la OTC ha vuelto a presentar un serio limitante en materia de RRHH. Estos dos responsables de proyectos se han incorporado acompañados de una segunda responsable de programas de Seguridad Alimentaria, puesto de nueva creación que no ha existido en Níger hasta el momento y que viene a reforzar el equipo técnico.

Asimismo, en noviembre de 2013 se celebra el Seminario "De la vulnerabilidad a la superación de las crisis: la resiliencia de las comunidades", organizado por la AECID en Madrid (con la colaboración de Intermon Oxfam). En el mismo, se presenta el caso del DNPGCCA de Níger y se anuncia que habrá una nueva Subvención de Estado para este que será una cofinanciación entre DCAA y OAH.

4.2. La intervención AECID en Niamey, Tahoua, Maradí y Zinder según índices de seguridad alimentaria y de vulnerabilidad¹⁹

El análisis del marco geográfico pretende cruzar los datos de la Cooperación Española en Níger durante el período evaluado con los principales indicadores que se manejan en el país, especialmente con el de inseguridad alimentaria y con el índice de vulnerabilidad, ambos extraídos del conjunto de datos que SAP maneja, consolidados del período 2008-2012.

¹⁹ Los mapas que se presentan en este capítulo se muestran a baja resolución para evitar que el informe (en su formato electrónico) tenga un peso excesivo. Los mapas originales en alta resolución se adjuntan como Anexo 3.5 en documento aparte.

La estructura de todos los mapas es idéntica para facilitar la comprensión: bajo el logotipo de Cooperación Española se sitúa el **título descriptivo** del mapa, que trata de ofrecer una idea clara de lo que el mapa representa. En el margen izquierdo se presentan los elementos que permiten comprender las variables del mapa, **la leyenda, la ubicación de Níger** en el marco del continente, **la escala en kilómetros** y el **responsable de la elaboración del mapa**. En la esquina superior derecha se sitúa el **título formal con el número de expediente** de esta evaluación y en la esquina inferior derecha se consignará siempre la **f fuente de la que se han extraído los datos**.

En el Mapa 1 se representan los departamentos correspondientes a las cuatro regiones que se han evaluado. Si bien la evaluación estaba prevista sólo para las regiones de Tahoua y Maradí y la zona periurbana de Niamey, tal y como se ha explicado en los limitantes de la evaluación, durante la fase de terreno se decidió ampliar el análisis a la región de Zinder por la cantidad de proyectos desarrollados en esa región, proyectos que fueron identificados por el propio equipo en terreno a partir de la información recopilada y las entrevistas realizadas en Níger. El Mapa 1 representa, por tanto, la concentración de trabajo de la Cooperación Española en el conjunto del país, destacándola con una línea roja que delimita los departamentos de intervención.

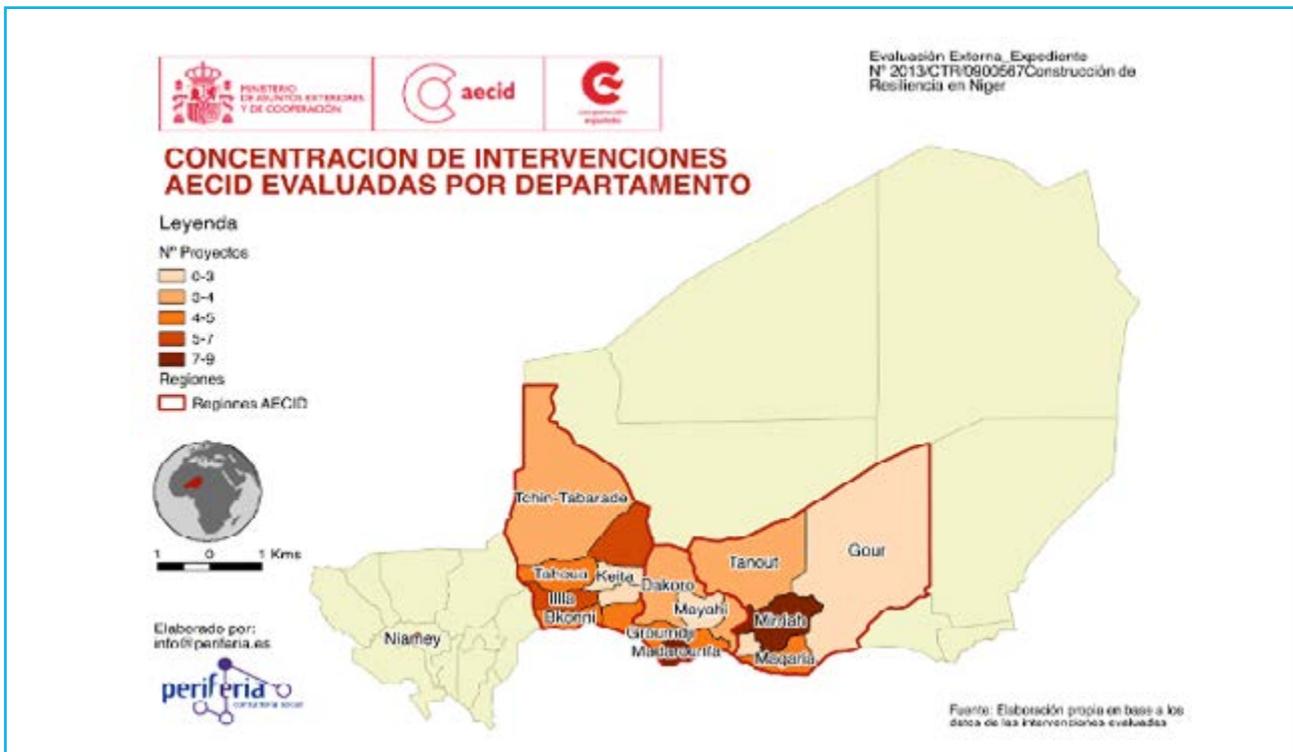
En el marco geográfico anteriormente señalado, los dos siguientes mapas (Mapa 2 y Mapa 3²⁰) muestran la concentración de intervenciones por departamento y el presupuesto invertido en cada uno.

²⁰ Para este análisis se ha optado por establecer una media simple de distribución presupuestaria del total invertido entre el total de departamentos que abarca la intervención, siendo conscientes del sesgo parcial que este manejo de la información plantea. No ha sido posible establecer la distribución exacta por departamento de cada una de las intervenciones. En algunos casos porque la cifra es global y la intervención abarca más de un departamento, sin especificar la asignación que se establece para cada uno de ellos, y en otros casos porque se trata de intervenciones de carácter nacional, como por ejemplo el DNGPCCA o el Fondo Común de Donantes de Salud. De igual forma, un segundo sesgo es la cantidad de inversión que supone el proyecto Runwanmu, ejecutado por FIDA y financiado por un crédito Fonprode, que supone con diferencia el apoyo financiero más grande de la Cooperación Española en este período y que hace que los departamentos donde se implementa se vean claramente resaltados. A pesar de estos elementos que se destacan, el resultado final es coherente con el análisis realizado y con la presencia de la Cooperación Española en el país, por lo que, señalados estos dos condicionantes, se valida la representación geográfica, tanto de concentración de intervenciones por número de proyectos, como por presupuesto invertido.

Mapa 1. Presencia de los proyectos evaluados, por Departamentos de Níger



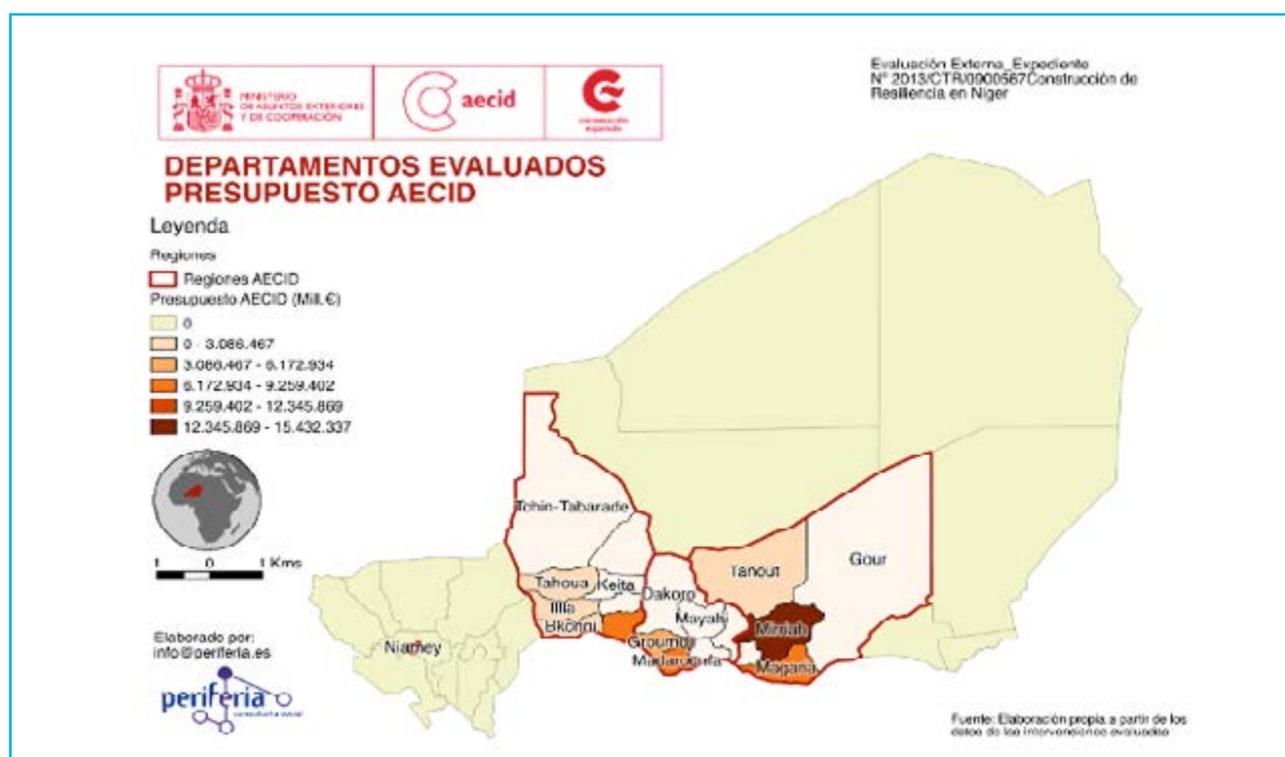
Mapa 2. Concentración de intervenciones, por número de proyectos y Departamento de Níger



De la comparación entre los Mapas 2 y 3 de las páginas siguientes se deduce que el **departamento de Mirriah** es, con diferencia, el que ha concentrado **mayor número de intervenciones evaluadas** y donde además ha sido desti-

nado **el mayor porcentaje de presupuesto**. Le siguen los departamentos de Maradounfa y Groumdji en **Maradí**, y los de AbalaK e Ilella en **Tahoua**, seguidos por Madaoua y Tahoua. Por su parte, **Niamey** tiene cuatro intervenciones,

Mapa 3. Concentración de intervenciones y presupuesto, por Departamento de Níger



considerando la parte proporcional de programas nacionales como el DNPGCCA y Salud, y casi cuatro millones de euros de inversión acumulada.

La coherencia entre la concentración geográfica y la inversión realizada parece clara y está en línea con las zonas priorizadas por la Cooperación Española en el marco de su lanzamiento en el país, la Comisión Mixta y su ampliación, así como el posterior MAP.

En la página siguiente se presentan dos Mapas (4 y 5) con la representación del índice de inseguridad alimentaria. El primer mapa presenta sólo los departamentos donde la Cooperación Española interviene en el marco de la evaluación. El segundo presenta la situación general del país para el índice de inseguridad alimentaria, con el objetivo de hacer la comparativa. Hemos de precisar aquí, tanto para este índice como para el de vulnerabilidad, que será explicado más adelante, que todos los datos han sido extraídos del SAP. Concretamente de los datos presentados para el **Plan de Soutien 2014**, donde de manera retrospectiva se presentaron la **media 2008-2012 de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad**. Es sabido que una de las principales debilidades del SAP es la fiabilidad de los datos, una ausencia de robustez que viene marcada por

la forma en la que toma los datos sobre el terreno.

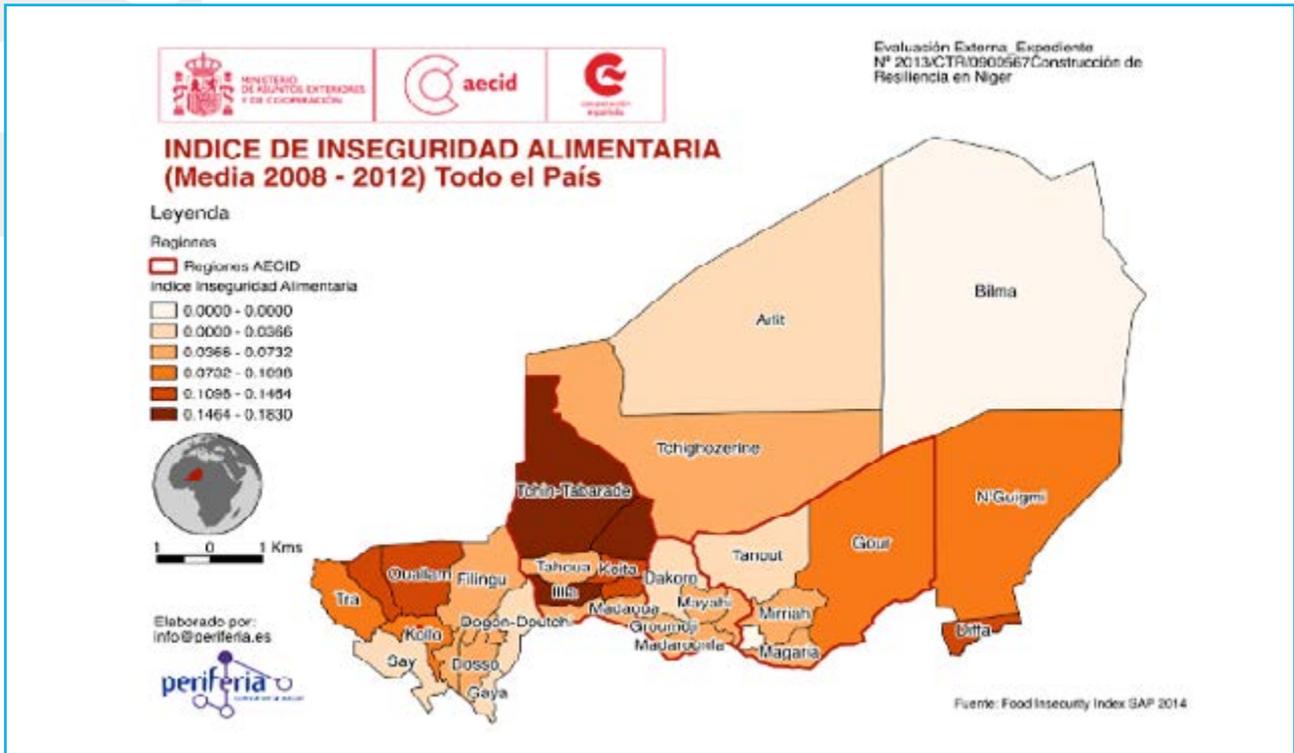
El **índice de inseguridad alimentaria** se calcula, tal y como aseguran desde la Célula de Crisis Alimentaria (CCA), mediante la ponderación de varios indicadores, partiendo de la base del Food Insecurity Index de FAO²¹ y teniendo en cuenta otros varios factores por departamento: la media del período 2008 al 2012, el porcentaje de caída de precios por encima del 5%, la definición de zonas en riesgo de sufrir plaga de langosta²², zonas de riesgo agrícola y pastoral (valor dicotómico donde 0 no presenta riesgo y 1 presenta riesgo) zonas de riesgo de salud animal (con la misma ponderación) riesgo de zonas inundables y medias de precios de alimentos calculados para el período 2009-2013.

Con todo, la Cooperación Española se encuentra en la zona que presenta una mayor inseguridad alimentaria como son los dos departamentos norte de la región de Tahoua, si bien no es aquí donde mayor número de intervenciones y presupuesto se concentra. Tchín-Tabarade, Ile-

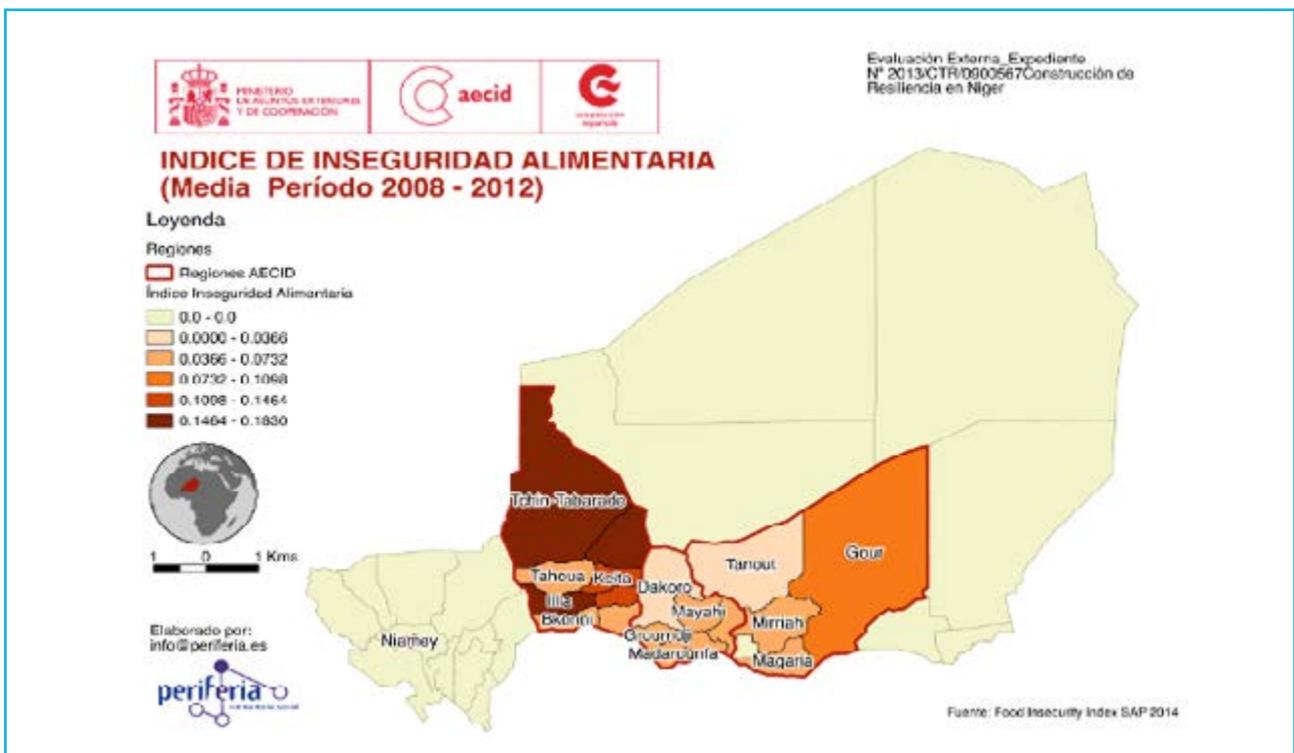
21 <http://www.fao.org/countryprofiles/maps/en/?iso3=NER>

22 Zone à risque de grégarisation et de reproduction du Criquet pèlerin (Air, Tamesna et Sahel des pâturages)

Mapa 4. Índice de Seguridad Alimentaria (media 2008 – 2012), áreas Cooperación Española



Mapa 5. Índice de Seguridad Alimentaria (media 2008 – 2012), todo el país



Ila, Abalak y Keita, presentan, por este orden, los mayores índices en Tahoua. Niamey, Gour en Zinder y Mayahi en Maradí son los que presentan los índices de FI mayores.

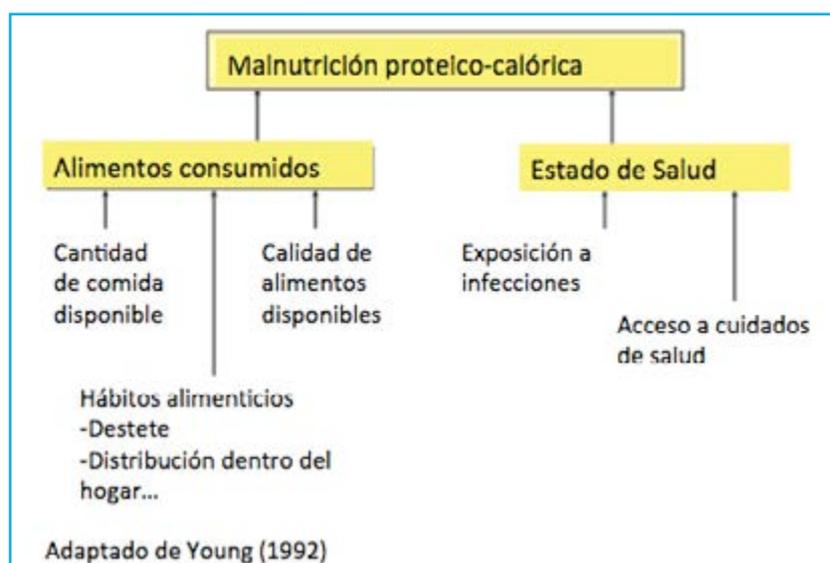
En el conjunto del país, y fuera de las zonas de intervención de Cooperación Española en esta evaluación, Diffa y Tilabery son las dos regiones que presentan índices de inseguridad

alimentaria medios y medios altos.

Para el cálculo del Índice de Vulnerabilidad, el SAP incorpora a la ponderación, con el índice de inseguridad alimentaria, el cálculo de la malnutrición. Es aquí donde presenta alguna de las debilidades más significativas. Tomando el marco causal de la desnutrición, resumido en el Gráfico 7 (Young 1992), en parte diferente al árbol causal de la desnutrición de UNICEF, puede identificarse que el SAP, y por tanto el DNPGCCA, centra sus acciones en los dos primeros elementos referidos a los alimentos consumidos: cantidad de alimentos disponibles y calidad de los mismos (señalados en rojo en el esquema).

El análisis de vulnerabilidad se realiza considerando la división administrativa del país, esto es las 7 regiones, los 45 departamentos y las 265 comunas (*communes*). Para las zonas vulnerables se recolecta una ficha de vulnerabilidad departamental con los datos de la cosecha anual. El seguimiento de comunas tiene una ponderación y se toman en cuenta aquellas que tienen una vulnerabilidad elevada y por tanto un seguimiento permanente a través de una ficha. El nivel departamental, que es la unidad de colecta de datos del SAP, a través de una ficha con múltiples temáticas²³ y que es recogida por un grupo inter-institucional. La puntuación que se le asigna a cada temática depende de cada departamento, si es agrícola, agro-pastoral o eminentemente pastoral, y **el índice de vulnerabilidad se calcula sobre la base de la suma de los puntos asignados a cada tema**. Los diversos actores entrevistados, incluyendo las personas representantes del DNPGCCA reconocen, también, la debilidad tanto en la validación como en el análisis de los datos por parte del SAP, entre otros motivos porque SAP no recoge los datos directamente sino que se apoya en otros actores institucio-

Gráfico 7. Marco causal de la desnutrición



nales con escasa supervisión sobre el proceso de recogida de datos y con dificultades para la coordinación, centralización y análisis de datos.

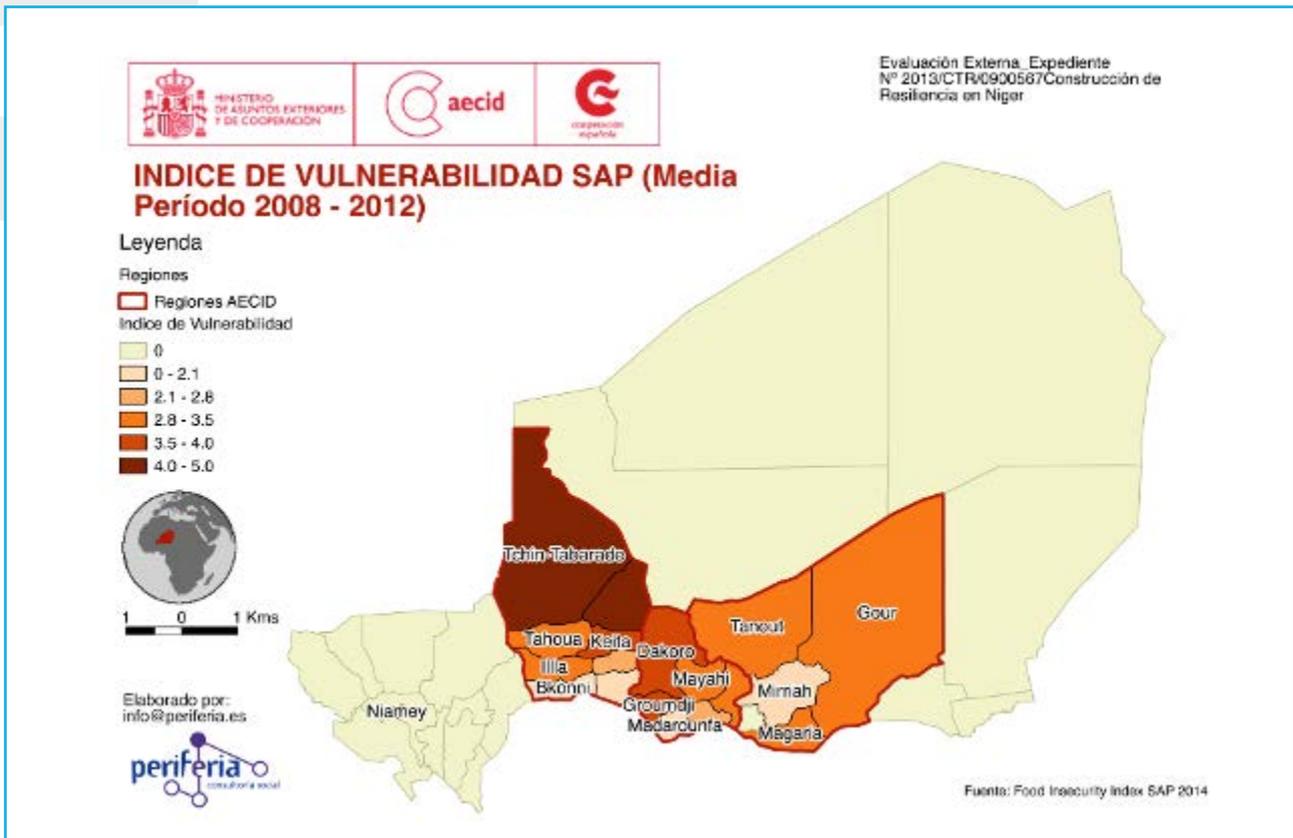
En base a este análisis, y con los datos que SAP considera oportunos para el cálculo de vulnerabilidad por departamento, los dos siguientes mapas (6 y 7) presentan la situación dentro de las zonas de influencia de la Cooperación Española y el total del país. Una vez más, y esto otorga coherencia al análisis conjunto con el índice de inseguridad alimentaria, la zona norte del Tahoua presenta los índices más altos, unidos a Diffa y a Tchighozerine y Arlit en Agadez.

De nuevo los departamentos de Maradí aparecen con una vulnerabilidad moderada frente a los altísimos índices de desnutrición severa que se registran año tras año en la zona. La explicación del DNPGCCA es que, si bien es una zona con una amplia producción agrícola, probablemente de las más altas del país (hecho que ayuda a mejorar los índices de SAP), es también una zona densamente poblada, después de Niamey la segunda o tercera más alta del país por lo que, aunque en números absolutos los datos son muy altos, los índices porcentuales de desnutrición no aparecen tan elevados. Hay que considerar también que parte de la población desnutrida de esta región procede de Nigeria como población desplazada.

La Cooperación Española ha desarrollado su trabajo en las zonas de mayor vulnerabilidad, tanto de inseguridad alimentaria, como de índice de vulnerabilidad

23 Pluviometría, mercados, cultivo agrícola, balance de cereal, situación sanitaria y nutricional, elementos de alerta, situación pastoral, capacidades de ajuste, ingresos secundarios, y diagnóstico del año anterior.

Mapa 6. Índice de Vulnerabilidad SAP (media periodo 2008 – 2012), áreas Cooperación Española



Mapa 7. Índice de Vulnerabilidad SAP (media 2008-2012), todo el país.

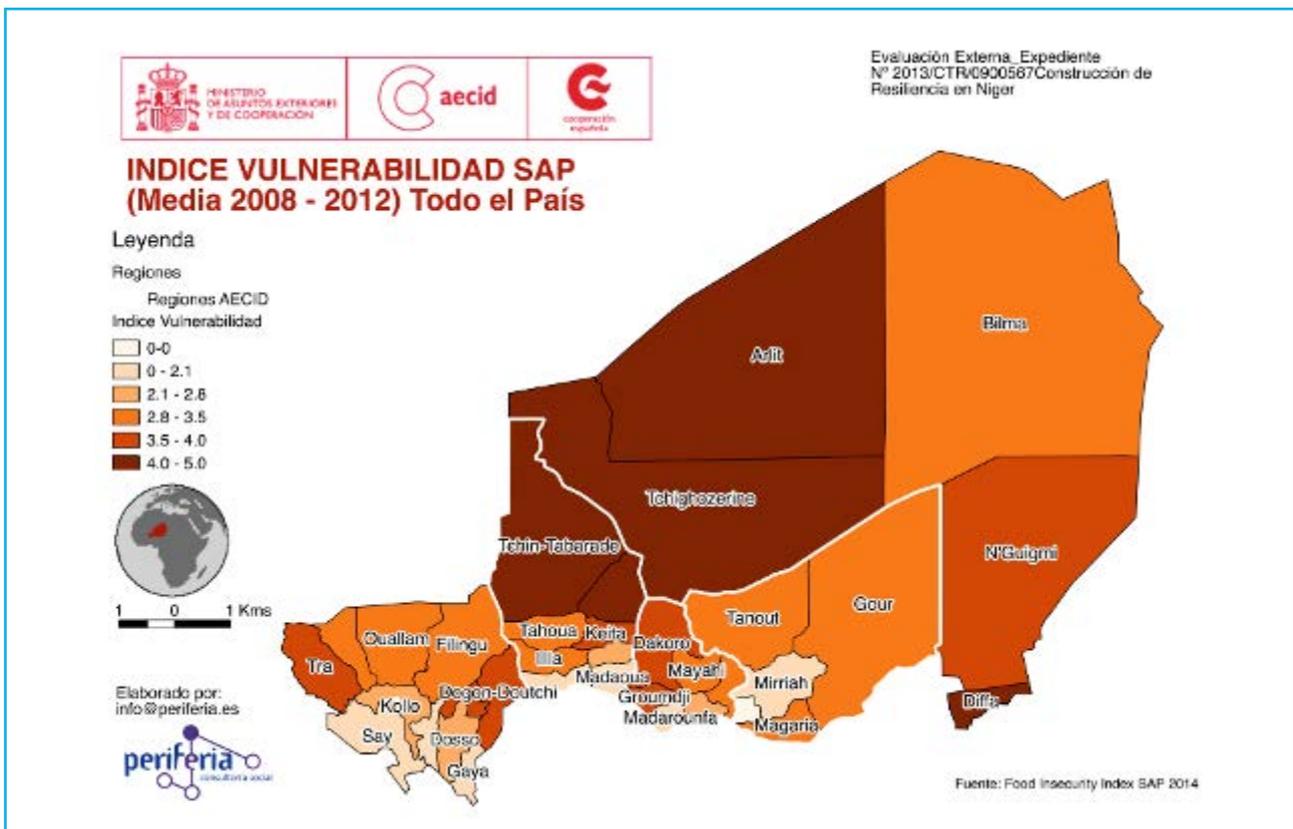


Tabla 8. Alineamiento con los documentos nacionales de desarrollo del gobierno de Níger

Documentos Estratégicos	Objetivos/Ejes/Programas	01-UNICEF	02-MDG-F	03-TRAGSA	04-PMERSA	06-DNPGCCA	05-FCD SALUD	07-UNICEF 2011	08-CRE	09-FIDA	11-CONEMUD	11-ENFANCE	12-PMA	13-FAO
Stratégie de Développement Accélééré et de Réduction de la Pauvreté 2008-2012	Fuerte crecimiento económico, creación y diversificación de empleo													
	Mejorar el acceso a servicios sociales de calidad													
	Control demográfico													
	Reducción de la desigualdad y el fortalecimiento de la protección de los grupos vulnerables													
	Desarrollo de Infraestructuras													
Stratégie de Développement Rural 2003-2015	Eje 1: Promover el acceso de la población rural a oportunidades económicas que permitan crear condiciones para el crecimiento económico sostenible en las zonas rurales													
	Eje 2: Prevención de riesgos, mejora de la seguridad alimentaria y la gestión sostenible de los recursos naturales para asegurar las condiciones de vida de la población													
	Eje 3: Fortalecer la capacidad de las instituciones públicas y las organizaciones rurales para mejorar la gestión del sector rural													
Initiative 3N "Les Nigériens nourrissent les Nigériens"	Eje 1: Aumento y diversificación de la producción agro-forestal-pastoral y de pescado													
	Eje 2: Suministro regular de los mercados rurales y urbanos en productos agrícolas y alimenticios													
	Eje 3: Mejora de la resiliencia de las poblaciones para el cambio climático, las crisis y los desastres													
	Eje 4: Mejorar el estado nutricional de las nigerinas y nigerinos													

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de la documentación.

del SAP, como donde se concentran las tasas de mayor desnutrición. Es cierto que Zinder, con mejores indicadores, tiene una concentración de intervenciones y presupuestaria mayor que el norte de Tahoua o Maradí, si bien el departamento de Madarounfa es uno de los que concentra un número mayor de las intervenciones analizadas y financiadas por la AECID.

4.3. Alineación de las intervenciones con políticas públicas²⁴

En este apartado se presentan los principales marcos políticos y estratégicos de Níger, así como los marcos técnicos de actuación, y se analiza en qué medida las intervenciones apoyadas por la Cooperación Española estaban alineadas o no con tales marcos.

En el periodo que cubre la evaluación y en los sectores concernidos, tres son las principales estrategias

políticas desarrolladas por el Gobierno de Níger: la *Stratégie de Développement Accélééré et de Réduction de la Pauvreté 2008-2012*, la *Stratégie de Développement Rural 2003-2015* y la *Initiative 3N "Les Nigériens nourrissent les Nigériens" de 2012*.

Como se puede observar en el Tabla 8, la totalidad de las intervenciones apoyadas por la Cooperación Española están perfectamente alineadas con los distintos objetivos y ejes recogidos en estos tres documentos estratégicos, tanto las que corresponden a la respuesta de emergencia como las del ámbito del desarrollo.

Es importante señalar que no siempre se ha utilizado este marco estratégico de forma exhaustiva a la hora de contextualizar y alinear las acciones ya que, aunque en las propuestas se mencionan los documentos estratégicos, no en todos los casos se ha realizado un análisis desagregado de los ejes o componentes de los mismos en relación a las acciones.

Hay que destacar que, si bien algunas intervenciones son anteriores a la *Initiative 3N*, como se constata en la tabla, la práctica totalidad de las in-

²⁴ Relacionada con la característica de resiliencia cuestionada en la sub-pregunta de evaluación 1.2.

Recuadro 2. Iniciativa 3N “Les Nigériens nourrissent les Nigériens”

Iniciativa política lanzada en abril de 2011 en el Discurso de investidura del Presidente de la República Mahamadou Issoufou, expresión concreta de su voluntad política de lograr la seguridad alimentaria a largo plazo para toda la población de Níger.

Con un horizonte temporal de cinco años la I3N tiene como objetivo general poner a la población nigerina a salvo del hambre y garantizar las condiciones para una plena participación en la producción nacional y mejorar sus ingresos.

Se basa en las lecciones aprendidas en la implementación de las sucesivas políticas agrícolas en el país así como en las experiencias exitosas de algunos países con condiciones agro-económicas similares a las de Níger incorporando buenas prácticas nacionales, regionales e internacionales.

Cuenta con ocho programas operativos para el desarrollo de sus cuatros ejes estratégicos (ver último bloque de la Tabla 7), y que son los siguientes:

Programa 1: Mejora de los rendimientos de cultivos pluviales.

Programa 2: Desarrollo del Riego y recogida de aguas de escorrentía.

Programa 3: Desarrollo del sector de la ganadería y la pesca.

Programa 4: Gestión sostenible de recursos naturales.

Programa 5: Lucha contra la malnutrición de grupos vulnerables.

Programa 6: Prevención y Gestión de crisis.

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación recopilada.

tervenciones están en consonancia con los ejes de esta nueva política pública nigerina aprobada en agosto de 2012.

Este alineamiento con la *Initiative 3N* ha sido reconocido por el **Haut-Commissariat** en las entrevistas mantenidas con sus responsables como un elemento importante, reconociendo el valor de que las intervenciones apoyadas por la Cooperación Española estén no solamente dentro de este marco político sino jugando un rol estratégico en su implementación; así como que, en estos momentos, dos de los programas estrella dentro de la *Initiative 3N* como son el *Proyecto de Movilización de Recursos Hídricos para el refuerzo de la Seguridad Alimentaria en las regiones de Maradi, Tahoua y Zinder (04-PMERSA)* y el *Proyecto Ruwanmu de Riego en Pequeña Escala (09-FIDA)* tienen a la Cooperación Española como principal socio y donante a través de distintos instrumentos. En esta misma línea se han manifestado los responsables de estas intervenciones en el Ministerio de Agricultura.

Este alineamiento no se circunscribe exclusivamente al ámbito político y de objetivos estratégicos, sino que tiene su correspondencia a nivel más operativo y/o técnico con el alineamiento de las intervenciones con los planes y/o programas en los que se han concretado con posterioridad estas estrategias comentadas.

Los distintos componentes y líneas de actuación puestos en marcha en las intervenciones, se encuentran perfectamente recogidos en los diferentes programas y subprogramas nacionales que forman parte de los planes incluidos en la tabla, llegando incluso a darse el caso, intervención **05-FCD SALUD**, en la que el apoyo de

la Cooperación Española tiene como objetivo la implementación de dicho Plan.

Este claro alineamiento con los planes y programas ha sido una característica fundamental de la Cooperación Española desde su llegada a Níger, como han expresado algunos de los distintos representantes de las instituciones públicas entrevistados en el marco de la evaluación.

Las intervenciones de respuesta a la crisis alimentaria y nutricional (**06-DNPGCCA, 07-UNICEF 2011, 08-CRE, 12-PMA y 13-FAO**) no son ajenas a estos marcos estratégicos y de planificación. La cronificación de estas crisis en Níger hace que además de los planes anuales concretos de respuesta a las mismas, como es el caso del *Plan de soutien aux populations vulnérables*, que cada año elabora el DNPGCCA, existan objetivos específicos y ejes concretos relacionados con esto dentro de los documentos estratégicos como la *Stratégie de Développement Rural 2003-2015* y la *Initiative 3N “Les Nigériens nourrissent les Nigériens”* en los que dichas intervenciones se enmarcan y llevan a cabo sus líneas de actuación. Además, el reconocimiento del liderazgo ejercido por la CCA del DNPGCCA por parte del conjunto de actores humanitarios en el país contribuye a este lineamiento con los Planes de contingencia, anteriormente mencionados, que esta célula elabora anualmente.

En resumen, las 13 intervenciones evaluadas son perfectamente coherentes con los lineamientos político estratégicos existentes en el momento de su identificación así como con aquellos desarrollados con posterioridad, tanto para intervenciones de emergencia como para las de desarrollo.

Tabla 9. Alineamiento de las intervenciones evaluadas con las políticas y planes del gobierno de Níger

Políticas/Planes	Objetivos/Ejes/Programas	01-UNICEF	02-MDG-F	03-TRAGSA	04-PMERSA	06-DNPGCCA	05-FCD SALUD	07-UNICEF 2011	08-CRE	09-FIDA	11-CONEMUD	11-ENFANCE	12-PMA	13-FAO
Politique Nationale de Nutrition 2012-2021	Reducir la desnutrición aguda global por debajo del umbral del 10% en niños de 0-5 años													
	Reducir el retraso del crecimiento 51-35% en los niños de 0-5 años													
	Control de las deficiencias de micronutrientes													
	Contribuir a prevenir y reducir la morbilidad y mortalidad por enfermedades no transmisibles relacionadas con problemas de alimentación y nutrición													
Plan National d'Action pour la Nutrition du Niger 2007- 2015	Prog.1: Diversificación de la producción de alimentos y mejora del valor nutricional													
	Prog.2: Lucha contra las deficiencias nutricionales													
	Prog.3: Apoyo a personas en desventaja a nivel socio-económico e y vulnerables en el plano nutricional													
	Prog.4: Fomentar una alimentación y estilos de vida saludables													
	Prog.5: Promoción de la lactancia materna													
Plan de Développement Sanitaire 2011-2015	Ampliación de la cobertura de salud													
	Desarrollar servicios de salud de la reproducción la calidad													
	Equipar los centros de salud con recursos humanos competentes y motivados, según sea necesario													
	Asegurar la disponibilidad continua de medicamentos, vacunas, alimentos e insumos terapéuticos, reactivos, sangre y derivados de calidad													
	Intensificación de la lucha contra las enfermedades que son objeto de vigilancia integrada													
	Fortalecimiento de la gobernabilidad y liderazgo MSP													
	Desarrollar mecanismos de financiación del sector salud													
	Promover la investigación en salud													
Programme Décennal de Développement de l'Education 2004-2015	Contribuir a la mejora del acceso a las estructuras de enseñanza preescolar, la enseñanza de la educación ciclo básico y no formal a través de una mayor y mejor distribución de la oferta y la estimulación de la demanda social de educación													
Plan de soutien aux populations vulnérables	Plan de soutien 2010													
	Plan de soutien 2011													
	Plan de soutien 2012													

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de la documentación.

4.4. Procesos de identificación: análisis de vulnerabilidad y riesgos²⁵

4.4.1. Análisis de vulnerabilidad y riesgos

Para poder analizar cómo las intervenciones han considerado el concepto de vulnerabilidad y el de riesgo en el proceso de identificación, hay que definir previamente qué entendemos por ambos conceptos. Siguiendo la definición de la FICR, la vulnerabilidad puede definirse como la *capacidad*

disminuida de una persona o un grupo de personas para anticiparse, hacer frente y resistir a los efectos de un peligro natural o causado por la actividad humana, y para recuperarse de los mismos. Es un concepto relativo y dinámico. La vulnerabilidad casi siempre se asocia con la pobreza, pero también son vulnerables las personas que viven en aislamiento, inseguridad e indefensión ante riesgos, traumas o presiones.

La exposición de las personas a riesgos varía en función de su grupo social, sexo, origen étnico u otra identidad, edad y otros factores. Por otra parte, la vulnerabilidad puede adoptar diferentes formas: la pobreza, por ejemplo, puede resultar en que las

²⁵ Dimensión de construcción de resiliencia relacionada con la Subpregunta 1.1. y Pregunta 4 de evaluación.

viviendas no puedan resistir a un terremoto o huracán, y la falta de preparación puede dar lugar a una respuesta más lenta al desastre, y con ello a más muertes o a un sufrimiento más prolongado²⁶. Chambers²⁷ coincide con esta definición y la define como “la exposición a contingencias y tensión, y la dificultad para afrontarlas”.

La vulnerabilidad tiene por tanto dos partes: una parte externa, de los riesgos, convulsiones y presión a la cual está sujeto un individuo o familia; y una parte interna, que es la indefensión, esto es, una falta de medios para afrontar la situación sin pérdidas perjudiciales.

El siguiente Gráfico 8 muestra cómo se cruzan los factores de vulnerabilidad con desastres y amenazas. Para comprender los factores de vulnerabilidad y, por tanto, los riesgos a los que se enfrenta la población, es clave conocer las causas de los fenómenos de pobreza y ausencia de capacidades frente a las amenazas a las que están expuestas.

Bajo este prisma, y considerando el contexto de Níger como un entorno de crisis alimentarias recurrentes, además de otros fenómenos a los que la población está expuesta, las intervenciones en el marco de programas que busquen reforzar capacidades y crear resiliencia deben contar en su identificación con un claro análisis de vulnerabilidad y riesgos. No solo tenemos que considerarlo por la exposición a crisis alimentarias, sino desde el mismo concepto de pobreza como fenómeno que tiene en su base la fragilidad y vulnerabilidad de las poblaciones que la sufren.

En el proceso de la evaluación, las subpreguntas 1 a 6 de la pregunta 1, tenían como objetivo conocer cómo había sido el proceso de diseño de las intervenciones y cómo este estaba alineado al concepto de resiliencia (considerando los componentes que definen dicho concepto). Específicamente, la subpregunta 1 trataba de indagar sobre cómo había sido el proceso para establecer el colectivo meta de los proyectos, en base a la población más vulnerable ante riesgos y crisis. En ninguna de las intervenciones analizadas hay una selección de personas beneficiarias donde estos criterios están claros, se explique adecuadamente cómo se ha definido el proceso y se catalogue a la población con-

Gráfico 8. Factores de vulnerabilidad versus amenazas



Fuente: Ben Wisner, Piers Blaikie, Terry Cannon e Ian Davis. At Risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters. Londres: Routledge, 2003 (2ª edición).

forme a la vulnerabilidad observada. De igual forma, tras la revisión de toda la documentación y su análisis, se ha constatado que **no existe ningún análisis de riesgos, vulnerabilidad y capacidades observadas** que expliquen o soporten la formulación de las propuestas y permitan reforzar esas capacidades en el proceso de trabajo del proyecto. Al no existir dicho análisis de vulnerabilidad, los beneficiarios no han podido ser seleccionados bajo esta premisa. Hubiera sido deseable en intervenciones que trabajan en cuencas fluviales, por ejemplo, poder contar con un análisis de riesgos (asociado a un mapa de riesgos); o, en programas centrados en medios de vida, poder encontrar el análisis causal de la vulnerabilidad que provoca la situación que enfrenta la población. Este elemento condiciona de una manera importante que las intervenciones tengan un enfoque resiliente desde la propia etapa de diseño.

Para determinar que los grupos beneficiarios no han sido seleccionados con criterios de vulnerabilidad, el equipo evaluador ha considerado cuatro factores:

1. Concepto de vulnerabilidad y las causas subyacentes que socavan las posibilidades de desarrollo.
2. Riesgos: análisis y estrategias de reducción/mitigación.
3. Análisis de capacidades: análisis de fortalecimiento y uso.
4. Enfoque de género.

26 <http://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/que-es-la-vulnerabilidad/>

27 Chambers, R. (1989): Vulnerability, Coping and Policy. IDS Bulletin (20,2), pp. 1-7

Es especialmente significativo que, para algunas intervenciones que han recibido una importante contribución de la Cooperación Española, a día de hoy y a pesar de haber terminado la ejecución del proyecto, no se disponga de un listado de personas beneficiarias finales de manera clara y accesible. Si consideramos además como elemento de análisis las dificultades potenciales de acceso de ciertos grupos de población, y considerando que en un análisis de actividades de seguridad alimentaria y nutrición es importante contar con un sistema de criterios de inclusión/exclusión de beneficiarios para controlar si los mecanismos que se están empleando en los programas atienden a la población meta y, sobre todo, se monitorea que la población más vulnerable no es excluida del proceso, al no disponer de estos sistemas de inclusión/exclusión, en ninguna intervención puede medirse de manera clara que la población atendida respondía a los criterios de mayor vulnerabilidad. Existe alguna excepción general como en el caso del PDS de Salud, donde en el documento de evaluación intermedia y en la encuesta de satisfacción se señalan varios elementos que tipifican cómo es el perfil del beneficiario del servicio de salud. Se presenta también la tasa de cobertura sanitaria, evidenciando la escasez, la baja calidad y a veces la inexistente cobertura en algunos departamentos del país especialmente vulnerables²⁸. La encuesta de satisfacción de los beneficiarios de salud evidencia una mejora en el acceso a los servicios de salud²⁹ de la oferta general de salud, acceso a todos los niveles y percepción de acceso a las actividades preventivas y promocionales. Hubiera sido deseable disponer de esta caracterización en la fase de diseño. Si bien, es un paso adelante significativo contar con ella a medio término en la evaluación y con la mitad del proceso de trabajo aún por delante.

Algunos programas, como el **02-MDG-F**, toman como referencia global los índices de vulnerabilidad del SAP de manera sostenida en varios años como elemento para justificar la zona de intervención. Dicho índice se calcula tomando el departamento como unidad de medida, y no se profundiza en las comunas sobre las que va a tener incidencia la intervención, ni mucho menos se llega a nivel hogar, familia, individuo. Un ejemplo de este argumento se encuentra en el proyecto **13-FAO**. En el informe final se definen los criterios de selec-

ción territorial en base a zonas con déficit agrícola y/o de pasto en general, con algunas criterios más concretos para actividades específicas como: distribución de semillas para cultivos pluviales en zonas con un déficit agrícola de más del 50%; distribución de semillas de hortalizas en zonas con potencial de cultivo de regadío con prioridad en las zonas vulnerables y sitios ya preparados por FAO en el marco de intervenciones anteriores.

Como se puede observar son criterios generales sin profundizar en el análisis pormenorizado de cada comuna o en cómo dichas comunas han sido seleccionadas.

En cuanto al análisis de riesgos, vulnerabilidades y capacidades, se puede observar también que existen diagnósticos de carácter general pero no hay una definición de riesgos (acompañados por mapas de riesgos, por ejemplo) de cada zona de intervención. Existen algunas excepciones generales, como la formulación del programa **08-CRE** de 2010, donde se incorpora un extenso análisis de la problemática a nivel país, a nivel zona de intervención y a nivel temático en cuanto a riesgos y vulnerabilidades, problemas y necesidades, pero no se mencionan capacidades. Cuando se describen los ejes de intervención del proyecto, se analizan problemas, sus causas y sus consecuencias, algunos riesgos y algunos mecanismos de afrontamiento perjudiciales y la amenaza que esto conlleva, pero tampoco se mencionan posibles capacidades de la población beneficiaria. La ausencia de este elemento de las capacidades es especialmente significativa en todas las intervenciones. Para poder fortalecer estructuras y capacidades o en algunos casos crearlas es necesario primero poder diagnosticar cuáles existen, qué necesidades tienen y cómo se pueden mejorar y/o fortalecer. Este diagnóstico previo está ausente de todas las intervenciones por lo que los procesos de fortalecimiento que se señalan en los procesos de identificación no están basados en diagnósticos previos.

4.4.2. Incorporación del Enfoque de Género

En el estudio de la documentación se ha verificado que realmente análisis de género como tal, no tiene ninguna de las intervenciones, y tampoco se percibe que se hayan utilizado las herramientas de género para el diagnóstico.

En concreto, de las intervenciones de emergencia, salvo **08-CRE**, que cuenta con un breve análisis

28 Ver cobertura sanitaria por distritito sanitario en Niger 2013 - Annuaire statistique (página 8).

29 Íbidem. (Capítulo 2.3, páginas 43 y ss).

de la situación de desigualdad de género en general en el país, pero no en la zona de intervención, el resto de intervenciones, **06-DNPGCCA**, **07-UNICEF**, **12-PMA** y **13-FAO**, no tienen ningún análisis de género en los documentos analizados, ni en la ejecución, por lo que pudimos comprobar en las entrevistas, existiendo en general una confusión entre “tener a mujeres beneficiarias” con aplicar un enfoque de género.

En la intervención de **01-UNICEF** no se incorpora ningún análisis de género. Sólo se prioriza a la mujer como beneficiaria principal de los programas, como agente de cambio de buenas prácticas, beneficiaria de los programas de suplementación (anemia y déficit de vitaminas de mujeres embarazadas), sin abordar un enfoque de derechos.

No se puede hablar ni de empoderamiento ni de acceso a la participación de mujeres y hombres, niñas y niños en los programas más asistenciales, que han cumplido con proveer el acceso a los servicios básicos previstos y a la suplementación y tratamiento. En la intervención orientada a la construcción de capacidades y de buenas prácticas familiares se promueve la participación activa.

No hay en el diagnóstico información de cómo llegan a definir a la mujer como beneficiaria principal, ni las implicaciones que en las relaciones de género puede tener tal decisión por el cambio en el balance de poder que puede suponer en una comunidad. Adopta un enfoque de bienestar más que un enfoque de género.

Respecto al **06-DNPGCCA**, a pesar de realizar encuestas de vulnerabilidad y de tener acceso a la población, no incorporan datos que apunten a un análisis de roles de género, de acceso y control de recursos, de calendarios ocupacionales, ni ninguna otra herramienta relacionada con el enfoque de género.

La intervención de **08-CRE** cuenta con un breve análisis de la situación de desigualdad de género en general en el país, no en la zona de intervención. Además, no hay constancia de la opinión de los hombres en esta materia, ni de que hayan realizado un estudio de roles o un estudio de acceso y control de recursos y beneficios del proyecto ni de ninguna otra herramienta de análisis de género.

Se presta atención a la participación igualitaria y se manifiesta que se trata de “dar protagonismo a

las mujeres en el proyecto, sin que ello signifique al tiempo cargarlas de aún más actividades”.

Las medidas llevadas a cabo para garantizar una participación equitativa han sido variadas: garantizar votaciones con participación igualitaria; establecimiento de cuotas mínimas de representación femenina en órganos de gestión; responsabilización de las mujeres de modo mayoritario de la gestión financiera de los bancos de cereales y del cultivo de plantas de árbol; una participación equitativa en todas las formaciones y en las actividades de dinero por trabajo. Aunque todas estas medidas son importantes, responden más a un enfoque MED que GED³⁰.

El **12-PMA** en su intervención de 2010 sigue la estrategia de empoderamiento de mujeres y de darles la responsabilidad de gestión de los comités de comida; sin embargo, no hace mención en documento alguno al enfoque de género ni a cómo van a evitar posibles impactos negativos derivados del empoderamiento de las mujeres. En la intervención se adopta un enfoque de eficiencia a la hora de incorporar a las mujeres, lo que no significa que hayan planteado un enfoque de género.

En la intervención de 2011 tampoco existe un enfoque de género, pero al menos sí la sensibilidad de considerar posibles impactos negativos por entregar dinero en efectivo a las mujeres.

En las intervenciones de **13-FAO**, a pesar de encontrar algunos datos desagregados por sexo no se aprecia análisis de género, lo que es especialmente chocante dado que esta organización cuenta con una metodología propia de uso bastante extendido.

Existe otro grupo de intervenciones que, a pesar de estar focalizadas en las mujeres como grupo

30 En la teoría de género se explica la evolución del enfoque de género a lo largo de las últimas décadas. Así el enfoque Mujeres en el Desarrollo o MED estaba presente a principios de los 80 cuando se empezaba a considerar a las mujeres como sujetos activos y agentes de desarrollo, reconociendo sus roles productivos y reproductivos tras haber sido consideradas meros sujetos pasivos receptores de ayuda; el cambio a GED o Género en el Desarrollo se produce a finales de los 80 con la introducción de concepciones feministas que ayudaron a reconocer la incidencia del patriarcado, la explotación, la subordinación y la opresión a las mujeres como causas estructurales de las desigualdades de género y la necesidad de lograr una mayor autonomía y desarrollo de capacidades tanto en hombres como en mujeres para superar esas estructuras de explotación y desigualdad.

destinatario principal y priorizarlas como beneficiarias, no incorporan ningún análisis en este sentido.

Sorprende la posición que se adopta desde el **02-MDG-F**, en cuyo informe final expresa que el no incluir medidas específicas durante la formulación y la implementación está relacionado con la no existencia de exclusión de las mujeres en la zona de intervención, lo que claramente demuestra una falta de comprensión de qué es género.

Si bien está en ejecución, en el documento de formulación de **03-TRAGSA** hay una breve mención a la situación de la mujer, no un enfoque de género, y se plantean:

1. Integrar y aplicar el enfoque de género en algunas de las actividades previstas.
2. Facilitar los medios necesarios para garantizar la actividad de las mujeres.
3. Promover un cambio de actitud y mentalidad a su favor en las actividades van a llevar a cabo con ellas.

El enfoque de la intervención **04-PMERSA** es más de MED que de GED. Se promueve la incorporación de las mujeres a actividades de la intervención con un fuerte componente de apoyo a los roles tradicionales de las mismas, poniendo en marcha medidas destinadas a garantizar el acceso a los recursos necesarios: tierra, crédito, equipos y formación, de cara a incrementar los ingresos de las mujeres y contribuir a responder a las necesidades alimentarias de sus familias.

En la intervención **05-FCD SALUD** no hay un análisis de género como tal pero al menos la información, tanto del anuario estadístico como de la encuesta de satisfacción, tiene los datos desagregados y la recopilación de los mismos se hizo considerando la particularidad de acceso a la mujer en algunos contextos rurales. Aunque no se incorpora un componente de género vertical en el PDS sí encontramos toda una labor de promoción y capacitación especialmente dedicado a las mujeres como población meta en el EJE 2 especialmente:

1. Planificación familiar- Mejora de salud de los adolescentes y jóvenes.
2. Mejora del cuidado de los niños.
3. Mejora del cuidado de la salud de la madre y el neonato.

El documento de formulación de **09-FIDA** incorpora un análisis de pobreza y género donde se presentan datos a nivel nacional de desigualdades en cuanto al acceso a factores de producción, educación y política. Igualmente se realiza un análisis, con una herramienta propia de FIDA, del grado de incorporación del enfoque de género en el diseño y formulación de la intervención, donde se constata el interés en garantizar la participación de las mujeres, estableciendo cuotas, actividades específicas, personal específico, etc. El enfoque de la intervención es más un enfoque MED que GED ya que se fomenta la incorporación de las mujeres a actividades de la intervención con un fuerte componente de apoyo a los roles tradicionales de las mismas, poniendo en marcha medidas destinadas a garantizar el acceso a los recursos necesarios: tierra, crédito, equipos y formación de cara a incrementar los ingresos de las mujeres y contribuir a responder a las necesidades alimentarias de sus familias.

La intervención **10-CONEMUND** identifica un desigual acceso de las mujeres a la tierra, al crédito y a otros recursos necesarios para trabajar la tierra y existe una priorización del impacto de género en la formulación. Sin embargo, el análisis documental y las entrevistas ponen de manifiesto que, a pesar de conseguir que más del 25% de las mujeres beneficiarias obtengan su título de cesión de la tierra, el enfoque adoptado es más un enfoque MED, de incorporación de las mujeres al proceso de desarrollo, que un enfoque GED.

11-ENFANCE a pesar de ser una intervención destinada a las mujeres, en el documento de formulación no se realiza un análisis de género. Dato que sorprende porque la intervención está dirigida a empoderar a las mujeres agricultoras que forman parte de las asociaciones beneficiadas mediante el incremento del acceso y control sobre los recursos y beneficios obtenidos, de manera particular asegurando el control de la tierra mediante los títulos de propiedad de la misma. Hay que mencionar la ausencia de un adecuado análisis de género tanto en el ámbito de necesidades específicas como estratégicas, así como de distribución de tareas y actividades. Estas herramientas permiten, entre otras cosas, identificar la sobrecarga en las tareas de las mujeres que tienen las actividades del proyecto; siendo esto último, según los informantes entrevistados uno de los obstáculos a la participación de las mujeres durante la intervención y la continuidad de las actividades tras la finalización de la misma en alguna de las cooperativas.

4.5. Enfoque multisectorial y multinivel³¹

4.5.1. Enfoque multisectorial para tratar las diferentes causas de la vulnerabilidad

Del conjunto de intervenciones evaluadas, solamente una de ellas, la **02-MDG-F**, es una intervención con un claro y explícito enfoque multisectorial que abarca salud, educación, seguridad alimentaria, nutrición y fortalecimiento institucional. Hay que señalar que esta multisectorialidad viene marcada por la idiosincrasia de ese tipo de programas conjuntos, en los que para la ejecución se implican varias agencias del SNU.

El resto de las intervenciones que forman parte de la evaluación están focalizadas en un sector o dos como mucho, fundamentalmente seguridad alimentaria a través del incremento de la producción agrícola o facilitando el acceso a alimentos e insumos agrícolas y/o ganaderos. El otro sector es el de la salud-nutrición como apoyo al sistema nacional de salud. Es un enfoque sectorial centrado en abordar un aspecto concreto de la vulnerabilidad de las poblaciones beneficiarias, si bien este abordaje sí se lleva a cabo desde un enfoque multicomponente.

Los análisis de contexto realizados y recogidos en los documentos de identificación y formulación no presentan un análisis multi-causal de la vulnerabilidad. Es difícil que las intervenciones incorporen un abordaje multisectorial puesto que no se han realizado análisis multicausales de vulnerabilidades en sus análisis de contexto y/o diagnósticos de identificación, en los casos en los que se ha realizado. En general, las intervenciones presentan un análisis más o menos extenso según el caso de la problemática en cuestión a nivel de país y/o de la zona de intervención, sin un análisis de riesgos ni de las causas de vulnerabilidad, por lo que el abordaje está centrado en un análisis de problemas y necesidades. Algunas de las intervenciones como son la de **04-PMERSA**, **09-FIDA**, **02-MDG-F** y **13-FAO** han realizado un incipiente análisis de causas de vulnerabilidad, pero no centrado en las personas o colectivos destinatarios sino de manera más global.

Los análisis de contexto de las intervenciones no incorporan el enfoque de ecosistemas³², por lo que

los análisis son muy cortoplacistas en el tiempo y en el espacio. Fundamentalmente reconocen necesidades inmediatas a corto y medio plazo.

Ahora, si bien las intervenciones están focalizadas fundamentalmente en un solo sector, las líneas de actuación de las mismas sí presentan una aproximación multicomponente. Este enfoque multicomponente está presente en la mayor parte de las intervenciones, salvo en aquellas de respuesta ante la crisis alimentaria de 2010 y 2012 focalizadas en dotación de semillas, insumos agrícolas y alimentos tanto para las personas como para los animales, y dotación de herramientas para los trabajos de recuperación de tierras.

Aunque las intervenciones en general están centradas en un sector principal, aquellas intervenciones ligadas más a desarrollo como son **01-UNICEF**, **04-PMERSA**, **09-FIDA** y la ya mencionada **02-MDG-F** llevan a cabo actuaciones en otros sectores como es el caso de WASH, educación y/o sensibilización. En el sector educación, **04-PMERSA** incorpora actuaciones de alfabetización destinadas a mejorar las capacidades de la población agricultora beneficiaria. Otras, como la intervención de **12-PMA**, incorpora elementos de fortalecimiento de capacidades más allá de sus programas de distribuciones, como el empoderamiento y capacitación en liderazgo y gestión a mujeres. Pero todas estas intervenciones no tienen realmente un enfoque multisectorial como tal.

4.5.2. Interconexiones utilizadas, creadas y reforzadas entre el nivel nacional y local

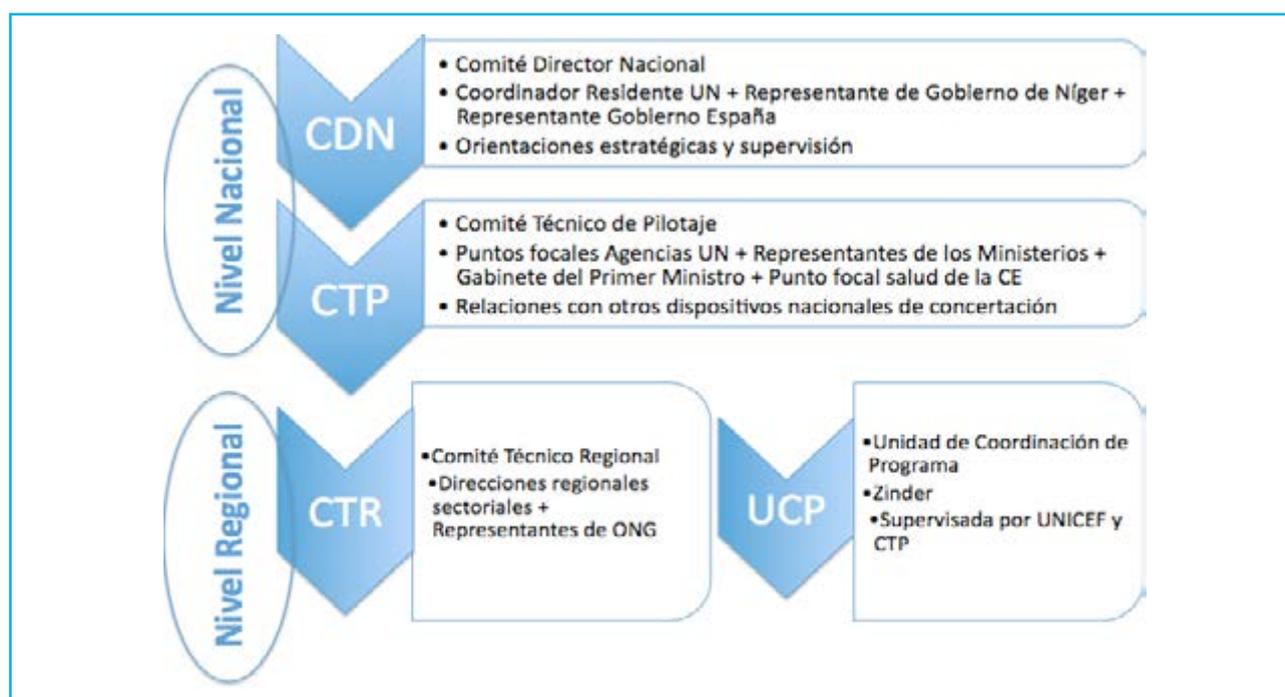
Para analizar el enfoque multinivel, vamos a tener en cuenta varios elementos, por un lado que los procesos de toma de decisiones se articulen de manera bidireccional arriba-abajo y, por otro, que se contemplen actuaciones dirigidas a actores que se encuentran a distinto nivel.

La intervención **13-FAO** de respuesta a la crisis de 2010 presenta un enfoque multinivel en su programa de actuación ya que, por ejemplo, el componente de formación sobre normas técnicas, calidad de las semillas, etc., no solamente está dirigido a los agricultores y a sus asociaciones sino también a los cuadros técnicos del Ministerio a nivel nacional y departamental y de instituciones gubernamentales como el INRAN. Además, en esta intervención en la que se distribuyen semillas e insumos agrícolas a nivel local se contribuye igualmente a la mejora de

31 Análisis relacionado con la dimensión de resiliencia de la sub-pregunta 1.4. y en respuesta a la pregunta 7.

32 2014: Reaching Resilience. Cómo lograr la resiliencia: Manual de resiliencia 2.0 para técnicos de cooperación y responsables de políticas, CARE Nederland, Groupe URD y Wageningen University.

Gráfico 9. Estructura organizativa del MDG-F



Fuente: elaboración propia a partir del documento de propuesta del proyecto.

políticas e instrumentos de planificación nacional con la elaboración del “Catalogo de Semillas Mejoradas disponibles en Níger” y el “Catalogo de variedades vegetales”. Igualmente, ha apoyado procesos de esta misma institución, INRAN, realizando un análisis de calidad de las semillas compradas por esta institución. Por otro lado, tanto para la ejecución de actividades, recopilación de información y toma de decisiones, desde la ERCU se ha establecido un mecanismo de colaboración y coordinación a nivel nacional con diferentes servicios técnicos del MAG y del MEL con la CCA, con estas mismas instituciones a nivel departamental, y a nivel local con ONG presentes en la zona de actuación.

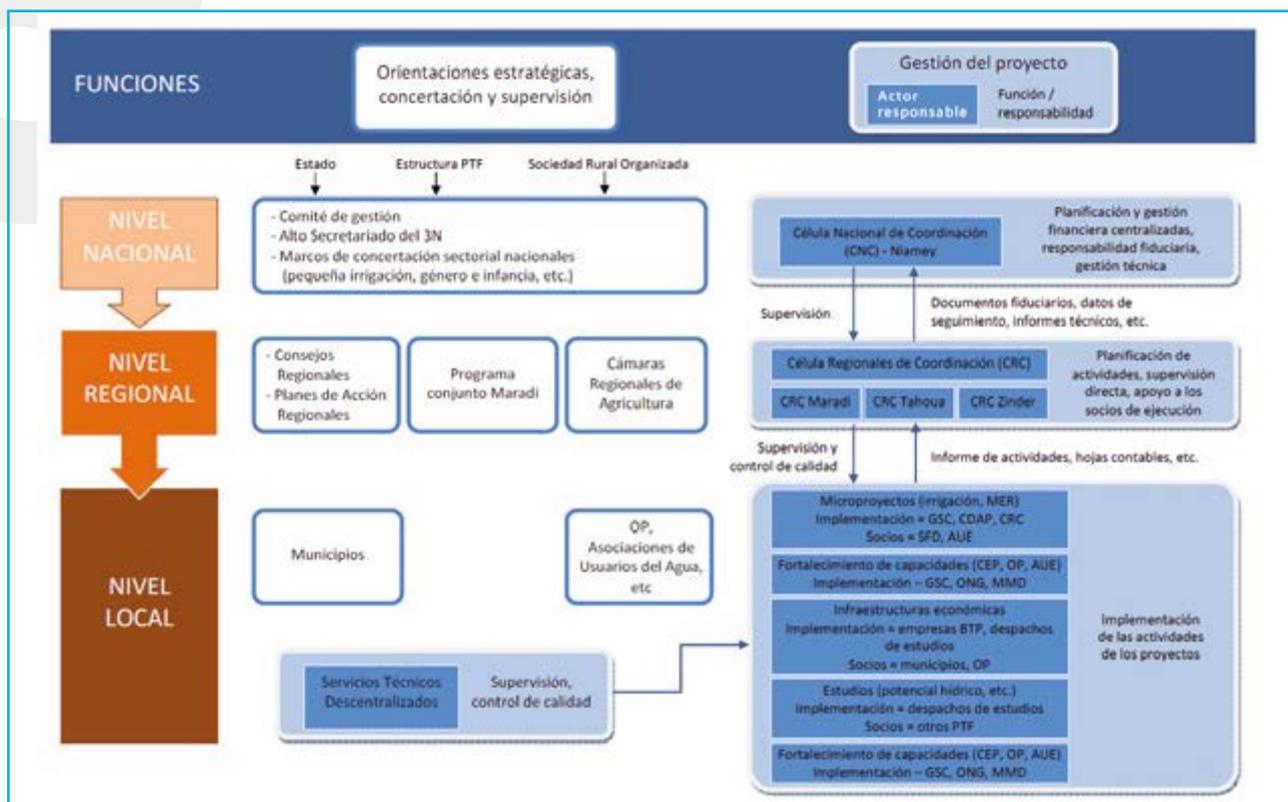
02-MDG-F es la intervención que más claro tiene incorporado el enfoque multinivel desde su concepción inicial y como objetivo estratégico de la intervención más allá de sus objetivos específicos establecidos en la matriz de planificación. El planteamiento de trabajo incluía estructuras a nivel nacional como el Comité Técnico de Pilotaje (CTP) y a nivel regional como el Comité Técnico Regional (CTR) o la Unidad de Coordinación de programa (UCP), por ejemplo. Además trabaja con los Ministerios en todos sus niveles: nacional, regional y departamental, llegando incluso a trabajar a nivel comunitario con los diversos sectores concernidos. Aunque también hay que señalar, y así se recoge en el informe de evaluación de esta intervención, que, al mismo

tiempo, ha tenido importantes deficiencias en la materialización concreta de este enfoque, tanto en la estructura organizativa como en la implementación, debido a problemas para articular a todos los actores a la hora de planificar. Igualmente el informe de evaluación final³³ menciona que, en lo que respecta a su mecanismo de coordinación, la estructura orgánica elegida por esta intervención no ha funcionado adecuadamente; su ejecución se desarrolla en el departamento de Mirriah, región de Zinder bajo la responsabilidad de 5 agencias distintas del SNU coordinadas por la Unidad de Coordinación de Programa (UCP), inicialmente con sede en Niamey pero deslocalizada a Zinder bajo la supervisión administrativa de UNICEF y técnica del CTP.

El programa de actuaciones se ha implementado a varios niveles; por lo que respecta a las acciones de incidencia política en el sector de la nutrición, a nivel nacional se han llevado a cabo actuaciones para la adopción de varios documentos legales al mismo tiempo que a nivel local se trabajaba por la introducción de la nutrición en los Planes de Desarrollo Comunales; por lo que respecta al componente formación (CPN, PFE, SONU y nutrición), nos encontramos con un refuerzo de las capacidades en cascada –nacional/regional/departamental/local- de

33 Níger - Nutrition - Final Evaluation Report, Décembre 2013.

Gráfico 10. Marco institucional y de implementación de 09-FIDA



Fuente: Extraída del Documento propuesta del proyecto

los distintos colectivos de profesionales de la salud, tanto en activo como estudiantes universitarios.

Aunque la intervención **09-FIDA** está prácticamente comenzando la ejecución efectiva en el momento de esta evaluación, la estructuración orgánica inicial y las primeras realizaciones van encaminadas a una actuación multinivel. Como se muestra en el esquema 4, la estructura orgánica de la intervención a varios niveles favorece la participación de distintos actores e instituciones en la toma de decisiones. Por otro lado, el programa de actuación **09-FIDA** se implementa igualmente en diferentes niveles según sus componentes y subcomponentes, ya que por un lado el alcance geográfico de las actuaciones es tanto de amplitud comunal como departamental para aquellas actividades relacionadas con infraestructuras de protección de recursos hídricos, por ejemplo, y por otro lado, las actuaciones se dirigen a colectivos o grupos que se encuentran a distinto nivel, desde agricultores y sus estructuras organizativas, instancias públicas y/o privadas a nivel comunal y regional, como servicios técnicos descentralizados de los distintos Ministerios implicados en la intervención.

Respecto a la intervención **04-PMERSA**, la estructura orgánica prevista en los documentos y llevada

a la práctica es similar a la anteriormente comentada para la intervención **09-FIDA**, con varios niveles -nacional, regional y local- de diálogo, concertación y toma de decisiones. Es una estructura con participación nacional y regional del Ministerio de Medio Ambiente y del Ministerio de Ingeniería Rural, trabajando con las direcciones regionales de Maradí, Tahoua y Zinder. Han creado comités de seguimiento con actores nacionales y con los Secretarios regionales de las tres regiones. A nivel local trabaja también con instituciones financieras para el componente de crédito; con las Comisiones de tierras y con las federaciones de agricultores y ganaderos. En este caso, igualmente las actuaciones se ejecutan a distintos niveles tanto para el componente de infraestructuras hidrológicas como para el de fortalecimiento de capacidades, y así por ejemplo hay formaciones no sólo destinadas a los agricultores y grupos de mujeres sino que también se han llevado a cabo formaciones para los servicios técnicos regionales. Por otro lado, el PMERSA cuenta con un PGES³⁴ donde se con-

34 Plan de Gestion Environnementale et Sociale (PGES), elaborado en el marco de la intervención con el objetivo de los posibles efectos negativos y riesgos ligados tanto a la fase ejecución como a la fase posterior de funcionamiento y donde también se recogen ciertas medidas para la atenuación de dichos riesgos.

templa un programa de fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales destinado tanto al personal responsable de la intervención a nivel nacional y regional, como a los servicios descentralizados y a las organizaciones de productores.

La intervención **06-DNPGCCA** establece una estructura multi-nivel que ha sido considerada como buena práctica en la gestión de crisis por parte de los actores presentes en Níger debido a la fácil coordinación y a la rápida puesta en marcha de actividades. Se diseñó un triple nivel de coordinación:

1. A nivel nacional, la Comisión Mixta de Concertación Estado-donantes (CMC) constituye la instancia de coordinación de nivel estratégico encargada de definir objetivos operativos, asegurar la programación de medios y la movilización de herramientas. Es el nivel político y está bajo la presidencia del Primer Ministro.
2. El CRC (Comité Restringido de Concertación), que es de tipo técnico e incluye al gobierno y los donantes firmantes del Acuerdo Marco es el espacio donde, se toman las decisiones respecto a la movilización de recursos de los útiles comunes del DNPGCCA.
3. A nivel nacional también, el CEC (Comité Extendido de Concertación) asegura la coordinación global de las acciones a través del Secretariado Permanente del DNPGCCA, junto con las dos estructuras operativas: el SAP que hace seguimiento de las zonas vulnerables y se ocupa de la producción de información, y la CCA que se encarga del pilotaje de las acciones de atenuación de las crisis.

A nivel regional y local, se establece un mecanismo de coordinación a todos los niveles: regional, departamental, comunal y de *villages*. Es la intervención que más abajo llega en cuanto a mecanismos. En unos casos creándolos y en otros aprovechando instancias ya existentes.

Los diferentes Ministerios se coordinan a nivel nacional, regional y departamental, y se ha establecido una estructura regional, el Secretariado Permanente Regional, para reforzar el seguimiento y la evaluación apoyado por el PNUD.

Este entramado ha permitido una sinergia de intervenciones en el tiempo y en el espacio, favoreciendo los intercambios de información y de estrategias, incluso llegando a producirse enlaces físicos entre diferentes tipos de intervenciones. Se utilizó

un inventario de ONG con el enfoque “quién hace qué, dónde, cómo y cuándo”, lo que permitió facilitar la coordinación y las sinergias entre intervenciones. Otra estructura que favorece la búsqueda de sinergias es el Cadre Élargi de Concertation (CEC) donde los socios intercambian lecciones aprendidas y se intenta maximizar la complementariedad entre acciones. También las reuniones de los cluster suponen un esfuerzo en pro de la coordinación.

Como se puede constatar estas cuatro intervenciones, 04-PMERSA, 06- DNPGCCA, 09-FIDA y 13-FAO han adoptado un enfoque multinivel en su mecanismo de actuación tanto en su diseño como en su aplicación real.

En las intervenciones del **12-PMA** de respuesta a la crisis alimentaria de 2011-2012, la coincidencia de operativos similares en cuanto a distribuciones *blanket*³⁵ con FAO y UNICEF hizo que se establecieran mecanismos de coordinación con ambas organizaciones. Igualmente las distribuciones de alimentos se hacían en coordinación con la CCA del DNPGCCA, así como en un espacio de coordinación bilateral PMA-ONG establecido con aquellas organizaciones a través de las que el PMA lleva a cabo la implementación de sus actividades. El PMA trabaja prácticamente a nivel nacional, siendo sus ONG socias implementadoras las que trabajan a nivel local, por ejemplo el caso de Karkara con el Departamento de Medio Ambiente de Mirriah. Pero aunque trabajen en distintos espacios no puede considerarse como reflejo de una estructura organizativa de la intervención con enfoque multinivel.

Las intervenciones **11-CONEMUD** y **11-ENFANCE** no tienen un enfoque multinivel dado que el programa de actuación es exclusivamente local y en el mecanismo de ejecución no han contado con un espacio de coordinación con otras instancias públicas y/o entidades privadas a nivel departamental/regional o nacional.

En relación a la intervención **08-CRE** hay que decir que normalmente la CR desarrolla sus intervenciones con un enfoque multinivel dado la estructura y el mecanismo de gestión propio del movimiento de la CR. La existencia de estos espacios de coordinación ha sido aprovechada para la implementación de la intervención y así, mientras que desde la CRN y

³⁵ Las distribuciones alimentarias *blanket* son aquellas que se realizan a la población afectada sin ningún tipo de selección específica de grupos.

CRE se coordinaban con los departamentos técnicos del Ministerio de Agricultura y de salud pública del Ministerio de Salud, el Comité Regional de CRN en Maradi y Tahoua se coordinaban con los servicios descentralizados a nivel departamental para la selección de los pueblos beneficiados de los Bancos de Cereales y otras decisiones en torno a la distribución de semillas e insumos agrícolas. Esta intervención, que surge en el marco de la repuesta a la crisis alimentaria de 2011 y 2012 ha tenido un programa de actuación centrado fundamentalmente a nivel comunitario, sin incluir actuaciones a otros niveles.

En relación a la intervención **03-TRAGSA**, trabaja tanto a nivel nacional con el Ministerio de Hidráulica y el Ministerio de Desarrollo Agrícola, como a nivel local con la Alcaldía de la Comuna V de Niamey. De manera más particular trabaja con la Dirección General de Ingeniería Rural del Ministerio de Agricultura y la ONAHA. El proyecto contempla un mecanismo de coordinación formado por dos Comités de Seguimiento, uno de carácter más político estratégico y otro más técnico. Ambos Comités están conformados por representantes de distintos niveles de la administración pública nigerina, desde el ámbito más político al más técnico, así como representantes de asociaciones y de la población beneficiaria. Aunque no estaba previsto inicialmente en el documento de propuesta, durante la implementación se han identificado y llevado a cabo actividades formativas dirigidas a personal técnico de las distintas instituciones públicas, además de a los agricultores.

La intervención **06-FCD SALUD**, de fortalecimiento directo al Ministerio de Salud Nacional de Níger, se materializa en el apoyo al desarrollo del Plan de Desarrollo Sanitario 2011-2015 de dicho Ministerio. El claro enfoque multinivel de esta intervención emana del enfoque multinivel del propio PDS, como refleja la distribución presupuestaria con un 30% destinado a nivel nacional, un 10% a nivel regional y un 60% a nivel de distrito, y en el desarrollo de actuaciones en todos los niveles de la pirámide sanitaria:

1. Nivel central, formado por la administración sanitaria central, los hospitales nacionales, Centros de Referencia Nacional de Atención y establecimientos de formación de la Salud.
2. Nivel intermedio, que comprende las Direcciones Regionales de Salud, Hospitales Regionales y de maternidad de referencia regional.
3. Nivel periférico, que comprende esencialmente los Distritos de Salud donde se encuentra un

hospital de distrito, centros de salud integrados y puestos de salud.

Este enfoque multinivel también está presente en la existencia de mecanismos de coordinación propios en cada nivel, la concreción del PDS en Planes quinquenales para cada nivel de la pirámide, así como por ejemplo en los procesos de planificación, seguimiento y evaluación del propio PDS, e igualmente en los mecanismos de toma de decisiones con una importante delegación de poder a las Direcciones Regionales de Salud Pública y a los Distritos Sanitarios.

Si bien UNICEF en Níger actúa con sus diferentes programas en múltiples niveles (nacional, regional y local), las dos intervenciones que forman parte de la evaluación **01-UNICEF** y **07-UNICEF** no tienen el enfoque multinivel porque todo lo manejan desde el nivel nacional, aunque la implementación sea local. En la **01-UNICEF** tenían previsto un Comité de coordinación y seguimiento a distintos niveles que nunca se puso en marcha; y en la **07-UNICEF** el trabajo de la agencia es a nivel nacional, siendo sus ONG socias implementadoras las que bajan al nivel local. En concreto, y a modo de ejemplo, en ambas intervenciones los mecanismos de coordinación utilizados son bilaterales entre UNICEF y la organización local socia de implementación, no existiendo espacios de coordinación con estas organizaciones en su conjunto cuando coinciden en terreno.

4.5.3. Conexiones y sinergias entre las intervenciones evaluadas

Es importante destacar que se han dado algunas sinergias y complementariedades entre las intervenciones, si bien hay que destacar que estas sinergias han surgido durante la ejecución y fruto de la existencia de espacios y/o actores nacionales comunes y no resultado de una planificación o previsión de las mismas.

Las principales sinergias y complementariedades se están dando entre las intervenciones **04-PMERSA** y **09-FIDA**. La coincidencia de ambas intervenciones en las mismas zonas de intervención y en el mismo sector, y en un intento de reducir los posibles solapamientos, ha hecho necesaria una mayor coordinación. Hasta el momento, han distribuido la concentración de actividades en las zonas de actuación de una forma complementaria. Y así, la elaboración del inventario del potencial irrigable y de las obras de movilización de las aguas en Maradi y Zinder co-

responde a **04-PMERSA**, mientras que en Tahoua será realizado por **09-FIDA**. Esta complementariedad también se da en el tipo de acciones llevadas a cabo por ambas intervenciones, mientras que a nivel de infraestructuras hidráulicas, en **09-FIDA** se realizan las grandes obras para la recarga de la capa freática, **04-PMERSA** se ha focalizado en las pequeñas obras de irrigación; en lo que respecta a las obras sobre la red de carreteras y caminos la división ha sido similar, ocupándose el proyecto **09-FIDA** de las grandes realizaciones y el **04-PMERSA** de las de menor envergadura.

Sin embargo, están surgiendo igualmente algunas dificultades y necesidades de mayor coordinación entre ambas intervenciones, dado que los mecanismos de participación establecidos en ellas son distintos; mientras que en el marco del **04-PMERSA**, a los agricultores beneficiarios de las infraestructuras y sistemas de riego no se les exige contraprestación, esto sí es un criterio para ser beneficiado en el marco del **09-FIDA**.

También es el **04-PMERSA** donde se han dado sinergias en este caso con una intervención llevada a cabo por una ONGD, **11-ENFANCE**. En este caso, una de las cooperativas de mujeres beneficiarias de un sistema de riego que se ha mostrado insuficiente, se ha beneficiado con la instalación de un pozo en el marco del **04-PMERSA**. Además, dado que esta ONGD no obtuvo financiación por parte de AECID para una segunda fase de apoyo a esta cooperativa, los responsables de EsF Níger han iniciado contactos con los responsables del PMERSA para explorar posibilidades de que estas cuatro cooperativas de mujeres sean agrupaciones beneficiadas en el marco del **04-PMERSA** en su línea de apoyo a este tipo de colectivos.

Entre la intervención **03-TRAGSA** y la **06-DNPGCCA** también se han identificado algunas sinergias, ya que según las entrevistas realizadas a los actores implicados en ambas intervenciones, las cooperativas arroceras beneficiarias de la intervención de TRAGSA han vendido su producción de arroz a la OPVN, estructura perteneciente al Ministerio de Comercio pero que apoya al DNPGCCA, ya que tiene como función la gestión y mantenimiento del Stock nacional de seguridad alimentaria y la gestión logística de la ayuda alimentaria.

También se han identificado otras sinergias de esta intervención, **03-TRAGSA**, con otras iniciativas apoyadas por la Cooperación Española en Níger, que no forman parte de la evaluación. Y así, nos

encontramos que se ha facilitado la dotación de equipos de transformación a cooperativas de mujeres en la zona urbana de Niamey que estaban siendo apoyadas por un proyecto del MPDL financiado por AECID.

Además, se han buscado sinergias con el programa APRAO (*Amélioration de la Production du Riz en Afrique de l'Ouest*) de FAO, ya que desde este proyecto regional de la Cooperación Española se ha facilitado asesoramiento en relación a semillas mejoradas y otros insumos agrícolas. También ha sido de utilidad para la compra de trilladoras, el estudio realizado por FAO sobre la mejor opción de esta maquinaria para África Occidental.

También se han identificado sinergias entre la intervención **13-FAO** y el **06-DNPGCCA**, ya que el 80% de los recursos obtenidos por la venta a precio moderado de los cereales es ingresado por las organizaciones socias de FAO en el FCD del DNPGCCA.

En el caso de **06-DNPGCCA** según aparece en el *Informe final provisional de la evaluación de gestión de la crisis alimentaria de 2011-2012* se ha producido una sinergia interna. Las personas beneficiarias autoridades y otros actores, reconocen en dicho informe final la coherencia de las acciones, lo acertado de su escalonamiento y las sinergias que estos elementos han generado protegiendo a las personas beneficiarias del recurso a estrategias de afrontamiento negativas. Sin embargo, se da una situación curiosa, ya que en su seno hay dos programas con el mismo objetivo (apoyo directo a personas afectadas por el período de escasez de alimentos) y la misma herramienta (distribución de dinero), pero con un planteamiento diferente y sin mucha coordinación aparente entre ambos mecanismos de beneficios. Por un lado, el componente de *Filets Sociaux*, que plantea un sistema de prestaciones sociales permanente con el reparto de una cantidad fija de dinero durante 12 meses (apoyado y financiado por el Banco Mundial); y paralelamente, aunque no de manera habitual, hasta el 2012 la CCA repartía una cantidad similar de dinero pero de manera concentrada durante el periodo de escasez de alimentos en el marco del Plan de *Soutien*. Ambos programas son complementarios, persiguen un objetivo similar y tienen una mecánica de implementación diferente. Si bien se pueden producir sinergias, no existen mecanismos de coordinación que busquen explícitamente complementar ambos programas.

Diversos actores en las entrevistas resaltaron la experiencia piloto de enfoque inter-agencial puesta en marcha en el seno de la intervención **02- MDG-F**,

Recuadro 3. Las “communes de convergence” en Níger

Este nuevo enfoque de trabajo, materializado desde inicios de 2014 bajo el liderazgo del Gobierno nigerino, a través de la Iniciativa 3N, coloca a las comunidades en el corazón de la respuesta a momentos de crisis.

Se trata de un enfoque integrado basado en la comunidad para crear **sinergias programáticas, temáticas y geográficas entre los diferentes actores** trabajando en una misma zona para reducir vulnerabilidades y asegurar la continuidad entre la respuesta humanitaria y las intervenciones de desarrollo. Este enfoque permite una mejor coordinación y una planificación estratégica tanto por parte del Gobierno como por parte de los actores humanitarios y de desarrollo.

¿Quién está involucrado? Este enfoque compromete a toda la sociedad a diversos niveles, desde el nacional y regional hasta la individualidad de los hogares. Jefes tradicionales, alcaldes, servicios de extensión de los ministerios, ONG, población en general, gobernadores...

Se han elegido 35 *communes* de Agadez, Diffa, Maradi, Tahoua y Zinder en las que el Estado y sus socios han aceptado unir esfuerzos para ofrecer una respuesta global a la vulnerabilidad y reforzar así la resiliencia de las comunidades. Los criterios de selección se basan en factores de vulnerabilidad como:

- Inseguridad alimentaria
- Tasas de malnutrición
- Pobre acceso a servicios básicos sociales

Las comunidades realizan talleres junto con los actores para definir su visión de construcción de resiliencia, y las áreas principales de trabajo conjunto son:

- 1) Servicios básicos
- 2) Seguridad alimentaria y nutrición
- 3) Gobierno local
- 4) Gestión de recursos
- 5) Producción agro-pastoral
- 6) Medios de vida
- 7) Protección social
- 8) Cambio social y actitudinal

Para ello, se han puesto en práctica una serie de actividades en diversos sectores de trabajo. Por ejemplo, mejora del **saneamiento** ambiental en las comunidades; la planificación estacional basada en los **medios de vida** (PSME, en sus siglas en francés); la planificación comunitaria participativa utilizando herramientas ya existentes como los **planes de desarrollo** comunitarios; la promoción de la **educación** y el refuerzo de la **protección de la infancia**, entre otras.

En estos momentos los socios son: FAO, WFP, UNICEF, PNUD, UNFPA, y la financiación asciende a 18 millones de dólares.

En palabras de Amadou Diallo, alto comisionado de la I3N: “*No podemos seguir teniendo crisis cada pocos años. Necesitamos superar esa situación de espera hasta que la situación se pone realmente complicada y entonces pedimos comida*”.

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación recopilada.

como un buen ejemplo de generación de sinergias, y que además es considerada como precedente de la reciente iniciativa “*communes de convergence*”.

En la respuesta de la AECID a la crisis de 2012 al apoyar las intervenciones de **06-DNPGCCA**, **12-PAM**, **07-UNICEF** y **08-CRE** se produjo un efecto de sinergia no buscada ni planificada entre intervenciones: se da un apoyo multiactor y multinivel al mismo tiempo que multisectorial, lo que contribuyó a mejorar la eficacia de la respuesta en opinión de los actores involucrados.

4.6. Aplicación del enfoque VARD en las intervenciones estudiadas

³⁶La Cooperación Española desde el Plan Director 2005-2008 cuenta con una base doctrinal en

³⁶ Análisis de la dimensión de resiliencia de la subpregunta 1.5 y en respuesta a la pregunta 5 de la evaluación.

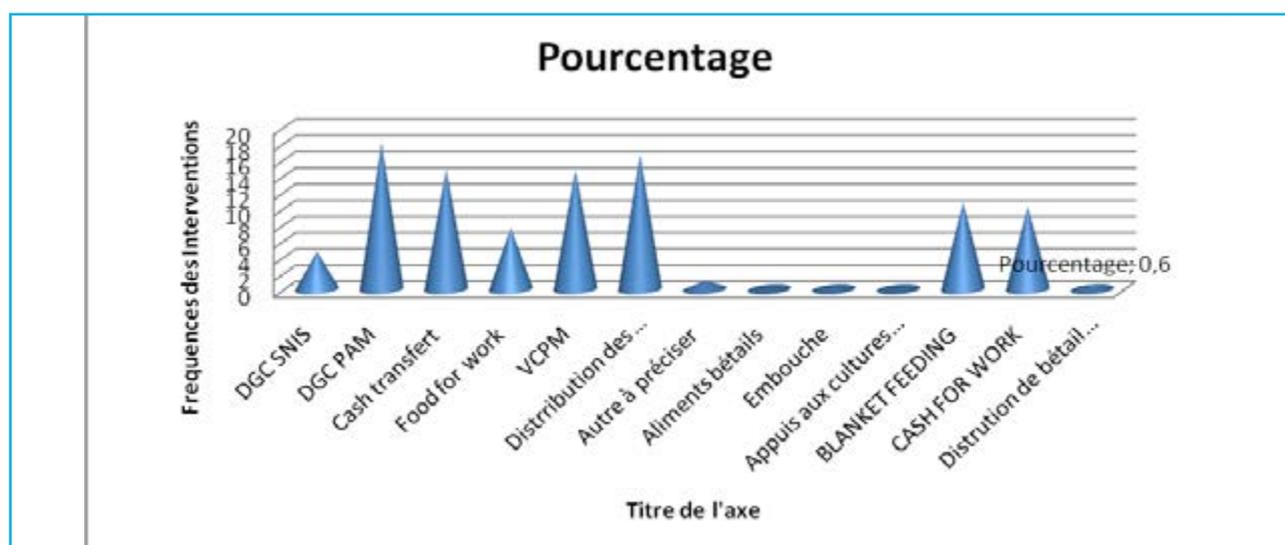
el abordaje del enfoque VARD. Por su parte, en el **Plan Director 2009-2012** y en la **Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria de 2008** recogen elementos de VARD³⁷ en el mismo sentido, que proponemos analizarlo en el marco de esta evaluación, sin entrar en los debates que existen en torno a la oportunidad de este enfoque.

4.6.1. Oportunidades de cambio y transformación incorporadas en intervenciones de emergencia

En el Plan Director 2009-2012 se incluye que las actuaciones de respuesta humanitaria favorecerán la recuperación y el desarrollo a largo plazo, para lo cual se profundizará en la eficaz sucesión y vinculación entre la acción humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo en una perspectiva operativa e integrada que permita

³⁷ Extractos del Informe Final de IECAH: “La vinculación entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo. Estado de situación a nivel internacional y aportaciones para la formulación de una política de la Oficina de Acción Humanitaria”, 2010.

Gráfico 11. Actividades más frecuentes en la respuesta del DNPGCCA del 2011-2012



Fuente: Extraído del Informe final provisional de la *Evaluación de gestión de la crisis alimentaria de 2011-2012*

superponer actividades y combinarlas, cuando sea posible y no se comprometan los principios humanitarios.

Así “*enfatisa la necesidad la necesidad de trabajar en un marco de coherencia de la política de Acción Humanitaria con otras políticas*”. Igualmente declara que “*el concepto omni-comprendivo de acción humanitaria que supera los de ayuda, asistencia o socorro... Este concepto incluye las dimensiones de prevención, protección, asistencia, rehabilitación y reconstrucción, junto con sensibilización e incidencia a favor de las víctimas de crisis, ya sean provocadas por catástrofes naturales o de origen humano.*”³⁸

De las intervenciones analizadas en Níger con objetivos diseñados claramente de emergencia, si bien algunas incorporan también elementos de recuperación temprana, tenemos las siguientes: 06-DNPGCCA, 07-UNICEF, 08-CRE, 12-PMA y 13-FAO.

La intervención **06-DNPGCCA** es de tipo emergencista, en su diseño no incluye componentes de conexión con el medio o largo plazo, estando todas sus actividades encaminadas a satisfacer necesidades.

Algunos actores entrevistados opinan que no hay capacidad de trabajo a largo plazo, el DNPGCCA

hace frente a la urgencia: trabajan en la emergencia con visión de resiliencia pero no tienen las herramientas para la construcción de la misma.

Este gráfico resumiendo las actividades se encuentra en el Informe final provisional y podemos observar que las actividades más frecuentes han sido las distribuciones gratuitas manejadas por el PMA, las actividades de entrega de dinero para compra de comida, la venta de cereales a precios moderados y la distribución de semillas, todas ellas actividades de respuesta orientadas a la satisfacción de necesidades básicas en materia alimentaria.

Sin embargo, tal y como se ejecutaron, y a pesar de no estar así definidas en el diseño de la propuesta, algunas de estas actividades han contribuido a la preservación y recuperación de los medios de vida, y a evitar que las familias beneficiarias tuvieran que recurrir a estrategias de afrontamiento negativas. Por ejemplo, tal y como recoge el informe final provisional de la *Evaluación de gestión de la crisis alimentaria de 2011-2012*, los cabeza de familia y los jóvenes no se vieron forzados a salir del pueblo en busca de trabajo. Esto ha contribuido a que se queden en el hogar cultivando el sustento diario de la familia, lo que ha redundado en un mejor estado nutricional de los menores. Al no tener la urgencia de conseguir dinero para comida, las familias han podido mantener su capital, concretamente el ganado. En este caso, buscado o no este impacto positivo, el caso es que la intervención no sólo no ha comprometido el largo plazo sino que ha conseguido apoyar a la población beneficiaria en la recuperación temprana. El resto

38 Íbidem.

son actividades de emergencia, distribuciones, no visión VARD.

Otro cambio positivo ha sido el refuerzo de la cohesión social. Según se recoge en el informe de evaluación anteriormente mencionado, aunque la población tiene numerosas dudas sobre cómo se realiza la selección de beneficiarios, eso no quita para que se hayan activado mecanismos de solidaridad y que los hogares beneficiarios hayan reparado con otros, contribuyendo así a abrir un espacio social que por su vulnerabilidad no tendrían de otro modo.

Otros efectos de esta intervención y que contribuyen al largo plazo son: la adquisición de nuevos conocimientos técnicos, el aumento de superficie cultivada, la restauración del medio ambiente.

En el diseño de la propuesta, el objetivo de **07-UNICEF** apunta a una acción humanitaria clásica: reducir la mortalidad atajando la malnutrición en niños; pero incorporan también algunos objetivos de mitigación, fortalecimiento de capacidades y visión de largo plazo, por ejemplo: el refuerzo de las capacidades existentes para gestión de la malnutrición severa aguda y el apoyo al sistema nacional de identificación y monitoreo. Sin embargo, a nivel de implementación todas las actividades son de intervención directa, contratando UNICEF o sus ONG socias al personal necesario cuando era insuficiente el aportado por los servicios nacionales de salud y ejecutando todas las actividades directamente. El único componente que podría apuntar ligeramente a un cambio, es ejecutado por las ONG: promoción de prácticas familiares adecuadas en cuanto a alimentación infantil.

Las intervenciones evaluadas de **08-CRUZROJA** son respuestas de emergencia con elementos de rehabilitación y recuperación temprana. Así, en la activación del Convenio de 2010 incorporan actividades destinadas a mitigar los efectos de la falta de alimentos y a apoyar a las comunidades en su capacidad de recuperación. Contribuyen para ello al refuerzo de capacidades en varios niveles: institucional (refuerzo y apoyo a la Cruz Roja de Níger para que pueda realizar seguimiento y evaluación de la situación nutricional) y familiar (mejora de la seguridad alimentaria). En el informe de evaluación de esta intervención se constata que las actividades de dinero por trabajo llevadas a cabo, lograron un aumento en los ingresos de las familias, y las actividades de siembra en terrenos recuperados aumentaron las reservas familiares de alimentos.

Con el doble impacto de que la tierra queda recuperada para el largo plazo y se genera cierta resiliencia, pues aprovechan parte de la cosecha para semillas de cara a una futura temporada de siembra. El hecho de plantar árboles se considera una actividad de mitigación ya que protegen de la erosión del viento a las tierras recuperadas para garantizar su uso a medio plazo. Además, se incluyó a mujeres en esta actividad dando formación y por tanto contribuyendo a mejorar la preparación comunitaria y la prevención, pues se construyó un vivero con esas plantas y semillas.

En la activación del Convenio 2011, el objetivo general lleva implícito el aumento de capacidades para hacer frente a la crisis, que es parte de la definición de resiliencia misma. Las actividades son muy similares a las ejecutadas en el año anterior: recuperación de tierras, dinero por trabajo, distribución de semillas, apoyo a centros de salud, incluyendo además la constitución de 38 bancos de cereales. Hacia el final de la implementación, diversos factores contextuales agravaron la situación y finalmente la temporada no fue tan buena como inicialmente prevista, por lo que CRE incorporó una actividad de respuesta de emergencia directa y re-aprovisionó los bancos de cereales para ayudar a las familias a soportar la temporada 2012.

Ambas intervenciones apoyan prácticas culturales de gestión de riesgos al utilizar la técnica de cultivo "*banquettes*", que aprovechan el agua de lluvia para recuperar la superficie degradada de la tierra.

Las intervenciones del PMA objeto de evaluación coinciden temporalmente con el cambio estratégico de esta agencia, al pasar de ayuda alimentaria a asistencia alimentaria, de ahí que haya ligeras diferencias entre las dos intervenciones incluidas como **12-PMA**. La intervención de 2010 es una operación de emergencia clásica, incluso aunque en el título se habla de refuerzo de los medios de vida, de facto es una intervención típica del PMA desplegando todo su potencial de respuesta y logístico sea cual sea el contexto: compras, transporte, almacenaje, distribuciones efectuadas directamente, con la rapidez y flexibilidad que le caracteriza. Las actividades estaban alineadas con las prioridades del Gobierno pero la ejecución fue directa, no dejando capacidades a medio o largo plazo.

En cambio, la intervención del 2011 supone un salto cualitativo, pasando del "refuerzo" de los medios de vida a la "protección de los medios de vida". Incluyen objetivos de largo plazo como la prevención

y la gestión de las crisis y de los desastres naturales y la mejora de los servicios sociales a través de la creación de redes de seguridad social. Para ello, realizan actividades destinadas a lograr impactos, tanto de emergencia a corto plazo como de recuperación y rehabilitación, como por ejemplo: reducir el nivel de malnutrición aguda, mejorar el consumo de comida y restaurar medios de vida. Han trabajado la restauración de suelos, el empoderamiento y liderazgo de mujeres, como estrategias de construcción de capacidades a largo plazo.

Otra intervención de las evaluadas que incorpora explícitamente en el título un enfoque de medios de vida es la **13-FAO**. Si bien se trata de una respuesta de emergencia a las campañas deficitarias de 2009 y 2010, el proyecto se enfoca a salvaguardar los medios de vida y a mejorar la seguridad alimentaria de las poblaciones. Utilizando actividades asistenciales de socorro, como la distribución de alimentos para el ganado, este proyecto ha conseguido preservar los medios de vida de la población y generar un impacto positivo a medio plazo, como es la estabilización de los precios del alimento para el ganado en la zona. Esta manera de trabajar de FAO, uniendo la emergencia a la rehabilitación, hace que las actividades de esta intervención tengan en cuenta el desarrollo a largo plazo también como objetivo de la acción humanitaria. Esto les lleva a trabajar en estrecha colaboración con los Ministerios concernidos tanto a nivel nacional-estratégico como a nivel local-operativo. Otra estrategia que utiliza la FAO en esta intervención es aprovechar los productos y servicios de sus proyectos de desarrollo para actividades de emergencia, como por ejemplo las compras de semillas aprovechando su programa de multiplicación de semillas ejecutado desde 2006, o como aprovechar excedentes para generar stock de emergencia para la siguiente temporada de crisis o en forma de bancos de cereales para la próxima temporada agrícola.

FAO trabaja con los productores en el manejo del agua; la adaptación a cambios climáticos; las semillas adaptadas a ciclos cortos; la fabricación de forraje/concentrados alimenticios con productos locales para mantener a los animales; lograr que los insumos estén más cerca de los productores mediante las tiendas de insumos; estableciendo un fondo de garantía para que los productores puedan acceder a créditos. Además, se incorporan estrategias basadas en capacidades adquiridas por los productores, como llevar a agricultores exitosos a hablar y enseñar a otros que lo han sido menos, este intercambio favorece el aprendizaje y el cam-

bio de prácticas. Son las llamadas “escuelas de campo de productores”.

4.6.2. Elementos de gestión del riesgo incorporados en intervenciones de desarrollo

En los años 80 surge una nueva manera de entender los desastres, no como eventos puntuales y excepcionales, sino como procesos de crisis propiciados por un contexto de alta vulnerabilidad derivado de las estructuras económicas, sociales y políticas, esto es, de problemas relativos al desarrollo. De este modo, dado que los desastres y el desarrollo están interrelacionados, las intervenciones de cooperación al desarrollo deberían orientarse a reducir el riesgo de sufrir nuevos desastres en el futuro mediante una estrategia integrada y coherente, con visión de futuro y orientada siempre a la reducción de la vulnerabilidad y al incremento de las capacidades. Para ello, las políticas, programas y proyectos de desarrollo deberían cumplir básicamente los siguientes objetivos y criterios³⁹:

1. Priorización de los grupos y zonas vulnerables a fin de disminuir su vulnerabilidad ante futuras posibles crisis e incrementar sus capacidades para resistir a ellas y recuperarse tras las mismas.
2. Integración de la reducción del riesgo y de la gestión de desastres. Uno de los requisitos fundamentales de la VARD es que la cooperación internacional al desarrollo integre entre sus objetivos el apoyo a diferentes mecanismos para la gestión de los desastres naturales y su reducción, como la preparación, la mitigación y la prevención.

De las intervenciones analizadas en Níger con objetivos de desarrollo tenemos: 02-MDG-F, 03-TRAGSA, 04-PMERSA-GASPF, 05-FCD SALLUD, 09-FIDA, 11-CONEMUD y 11-ENFANCE.

En el apartado 4.4. de este capítulo de análisis ya se ha hablado sobre la vulnerabilidad y cómo las intervenciones incluyen o no un análisis exhaustivo de vulnerabilidades y capacidades. Y en el apartado 4.8. se analizarán los esfuerzos de aumento de capacidades a varios niveles.

Nos queda comentar la introducción de la gestión del riesgo en las intervenciones. Una primera cons-

39 Íbidem

tatación es que, en general, falta una cultura del riesgo, por tanto difícilmente se encuentran análisis detallados que se plasmen en medidas mitigadoras o preventivas.

Los riesgos, como las vulnerabilidades, se manejan por sector o zona geográfica, no desde las personas o las poblaciones. En los diagnósticos es raro encontrar análisis de amenazas, de riesgos, de factores contextuales. Es interesante el análisis de riesgos vinculados al territorio dado que la ocurrencia de fenómenos adversos, la prevalencia de enfermedades, la situación sociocultural están intrínsecamente relacionados al lugar donde de vive, pero no es suficiente y tampoco se maneja de esta manera en los documentos analizados de las intervenciones.

Las que abordan los riesgos lo hacen como elementos externos de la matriz de planificación, riesgos que pueden afectar al desarrollo del proyecto; pero no como riesgos de los que exponen a la población a mayor vulnerabilidad, porque no identifican qué amenazas pesan sobre la población y que les está sumiendo en un estado permanente de vulnerabilidad y por tanto no se identifican actividades o estrategias en los proyectos para minimizar el impacto de esas amenazas y reducir la vulnerabilidad. No encontramos en ninguna intervención de desarrollo este planteamiento en el sentido de "do no harm"⁴⁰.

Sin embargo, en mayor o menor medida, las intervenciones de desarrollo manejan estrategias y/o actividades de preparación para desastres, mitigación y prevención; si bien no están vinculadas a un análisis de amenazas y vulnerabilidades.

En el documento de propuesta de la intervención **02-MDG-F**, y a la luz de lecciones aprendidas en anteriores crisis, se constata la necesidad de fortalecer los servicios de salud para la prevención de la malnutrición y prepararlos para situaciones de

urgencia. Para ello la intervención apoya al personal de salud comunitario (agentes de salud y *relais* comunitarios) así como a los docentes y personal administrativo de las escuelas, miembros de Comités de Gestión (COGES) y Associations de parents d'élèves (APE).

Igualmente, se considera fundamental poner en marcha acciones a nivel de comunidad y familia para prevenir la malnutrición aguda. La puesta en valor de tierras y dotación de semillas ha aumentado la capacidad de producción agrícola de las familias de la zona de intervención. En su estrategia los huertos y las cantinas escolares constituyen medios eficaces contra la vulnerabilidad de los hogares y previenen la movilidad y el desplazamiento de personas durante el periodo de *soudure*; al tiempo que permiten una diversificación de los alimentos disponibles en las comunidades. Al mismo tiempo que se atiende a la malnutrición (urgencia) se crean las condiciones para garantizar la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad de los alimentos (desarrollo).

Gracias al apoyo con semillas de hortalizas, el desarrollo de huertas comunitarias y la capacitación técnica proporcionada, los rendimientos obtenidos han permitido a las familias tener una buena reserva de alimentos durante la *soudure* y diversificar su dieta durante este período.

Algunas cuestiones imprevistas surgidas durante la ejecución, como los retrasos en las entregas de semillas o problemas de disponibilidad de agua en los sitios escogidos para los huertos, no han generado adaptaciones de la intervención.

No hay ninguna referencia en el documento de formulación de **03-TRAGSA** a la gestión de riesgos pese a estar en una zona inundable. Los riesgos por las inundaciones y la bajada del río son conocidos. Las medidas de la intervención (rehabilitación de dique y estaciones flotantes) pretenden atenuar estos riesgos. La inundación de 2012 pone de manifiesto que no fue suficiente con estas medidas y fue necesario rehabilitar el dique que separa los perímetros de las cooperativas de cara a que sean estancos ante nuevas inundaciones. Pero son acciones que se deciden cuando el problema surge, no porque haya existido una prevención por parte de los gestores. Al menos, con la rehabilitación del dique se garantiza la protección de los perímetros arroceros de la crecida natural del río.

40 Enfoque desarrollado a finales de los 90 por Mary B. Anderson tras trabajar con ONG en zonas de conflicto o post-conflicto que ofrece un marco de referencia para analizar el impacto de la ayuda en los conflictos y que puede ayudar a las ONG a planificar y orientar sus acciones tanto de desarrollo como de ayuda de emergencia. El enfoque no dañar o no hacer daño, se basa en el análisis de lo que la autora llama "capacidades locales para la paz" y en tratar de centrar los proyectos de cooperación y ayuda en torno a estas capacidades y en torno a lo que pueden ser mecanismos de comunicación y "conexión" entre comunidades en conflicto, evitando aquellos otros factores susceptibles de agravar el conflicto Anderson, Mary B., Do no harm. How can aid can support peace-or war, Lynne Rienner Publishers, Inc, Boulder Colorado, 1999.

Y es que, en este caso, los agricultores conocen y saben cómo hacer ante posibles inundaciones. La limitación está en el organismo responsable de la toma de decisión, la ONAHA, responsable de infraestructuras de irrigación y gestión de las tierras irrigadas.

Tampoco hay en el proyecto actividades orientadas a preparar a la población para estas circunstancias o a aprovechar sus conocimientos locales para prevenir y mitigar riesgos que puedan afectar tanto el desarrollo del proyecto como los impactos.

04-PMERSA es un proyecto de preparación de la comunidad para hacer frente a las consecuencias del déficit de precipitaciones. Al promover el control del agua y el desarrollo del riego, facilitando la producción de alimento para el ganado y permitir a las mujeres aumentar sus ingresos a partir de la transformación de productos agrícolas, el proyecto ayuda a las comunidades a reducir la inseguridad alimentaria provocada por la sequía y la vulnerabilidad (pobreza) de determinados grupos (mujeres y los pequeños regantes).

Tiene un plan de gestión de riesgos ambiental y social (PGES) diseñado, sin embargo, el propio informe de seguimiento explica cómo no se ha difundido ni llevado a la práctica. El plan no se ha activado ni siquiera cuando algunas de las amenazas se han producido.

En el PGES elaborado se identifican los posibles efectos negativos y riesgos ligados tanto a la fase de construcción de las grandes infraestructuras como a la fase posterior de funcionamiento y se recogen medidas de orden técnico, ecológico y socioeconómico para la atenuación de los mismos. Para cada efecto identificado se establecen una o varias medidas, el coste de las mismas, la duración y en quién recae la responsabilidad de la puesta en marcha de la medida. Para la adecuada implementación del PGES se contrató a una consultora para asegurarse que se adoptaban las medidas de atenuación de riesgos y daños durante las obras por parte de las empresas ejecutoras.

En el documento de propuesta aparecen ciertos riesgos del contexto, que se analizan desde el punto de vista de hipótesis del marco lógico, esto es, como elementos contextuales que pueden influir en el desarrollo de la intervención. En este mismo documento se establecen ciertas medidas de prevención y de mitigación destinadas a reducir los efectos en la intervención de esos riesgos contex-

tuales y de ejecución identificados. Fundamentalmente los riesgos que se identifican afectan a los procesos, en concreto a los procesos operativos y de apoyo. Durante la ejecución, el principal riesgo que se ha producido ha estado relacionado con aspectos internos que han afectado fundamentalmente a la estructura, ya que la desaparición del contable ha obligado a realizar cambios en el equipo coordinador, lo que ha ocasionado también importantes retrasos en ciertos procesos. El compromiso manifestado por el Gobierno de Níger de reponer los fondos que han desaparecido hace prever que no afecte a los resultados de la intervención.

En las actividades del proyecto incorporan, al menos en la propuesta, ciertos elementos relacionados con la preparación, la prevención y la mitigación de riesgos:

1. Han puesto en marcha y redinamizado los bancos de cereales para garantizar a la población un acceso a alimentos durante el período de escasez de alimentos.
2. Construcción de un dique de protección.
3. Las obras realizadas para la movilización de las aguas de superficie y subterráneas facilitan la recarga de la capa freática, lo que garantiza el mantenimiento de la actividad agrícola y pastoral en la zona de intervención.
4. La multiplicación de semillas de calidad y su monitoreo constante lleva a la mitigación de los riesgos de desastre vinculados a cambio climático, ya que las semillas finalmente seleccionadas se adaptan a las condiciones ecológicas de Níger.
5. Banco de cereales y de pienso para el ganado facilitan la disponibilidad de alimentos durante el período de escasez de alimentos.
6. Incremento de la disponibilidad de tierra para el cultivo ofrece un medio de vida a colectivos más vulnerables.
7. Las mujeres aumentan las posibilidades de generar ingresos extra por sus actividades.
8. Incremento de la producción agrícola y ganadera hace que las familias aumenten tanto la disponibilidad de alimentos como sus ingresos por la venta de excedentes.

En la intervención **05-FCD SALUD** no se contempla este componente de gestión de riesgo, ni en el Plan de Desarrollo Sanitario (PDS).

El documento de proyecto **09-FIDA** incluye un buen análisis de riesgos y medidas correctivas vinculados a riesgos políticos, sociales, económicos e incluso físicos asociados a los principales componentes del proyecto, pero no contempla elementos vinculados a gestión de riesgos ante desastres. Sin embargo, algunas de las actividades y estrategias apuntan a elementos de reducción de riesgos:

1. Las actividades de dinero por trabajo/dinero por alimento han sido un instrumento útil para reducir el riesgo de sufrir inseguridad alimentaria de los hogares más vulnerables.
2. Con la puesta a disposición de tierras y los equipos e insumos agrícolas, un número de hogares de las zonas de intervención garantizan un medio de vida.
3. Las mujeres aumentan las posibilidades de generar ingresos extra por sus actividades.
4. Los participantes en las Escuelas Campesinas han puesto en marcha un sistema de ahorro compartido, con parte de los ingresos obtenidos de la venta de producción de las Escuelas, para hacer frente a imprevistos y necesidades personales.
5. La restauración de la cobertura herbácea ha contribuido de manera significativa a atenuar el proceso de degradación de las cuencas.

En la intervención **11-CONEMUD** no existe un análisis de riesgo ni siquiera sobre los factores que inciden en la producción agrícola. Todos los elementos consignados en el diagnóstico de problemas son de gestión y/o producción sin mención a los factores medioambientales del contexto Sahel, la precarización de los procesos de comercialización, la dificultad para el acceso a materias primas, incrementos de precios, por ejemplo.

Cabe destacar la extrañeza de que no se mencione ningún hito en un proyecto formulado en 2011 y ejecutado en 2012 en medio de una crisis de pluviometría superior a la media del Sahel, que tuvo como consecuencia (además de otros factores como el alza de precios, la inflación de productos agrícolas básicos) una campaña agrícola nefasta, un aumento de la inseguridad alimentaria y un aumento de la desnutrición infantil no mencionada siquiera en el proyecto. No hay un análisis de la falta de capacidad técnica para el cultivo en la zona de Abalak y los riesgos que esto conlleva; de igual forma tampoco se señalan los principales riesgos ante los que la producción agrícola se enfrenta.

En la intervención **11-ENFANCE** no ha habido elementos de gestión de riesgos:

1. No se ha realizado un análisis adecuado de los riesgos directamente relacionados con la propia intervención, por ejemplo no realizaron estudios del nivel de la capa freática, por lo que uno de los huertos no dispone de agua en cantidad suficiente para los cultivos ni se ha puesto en marcha ninguna medida relacionada con la no disponibilidad de agua suficiente para los cultivos en uno de los pozos.
2. Tampoco se previó el notable incremento de los precios de la tierra en la zona de intervención; ni la existencia de suficientes proveedores en la región.
3. Ni medidas de prevención, mitigación ni respuesta a las inundaciones y plagas de langosta sufridas.
4. Las fuertes lluvias y las inundaciones de 2012 tuvieron repercusión en la intervención, destruyendo de manera considerable los huertos. No se menciona haber puesto en práctica ninguna medida de prevención, mitigación ni respuesta a las inundaciones y plagas de langosta sufridas.

La única medida de respuesta a amenazas contemplada ante la subida de precios de la tierra fue cambiar tres de las cuatro comunidades donde se iba a implementar la intervención, lo que supuso un cambio de asociaciones beneficiarias.

4.7. Apropiación de las intervenciones por las estructuras nigerinas⁴¹

Como segundo componente del marco de resiliencia presentado, se analizan todos aquellos factores que apoyan y tienden a la construcción del liderazgo de las instituciones gubernamentales nigerinas, por lo que presentamos cómo aparece este en las intervenciones objeto de esta evaluación, teniendo en cuenta diversos elementos que nos permitirán pronunciarnos sobre el nivel de apropiación de las instituciones nigerinas. Estos elementos son los siguientes⁴²:

1. Capacidades desarrolladas para la apropiación.

41 Relacionada con la característica de resiliencia cuestionada en la sub-pregunta de evaluación 1.2.

42 Relacionados a su vez con los indicadores de esta pregunta evaluativa recogidos en la matriz de evaluación.

2. Voluntad política por parte de estructuras gubernamentales.
3. Responsabilización.
4. Consolidación relaciones Gobierno nacional/estructuras locales.
5. Marco jurídico desarrollado para apoyar la apropiación.
6. Estructuras y mecanismos creados.

4.7.1. Capacidades desarrolladas para la apropiación

La intervención **02-MDG-F** ha fortalecido la capacidad de gestión de los programas de nutrición y seguridad alimentaria por parte del personal de salud distrital y local. Para ello ha puesto en marcha procesos formativos del personal de salud, del personal de gestión de los programas, de personal educativo, COGES, *relais communautaires* y alumnado; ha distribuido soportes educativos sobre alimentación y nutrición; elaborado manuales y módulos formativos sobre la alimentación para las escuelas, así como módulos y manuales de formación en nutrición para las escuelas de salud y Facultad de Medicina, con lo que se garantiza que los futuros profesionales de la salud tienen los conocimientos necesarios.

A pesar de estar actualmente aún en ejecución, el **04-PMERSA** ha comenzado ya algunas actividades encaminadas a la apropiación, por ejemplo los servicios técnicos regionales de los Ministerios de agricultura y de ganadería han reciclado los conocimientos y las capacidades técnicas de parte de su personal; igualmente disponen de nuevo personal formado.

En la intervención **09-FIDA**, la *Chambre Régionale d'Agriculture* juega un papel clave en la creación de capacidades en las organizaciones de campesinos. Hasta los alcaldes se sienten implicados y acompañan las actividades junto con el resto de servicios públicos. Otro componente de esta intervención que contribuye a la apropiación es la formación de las personas que forman parte de las AUE en gestión de recursos hídricos, lo que ha facilitado que éstos inicien actividades y sesiones de información/sensibilización sobre gestión sostenible del agua en sus localidades y comunidades. Además, estas asociaciones se han convertido en la instancia donde a nivel local se toman las decisiones para una gestión sostenible de los recursos

naturales de la zona. A nivel de personas beneficiarias, la apropiación se consigue mediante una estrategia de ingeniería social de información, sensibilización y formación, previa a la realización de cualquier actividad.

Los programas **13-FAO** trabajan la apropiación desde el nivel gubernamental, como el refuerzo de cuadros técnicos; desde el nivel de organizaciones de agricultores con la mayor capacidad de organización, producción, marketing y comercialización que contribuyen a restaurar la cadena de semillas a nivel nacional; hasta el nivel de agricultores que son formados como facilitadores/agentes multiplicadores y se convierten en profesionales de semillas: respeto de normas técnicas, calidad, reglamentos...

4.7.2. Voluntad política por parte de estructuras gubernamentales

Una muestra de voluntad política la encontramos en la inclusión de una línea de financiación en el presupuesto del Ministerio de Salud para compra de leches (F100 y F75) y del *Plumpy Nut*, así como su inscripción en la lista de medicamentos esenciales de Níger como resultado de la intervención **02-MDG-F**.

La intervención **06-DNPGCCA** es una respuesta a una iniciativa del Gobierno, así como la elaboración anual de un Plan de Apoyo para que poblaciones vulnerables refuercen sus capacidades y hagan frente a la inseguridad alimentaria. La voluntad política se pone de manifiesto cuando surgen dificultades en la implementación a nivel comunitario y son las autoridades locales y los servicios técnicos de los Ministerios los que se implican para que se puedan lograr los objetivos del Plan de Apoyo.

Otro proyecto que parte del propio Gobierno y por tanto responde a este criterio es **09-FIDA**. El *Proyecto Ruwanmu de Riego en Pequeña Escala* responde a la voluntad del Gobierno de Níger de mejorar las condiciones económicas y la seguridad alimentaria de las poblaciones nigerinas, gracias a la intensificación y al aumento de la productividad del riego en pequeña escala. Efectivamente, el programa de desarrollo y diversificación de los cultivos de regadío, perteneciente al eje 1 de la I3N, señala el riego en pequeña escala como un elemento clave del desarrollo agrícola del país a largo plazo.

4.7.3. Responsabilización

Un elemento de responsabilización en la intervención **02-MDG-F** lo encontramos en la participación comunitaria para la puesta en marcha de las actividades, lo que ha incrementado al adhesión y la apropiación de los COGES, así como la responsabilización de las personas beneficiarias que fueron encargadas de la selección de los lugares. Si bien en la evaluación final se pone de manifiesto que las identificaciones de los lugares de intervención deberían haberse realizado con una mayor participación y concertación de actores. Otro ejemplo de la misma intervención que apunta a la responsabilización y a la apropiación por parte de entidades locales es la implicación del Consejo Rural Comunitario y de los Comités locales de seguimiento para el seguimiento y la coordinación.

La responsabilidad de la ejecución de **04-PMER-SA** recae en la Dirección General de Ingeniería Rural en estrecha relación con las Direcciones Regionales de Maradi, Tahoua y Zinder. Las actividades de asesoramiento, verificación, seguimiento y supervisión son aseguradas por los servicios técnicos locales de los distintos ministerios implicados. Además, participan en la fase de ejecución: entidades de microfinanzas, empresas de investigación, consultoras y las organizaciones de beneficiarios. Otras instituciones con responsabilidades en esta intervención son los Servicios regionales de los distintos Ministerios técnicos: Agricultura, Ganadería, Medio Ambiente e Hidráulica, INRAN, PMA, ONG nacionales, autoridades locales, comunales, departamentales y regionales.

En el caso de la intervención **06-DNPGCCA** quedan aún esfuerzos pendientes para lograr la implicación de las personas beneficiarias en la selección y puesta en práctica de las actividades. En muchos casos, los comités locales establecidos en las comunas y en los pueblos no han contribuido a la puesta en marcha de las actividades y el liderazgo ha quedado en manos de las ONG implementadoras. El equipo evaluador ha constatado dos visiones respecto a la implicación de las comunidades y de las autoridades locales. Toda la revisión documental refuerza la idea de que no ha existido una implicación efectiva lo que, unido a otros factores, ha podido provocar una falta de sentido de responsabilización por parte de la población, que no ha contribuido a preservar la inversión realizada. Sin embargo, en el proceso de entrevistas con el dispositivo y en concreto con la CCA, se presentó el modelo por el cual los comités sub-regionales

lideran el proceso de apropiación y participación tanto de autoridades locales como de comunidad, por ejemplo en la selección de beneficiarios mediante un organismo formado por la alcaldía, el comité sub-regional del dispositivo, el jefe tradicional (*Chef de village*) y la Justicia Civil. El equipo evaluador no ha podido triangular estas dos visiones opuestas en terreno ni mediante la observación ni mediante otras entrevistas.

4.7.4. Consolidación de relaciones entre Gobierno nacional y las estructuras locales

La evaluación final de la intervención *Niger Childhood, food security and nutrition Program* de MDGF liderada por PNUD, **02-MDG-F**, pone de manifiesto que el rol en las distintas fases del programa de los actores participantes a nivel regional y local no estaba suficientemente claro. Además, en el documento de programa no se menciona claramente la contribución del Estado. Sin embargo, gracias al informe de evaluación intermedio, se pudieron corregir algunas cuestiones. Para la ejecución se incorporaron procesos estratégicos y operativos que sirvieron para una mayor articulación entre el Gobierno y las estructuras locales de organismos públicos nigerinos. Por ejemplo, se estableció que la ejecución se llevaría a cabo en estrecha colaboración entre las agencias del SNU y las instituciones del gobierno y otros servicios técnicos relacionados. A nivel comunitario, los servicios estatales descentralizados son responsables de la ejecución de las actividades operacionales. Las Agencias del SNU se han apoyado para la implementación fundamentalmente en alianzas con ONGD internacionales y nacionales (GAGE, Aide et action, CRAC-GRN, BEFEN, GOAL), que a nivel comunitario trabajan en los sectores concernidos. También están involucradas en la ejecución de actividades otras estructuras (privadas o públicas) a nivel local, como los COGES y Associations des Communautés Rurales (ACR).

Fue clave establecer como proceso estratégico un Acuerdo con las Direcciones Regionales implicadas, para el seguimiento y supervisión de las acciones. El listado de instituciones nigerinas concernidas a ambos niveles es muy extenso en esta intervención:

1. Gabinete del Primer Ministro a través la CCA.
2. Ministerio de Salud Pública, la Dirección Regional de Salud, CSI y Puestos de salud.

3. Ministerio de Educación Nacional, la Dirección Regional de Educación y la Inspección de la Educación de Base.
4. Ministerio de Agricultura y la Dirección Regional de Agricultura.
5. Ministerio de Planificación, Ordenación Territorial y Desarrollo Comunitario, la Dirección Regional de Planificación y la Dirección de Desarrollo Regional.

En el Comité Técnico de Pilotaje han participado los directores regionales de los ministerios implicados: Educación, Agricultura, Ganadería e Hidráulica. Estos han asegurado la ejecución de las actividades en terreno y la supervisión y el seguimiento de dichas actividades. Lo que contribuyó a una implicación institucional bastante fuerte para el seguimiento.

En el caso de las intervenciones **04-PMERSA** y **09-FIDA**, las instituciones nigerinas los sienten como algo suyo, ambas nacen del propio Gobierno y participan todos los servicios técnicos de los ministerios a nivel nacional y descentralizado. No ha habido problemas al coincidir las intervenciones en ponerse de acuerdo y organizar espacios geográficos y ámbitos de intervención. Las entidades implicadas sienten que al final es un trabajo nigerino. La I3N ha venido a fortalecer esa apropiación que ya había.

En el caso concreto de **04-PMERSA** la estructura orgánica del proyecto comprende tres niveles de responsabilidad:

1. El nivel de dirección y de concertación, constituido por: a) el comité directivo nacional que agrupa las instituciones públicas interesadas en el proyecto; b) un espacio de concertación regional en el que participan todas las partes interesadas (públicas, privadas, asociativas, proyectos) en Maradi, Tahoua y Zinder; y c) comités de coordinación departamentales en los que participan los municipios.
2. El nivel de coordinación y de gestión de las actividades, que corresponde al Comité Nacional de Coordinación (CNC) y al Comité Regional de Coordinación (CRC).
3. El nivel de ejecución de las actividades sobre el terreno, junto con los asociados (las CRA, las organizaciones centrales de productores, las comunidades de ámbito municipal y sus asociaciones) y por los proveedores de servicios (STD, oficinas de estudios, ASA, ONG, consultores, empresas de obras, etc.)

En el seno del **06-DNPGCCA** existe todo un entramado de estructuras nacionales y deslocalizadas. Entre las primeras encontramos las siguientes estructuras técnicas-operativas: a) Secretariado Permanente; b) Célula de Crisis Alimentaria (CCA); c) Sistema de Alerta Temprana (SAP); d) Célula Filets Sociaux (CFS) y desde el 2013 la Célula de Coordinación Humanitaria (CCH). Y como estructuras de apoyo: a) Oficina de Productos Alimentarios (OPVN); y b) Ministerios técnicos.

Estas trabajan en coordinación con instancias departamentales y regionales como los Representantes de los Ministerios Técnicos que forman parte del DNPGCCA; el Comité Regional de Maradi y el Comité Regional de Tahoua.

Toda la red nacional tiene por tanto su reflejo a nivel departamental y a nivel local, donde los comités locales de las comunas aseguran la coordinación de las actividades. En algunas comunas son los *Observatoires de Suivi de la Vulnérabilité* (OSV) los que se ocupan de la coordinación. A nivel de poblados, los comités se organizan con las autoridades comunales y tradicionales.

En general, han funcionado bien estas instancias entre ellas, si bien sus dificultades están vinculadas a la falta de recursos materiales y logísticos.

Una organización que trabaja tradicionalmente como enfoque propio esta consolidación de relaciones es **13-FAO**. En la intervención evaluada se trabaja estrechamente con el Ministerio de Agricultura y Ministerio de la Ganadería (MAG/MEL), la *Cellule Crise Alimentaire* (CCA), el SAP – *Système d'Alerte Précoce*, los institutos de investigación como ICRISAT, INRAN y la Facultad de Agronomía; así como con los Comités Regionales y Subregionales del DNPGCCA.

4.7.5. Marco jurídico desarrollado para apoyar la apropiación

En el marco del **02-MDG-F** y gracias al trabajo de incidencia, especialmente de UNICEF, se ha dado un elemento interesante de apropiación con la elaboración y adopción de tres documentos legales de políticas de nutrición: el Código de comercialización de sustitutos de la leche materna, la Ley sobre la comercialización de sal yodada y la Reglamentación de la venta de productos enriquecidos.

Como resultado del trabajo realizado en **13-FAO** se dictó el Decreto de urgencia del Ministerio de Agri-

cultura y el de Ganadería para la puesta en marcha de un Comité Nacional de Gestión de los alimentos animales para garantizar el acceso equitativo. Esta intervención contribuye también a la mejora de políticas e instrumentos de planificación, como por ejemplo: “Catálogo de semillas mejoradas disponibles en Níger” y “Catálogo de variedades vegetales”.

4.7.6. Estructuras y mecanismos creados

El mecanismo de coordinación diseñado para el programa **02-MDG-F** se compone por varias estructuras a nivel nacional y regional: Comité Director Nacional (CDN), Comité Técnico de Pilotaje (CTP), Comité Técnico Regional (CTR) y la Unidad de Coordinación del Programa (UCP). En estas estructuras ha participado el Gobierno de Níger (a nivel nacional y regional), los distintos Ministerios Técnicos (nacional, regional y departamental), Representantes del SNU y la Cooperación Española. Además se estableció un *Bureau du Coordinateur Résident* (BCR) y se puso en marcha una Unidad de Producción de Alimentos Complementarios. Sin embargo, y como han constatado las evaluaciones realizadas en febrero 2012 –Evaluación intermedia– y en diciembre 2013 –Evaluación final–, a pesar de estas estructuras el programa se ha caracterizado por la falta de coordinación entre los distintos socios y a todos los niveles.

04-PMERSA y **09-FIDA** disponen de una estructura nacional pero crean para cada una de las intervenciones unos comités de coordinación regionales, lo que favorece la apropiación. En el caso de **09-FIDA** se han puesto en marcha un sistema de COGES, AUE, COFOCOM y de los espacios de concertación de las Plataformas Multifuncionales de Comercialización.

Una intervención que nació de la apropiación local y nacional como es **03-TRAGSA**, ha terminado siendo una encomienda de obras responsabilidad prácticamente total de una empresa pública española con la colaboración del Ministerio de Agricultura, en concreto con la Dirección de Ingeniería Rural, y donde también participan los técnicos de ONAHA. Han aparecido problemas con la participación de ONAHA, por rivalidad con TRAGSA, que se han traducido en reticencias a la colaboración y en obstáculos.

En la implementación, es TRAGSA quien propone las soluciones y alternativas técnicas que son consultadas con el MAG/DGGR y resto estructuras técnicas implicadas y se validan y aprueban en los

Comités de Pilotaje. En este Comité están representados los presidentes de las tres cooperativas, instancias del Ministerio y ONAHA. Pero el liderazgo y las decisiones no quedan en sus manos. FUCOPRI, beneficiaria de la intervención, no liberó a ninguna persona con dedicación a tiempo completo lo que ha repercutido en su nivel de participación en el día a día de las acciones. En la última fase del proyecto, el responsable del mismo en la Dirección de Ingeniería Rural se reunía cada 15 días con el responsable de TRAGSA para ir apropiándose de los procesos generados y de las tecnologías puestas a disposición por la intervención. Un elemento de apropiación podría ser el refuerzo de los conocimientos de los cuadros técnicos de las instituciones gubernamentales en cuanto a nuevos tecnologías y sistemas de bombeo y gestión del agua.

En el caso de **07-UNICEF**, salvo la elaboración de un Protocolo Nacional de Nutrición que aún no está validado, no se encuentran elementos de apropiación por parte de estructuras nigerinas, dependiendo aún la mayor parte de la implementación y de la financiación del propio UNICEF y sus organizaciones socias implementadoras, que asumen la práctica totalidad de las actividades.

Las intervenciones de las ONGD no terminan de conseguir una apropiación, tanto **08-CRE**, **10-CO-NEMUND** como **11-ENFANCE** son iniciativas de las propias ONG tras diagnósticos o estudios de terreno. Las actividades dependen de su financiación y de su personal. Así, **11-ENFANCE** trabaja con los Servicios Técnicos departamentales del Ministerio de Agricultura, pero sin la financiación y el liderazgo en la implementación por parte de la ONGD, estas acciones probablemente no se producirían. Y en el informe final de la contraparte se establece que los Ayuntamientos de las comunidades concernidas se comprometen facilitando todos los procesos administrativos y también supervisando la fase de dotación de infraestructuras y equipos en los huertos, pero no va más allá su implicación. Un elemento de apropiación a través del cambio normativo podría ser el trabajo de esta ONGD para conseguir una modificación en la regulación del registro de la propiedad para que las mujeres puedan inscribirse, pero no se ha conseguido.

Caso particular es el de la intervención **12-PMA** que, ejecutando unas intervenciones pertinentes en determinados momentos de crisis, no logra una apropiación. Como ya se avanzó anteriormente, aunque la intervención sea coherente y está enmarcada en los Planes de Contingencia que ela-

bora el gobierno, esta se lleva a cabo con mecanismos propios del PAM, a pesar de que existe una estructura nacional que, probablemente con deficiencias, ya cumple las funciones que el PMA realiza en paralelo: un sistema logístico paralelo, unos bancos de cereales propios cuando el Gobierno también tiene los suyos.

4.8. Contribución de las intervenciones a alcanzar objetivos de medio plazo de construcción de capacidades propias⁴³

En todas las definiciones que este equipo ha manejado sobre resiliencia aparece la construcción de capacidades como el objetivo primordial de la resiliencia: capacidades de personas, familias, comunidades e instituciones.

La capacidad se define como “la aptitud de las personas, las organizaciones y la sociedad en su conjunto para conducir acertadamente sus asuntos. La creación de capacidad es el proceso de liberación, fortalecimiento y mantenimiento de tal aptitud”. Esta definición, basada en el trabajo del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE/CAD) representa el máximo consenso posible en la comunidad internacional del desarrollo.

En el caso de las intervenciones analizadas en el curso de esta evaluación, no ha existido un análisis de capacidades, con lo cual es imposible que se hayan detectado necesidades de desarrollo personal o comunitario, ni que se hayan detectado necesidades de aprendizaje.

De hecho, como muestra la tabla siguiente, la práctica totalidad de las pocas actividades orientadas al desarrollo de capacidades consisten en cursos y talleres. No se percibe un entendimiento del desarrollo de capacidades como un proceso de cambio, en el que el desarrollo de capacidades va más allá de crear un centro de formación, o cambiar un currículum o de organizar talleres de formación. Esto es, algo que va más allá del resultado de una acción o actividad de un proyecto. Un genuino desarrollo de capacidades es algo más. Hay que tener en cuenta que “capacidad” se determina en dife-

rentes dimensiones: personal, comunitaria, social, organizacional... y todos esos niveles son interdependientes. Lo óptimo es que parta *de dentro* y que los actores exteriores sean facilitadores y acompañantes del proceso, pero no los líderes. Quien debe liderar los esfuerzos de desarrollo de capacidades son las propias instituciones de cada país, para que realmente sea un esfuerzo sostenible y con impactos a largo plazo.

La Tabla 9 en las páginas siguientes recapitula algunos ejemplos de cómo las diferentes intervenciones han contribuido a los distintos niveles de construcción de capacidades dentro de este componente.

Llama la atención la falta de desarrollo de capacidades a nivel individual y familiar en algunas intervenciones esencialmente emergencistas, como el **06-DNPGCCA** y el **12-PMA**. En el caso de la intervención **05-FCD SALUD**, el propio informe interno de evaluación señala como una debilidad la falta de enfoque comunitario y familiar y lo atribuye “a la no vulgarización de los protocolos, a la falta de micro-planificación, al insuficiente encuadramiento de actores para la participación comunitaria y la escasa colaboración entre agentes de salud y miembros de comités de gestión en las comunidades”. En resumen, elementos todos ellos que impiden la creación de capacidades: vulgarizar protocolos supone hacerlos amigables, asequibles al nivel educativo de las personas; no se planifica de abajo-arriba sino que se impone una planificación desde niveles altos, alejados de la comunidad; para que los actores sepan promover la participación comunitaria necesitan formación y apoyo; y finalmente la colaboración escasa.

Por otro lado tiene su lógica que organizaciones como las ONGD trabajen más el desarrollo de capacidades a nivel individual y comunitario que a nivel institucional. Este es el caso de **08-CRUZROJA** y de **11-ENFANCE**.

Un caso a comentar es el **12-PMA**, actor clave en un tipo de respuesta pero que normalmente no incorpora el fortalecimiento de capacidades en sus intervenciones; sin embargo, el hecho de que pudieran poner en marcha un proyecto piloto para testar en un contexto africano su cambio de enfoque estratégico es altamente apreciado por el mismo PMA y por otros actores y organizaciones socias entrevistadas en el marco de la evaluación.

43 Análisis relacionado con la dimensión de resiliencia contemplada en la subpregunta 1.3, y con la pregunta 4 de la evaluación.

Tabla 10. Análisis de la construcción de capacidades por intervención y niveles: personas y familias, comunidades e instituciones

	Personas/Familias	Comunidades	Instituciones
01-UNICEF	Cambios de conducta e incorporación de prácticas esenciales.	Formación a 200 voluntarios y 150 líderes en KAP. Formación a 84 voluntarios comunitarios y 20 líderes en los pueblos piloto. Organización de club de escucha de mujeres para toma de decisiones y rendición de cuentas.	Asistencia técnica y apoyo a comités nacionales y locales en planificación, implementación, seguimiento y evaluación. Asistencia técnica y apoyo a ONG socias implementadoras. Formación a 37 coordinadores y 5 supervisores de ONG socias en técnicas de comunicación para desarrollo y además como formadores a 30 de ellos.
02-MDG-F	Aumento de la capacidad de producción agrícola de las familias de la zona de intervención.	La formación de comunidades, personal docente, miembros de COGES y alumnado de las escuelas en técnicas de cultivo hortícola y la adquisición de conocimientos sobre el valor nutritivo de estos productos ha mejorado la calidad de los menús en las cantinas.	Refuerzo de las capacidades en cascada (central-regional-departamental) de los equipos de distrito, Agentes de Salud y de los relais comunitarios mediante la formación en CPN, PFE, SONU y Nutrición. Aumento de la capacidad de atención en los servicios sociales (educación y salud) y comunitarios - fuerte componente de formación y capacitación del personal de estas estructuras de salud así como a personal docente y miembros de los COGES. Elaboración de materiales educativos y ampliación de Currículum educativo sobre atención a nutrición para facultad medicina y escuela enfermería lo que garantiza que los futuros profesionales adquieren esos conocimientos.
03-TRAGSA	Agricultores que son formados en técnicas apropiadas de cultivo del arroz, así como en gestión correcta del agua: respeto de normas técnicas, calidad, reglamentos...	Cooperativas de agricultores con mayor capacidad de organización, producción, marketing, comercialización y acompañamiento a los mismos.	Instituciones gubernamentales que verán sus cuadros técnicos reforzados con nuevos conocimientos en cuanto a nuevos tecnologías y sistemas de bombeo y gestión del agua.
04-PMERSA	Formación de agricultores a través de las Escuelas de campesinos en técnicas, ciclos de cultivos, etc. Capacitación de los miembros de organizaciones campesinas para el buen funcionamiento de las agrupaciones.	Acompañamiento para el funcionamiento de escuelas taller campesinas, acompañamiento y supervisión de organizaciones campesinas. Las asociaciones de mujeres capacitadas en la adecuada utilización y mantenimiento de los equipos de transformación puestos a su disposición.	Los servicios técnicos regionales de los Ministerios de agricultura y de ganadería han reciclado los conocimientos y las capacidades técnicas de parte de su personal; igualmente disponen de nuevo personal formado. Del equipo coordinador del proyecto en el sistema de gestión contable.
05-FCD SALUD			Eje 3: dotar a las estructuras sanitarias de recursos humanos capacitados Eje 6: liderazgo de las instancias gubernamentales de salud/desarrollo de mecanismos de financiación Eje 8: refuerzo de marco legislativo y de coordinación.
06-DNPGCCA			Mejora de gestión de stocks, fondo de seguridad alimentaria.
08-CRUZROJA	La formación en nuevas técnicas de cultivo impartidas a los agricultores y otros colectivos beneficiados permiten ampliar sus capacidades de producción agrícola.	Creación y/o activación de comités de gestión y refuerzo de capacidades en materia de almacenaje, administración y venta de cereal.	Refuerzo y apoyo a la Cruz Roja de Níger para que pueda realizar seguimiento y evaluación de la situación nutricional.

(continúa)

Tabla 10. Análisis de la construcción de capacidades por intervención y niveles: personas y familias, comunidades e instituciones (continuación)

	Personas/Familias	Comunidades	Instituciones
09-FIDA	Un número destacable de los agricultores que han puesto en práctica al menos una de las técnicas/tecnología de intensificación de la producción aprendida en las Escuelas de Campesinos han pasado a ser formadores en tanto que animadores locales que acompañan a otros productores. Los cursos de alfabetización no sólo fortalecen, refuerzan las capacidades de los beneficiarios en torno a la escritura, lectura sino que facilitan la incorporación de otros aprendizajes y conocimientos impartidos en el marco del proyecto – creación de 10 centros.	La formación de las personas que forman parte de las AUE en gestión de recursos hídricos ha facilitado que estos inicien actividades y sesiones de información/sensibilización sobre gestión sostenible del agua en sus localidades y comunidades. Además estas asociaciones se han convertido en la instancia donde a nivel local se toman las decisiones para una gestión sostenible de los recursos naturales de la zona. La puesta en práctica de los aprendizajes impartidos en las Escuelas de Campesinos está generando incrementos en el rendimiento de la producción por hectárea para los distintos cultivos.	
11-CONEMUD	Mejorar las competencias técnicas, organizativas, y el equipamiento de los agricultores. Acceso a la tierra de las mujeres. Las capacidades de los productores en técnicas de germinación de plantas a partir de las semillas y la utilización de los abonos naturales han sido también ampliamente reforzadas a través de la asistencia técnica prestada por el proyecto, permitiendo de este modo la autogestión de los viveros en las zonas de intervención. El acompañamiento de los agricultores tras las formaciones ha reforzado las capacidades adquiridas constatando que aplican como mínimo seis de las nueve técnicas impartidas.	Mejorar los sistemas de producción y los medios de vida. El refuerzo de las asociaciones de agricultores permite que estas, hasta el momento, tengan una estructura interna sólida celebrando sus reuniones de manera regular.	Mejorar las competencias técnicas de las autoridades locales para asegurar la sostenibilidad del proyecto y luchar contra la inseguridad alimentaria de la zona, a través de formaciones a los consejeros comunales de y un amplio trabajo de incidencia para mejorar el acceso femenino a la tierra.
11-ENFANCE	Formación a mujeres en: nutrición y hábitos alimentarios; técnicas de producción y cultivo adaptadas al medio local, además de conservación, transformación y comercialización de productos hortícolas.	Reforzar las capacidades de las asociaciones comunitarias de mujeres en la producción agrícola: dotación de equipos, formación, propiedad de la tierra... Formación en gestión de explotaciones asociativas.	
12-PMA		Apoyo a comités de gestión de alimentos formados por mujeres que participan activamente en la implementación de las distribuciones de comida.	
13-FAO	Agricultores que son formados como facilitadores/agentes multiplicadores y se convierten en profesionales de semillas: respeto de normas técnicas, calidad, reglamentos...	Organizaciones de agricultores con mayor capacidad de organización, producción, marketing y comercialización que contribuyen a restaurar la cadena de semillas a nivel nacional. Además de organizar pequeñas tiendas cooperativas para la venta de insumos.	Instituciones gubernamentales que ven sus cuadros técnicos reforzados con nuevos conocimientos técnicos en cuanto a calidad, inspección y monitoreo, especialmente los trabajadores del INRAN. Además esta intervención contribuye a la mejora de políticas e instrumentos de planificación, como por ejemplo, "Catálogo de semillas mejoradas disponibles en Níger", "Catálogo de variedades vegetales".

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de la documentación.

4.9. Percepción de la contribución de la Cooperación Española a las políticas nigerinas de construcción de resiliencia⁴⁴

La mayoría de los actores nacionales e internacionales en Níger consideran a la Cooperación Española como un actor abanderado en materia de incidencia a favor de la resiliencia. España es vista como el primer donante de Níger que financia un programa conjunto con resultados estrechamente relacionados con la consecución de los ODM y las políticas nacionales (en relación al **02-MDG-F**). Se aprecia el apoyo que presta a iniciativas importantes como el Dispositivo o la I3N y se reconoce a la Cooperación Española por su participación en los distintos mecanismos de coordinación de PTF, además de por su presencia en los debates y reflexiones en los *cluster*, en el diálogo sobre las Comunidades de Convergencia, etc.

Por ejemplo, en el marco de la intervención **02-MDG-F** se han llevado a cabo acciones que han permitido la adopción de tres documentos legales nacionales: el Código de comercialización de sustitutos de la leche materna; la Ley sobre la comercialización de sal yodada; y la Reglamentación de la venta de productos enriquecidos. Igualmente se consiguió la inclusión de una línea de financiación en el presupuesto del Ministerio de Salud para compra de leches (F100 y F75) y del *Plumpy Nut*, así como su inscripción en la lista de medicamentos esenciales de Níger.

Otra intervención que sirve de ejemplo es **05-FCD SALUD**, en la que la Cooperación Española ha ejercido un rol clave en el conjunto de los PDF, con Jefe de Fila durante un período clave de dos años. La responsable del Ministerio de Salud valora positivamente el trabajo realizado por la Cooperación Española, especialmente para consolidar dinámicas de colaboración más fluidas que las realizadas anteriormente.

Asimismo, este grupo de actores se ha referido al papel de la Cooperación Española utilizando alguna de las siguientes fórmulas:

“La flexibilidad de la Cooperación Española facilita la adaptación de las intervenciones”, **03-TRAGSA y 04-PMERSA.**

“La Cooperación Española es un donante sensible y receptivo a la cuestión de resiliencia”, **02-MDG-F.**

“La Cooperación Española es simpática, dialogante, con una relación de igual a igual. Intentan estar activos, relación de confianza y constructiva”, **UNICEF.**

“La relación es fácil, positiva y están interesados en estar informados”, **08-CRE.**

“La Cooperación Española goza de credibilidad en el país. Es una agencia implicada y *chef de file* de socios. Es dinámica”, **13-FAO.**

Un caso a resaltar es el del **12-PMA** pues el apoyo económico prestado por la AECID ha permitido llevar a cabo un importante estudio comparativo de distribución de cash versus distribución de víveres en la intervención de 2011. Un proyecto piloto que ha aportado importantes lecciones al PMA de cara a introducir cambios significativos en su estrategia: más centrados en la creación de medios de vida que en la distribución. Los representantes de esta agencia consideran que la presencia de la AECID en terreno facilita la comprensión del contexto y de las incidencias y cuando es necesario realizar cambios más o menos mayores. Mantienen una relación fácil y fluida, facilitada también al existir una oficina del PMA en Madrid. Se destaca, además, que “La Cooperación Española no sólo juega un rol apoyando proyectos sino con el diálogo político en el marco de la resiliencia, que es destacable a nivel de la UE”.

Según entrevistas realizadas con informantes clave, pudimos recabar diferentes testimonios que trasladarían la siguiente imagen:

FCD-Salud: la posición sectorial de la Cooperación Española en salud se basa en la conjunción de la estrategia y los objetivos tanto generales como específicos del MSP con los del Plan Director de la Cooperación Española.

Cooperación Suiza: la Cooperación Española tiene la visión de consolidar instituciones públicas nacionales y descentralizadas. Apoya tanto actividades como funcionamiento de estructuras nacionales.

Alto Comisionado I3N: la Cooperación Española está perfectamente alineada con la política nacional. Está dentro de los Marcos de Concertación Estado/Donantes para la Iniciativa 3N. Dos de los proyectos más importantes para la I3N están siendo apoyados por ella: PMERSA y RUWANMU.

En todo caso, esta positiva apreciación general ha de tomarse con cautela. Varios indicios apuntan a que no se tiene un gran conocimiento del trabajo

44 Análisis relacionado con la pregunta 3 de evaluación.

de la Cooperación Española en el país más allá de algunos actores clave. Entre otros factores, estaría vinculado a una deficiente comunicación al resto de agentes y a que no hay una gran visibilidad de la misma en las iniciativas que apoya.

Así, en la evaluación intermedia del **02-MDGF** se cuestiona que el programa en su formulación no mencione las orientaciones estratégicas, los compromisos y el origen del apoyo de la Cooperación Española, paso imprescindible para la visibilidad de la misma y la posibilidad de conocimiento por parte de los actores relevantes de la contribución de la Cooperación Española.

En el caso del **04-PMERSA**, salvo la Dirección de Ingeniería Rural y el equipo coordinador del proyecto, el resto de actores entrevistados desconocen que la Cooperación Española esté aportando apoyo económico al PMERSA. Para la contribución a través del GAFSP el desconocimiento del apoyo de la Cooperación Española es total.

Por último, con carácter general, los socios para la implementación en las intervenciones de las agencias del SNU desconocen que la Cooperación Española está apoyando económicamente esas intervenciones.

4.10. El factor seguridad⁴⁵

Durante el período de análisis de esta evaluación, 2009-2012, y especialmente desde el estallido del conflicto en Mali, la región Sahel y la zona Norte de Níger han sufrido un deterioro progresivo del contexto de seguridad, al igual que la zona Suroriental del país en la frontera con Nigeria. La consecuencia inmediata ha sido una reducción del espacio humanitario para los actores que intervienen en los diferentes componentes. Desde principio de 2012, cuando las tensiones previas existente en Mali desatan el conflicto en el área de Azawad, tal y como se ha señalado en el ejercicio de línea de tiempo, los expatriados presentes en Níger se ven obligados a volver a Niamey y no poder moverse al interior del país ante la inseguridad que se vive en el terreno, por lo que las organizaciones tuvieron que reorganizar su modus operandi en el terreno, bien empleando personal africano para permanecer en las diferentes bases o para desplazarse a determinados lugares, bien obligando a que algunos proyectos deban ser gestionados mediante contrapartes

nacionales y/o con el apoyo del personal nacional exclusivamente, lo que tiene un impacto directo sobre el seguimiento directos de los proyectos.

A pesar de este contexto no se ha encontrado evidencia, en la revisión documental de las intervenciones evaluadas, sobre un análisis en profundidad del factor seguridad, su impacto en el proyecto, los principales riesgos observados y la vulnerabilidad ante ellos, y lo más importante, no se ha encontrado una batería de medidas mitigadoras que sirvan para paliar los efectos del proyecto ante la población meta de las intervenciones y para garantizar que las actividades se desarrollarían conforme a la planificación prevista.

Lo más que se ha podido encontrar ha sido alguna referencia en la columna de la matriz de planificación del Marco Lógico de algunas intervenciones, mencionando en los riesgos el factor seguridad. Sin especificar qué tipo de riesgos, en qué zona o cómo podrían afectar a las acciones previstas. Solo se menciona "seguridad" de manera general. En el informe final de la intervención **02-MDG-F** se menciona que alguna actividad se vio influida por cuestiones de inseguridad en la zona de intervención, pero no se refleja si se aplicaron medidas alternativas. También en la evaluación final se menciona que durante la ejecución hubo grandes inestabilidades socio políticas.

En las entrevistas sí que han aparecido tímidamente algunos elementos sobre medidas tomadas y análisis informales realizados por los actores en materia de seguridad. Por ejemplo, en la intervención **10-CONEMUND** la contraparte Karkara mencionó que hicieron un análisis de posibles riesgos tras la rebelión que hubo en la zona. Cruz Roja Española (**08-CRE**) no contempló al inicio de la intervención ningún Plan de Seguridad. Los acontecimientos de 2012 les hicieron plantearse si llevar a cabo o no la intervención, ya que incluso se barajó la posibilidad de replegar al personal a Madrid. Pero no se realizó un análisis del contexto de seguridad más allá de las formulaciones de los proyectos. Posteriormente, y ante la situación de inseguridad, han construido una estrategia de salida de Cruz Roja Española y un proceso de delegación y traspaso de los delegados al personal local (a los coordinadores de zona). Esto ha generado un efecto positivo, a juicio de Cruz Roja, con la mayor apropiación de las intervenciones por parte del personal local ante la ausencia de personal expatriado. El equipo evaluador no ha podido triangular dichos efectos en el trabajo de terreno.

45 Análisis en relación a la pregunta 9 de evaluación.

La intervención **12-PMA** determinó como uno de los criterios para la selección de zonas geográficas para la distribución de CASH, el factor seguridad. En las zonas donde había inseguridad, se consideraba no hacer distribuciones de efectivo entre la población para no poner en riesgo a esta y a los equipos, y se optaba por distribuciones alimentarias clásicas.

07-UNICEF 2011, en su protocolo de actuación, sólo nos mencionan las adaptaciones para las visitas del personal expatriado que se han visto forzados a tomar. Tras la crisis de Mali en 2011 se han reducido las visitas y estas deben ir acompañadas de escolta armada; lo que reduce el impacto del trabajo de los expatriados. El personal local también tiene por momentos algunas restricciones de acceso a zonas del país especialmente vulnerables. Sí es cierto que en el contexto de la zona de intervención priorizada por AECID y UNICEF no se han registrado mayores inconvenientes.

Por último **10-CONEMUND**, en las entrevistas manifestaron estrategias de adaptación de común acuerdo con la ONG local Karkara. Adoptaron medidas tales como trabajar con personas de la comunidad en el equipo del proyecto, y no desplazar técnicos de fuera de las comunidades.

5. CONCLUSIONES

Las conclusiones del informe se presentan organizadas en dos bloques. **Por un lado, las conclusiones relativas a la presencia o no de elementos que caracterizan las actuaciones resilientes y su relación con las preguntas de evaluación.** Así, los apartados 5.1. a 5.3. concluyen, respectivamente, acerca de los elementos de identificación y diseño, procesos de ejecución y resultados que han podido ser identificados en las intervenciones analizadas.

Este primer bloque de conclusiones es la base para establecer las recomendaciones operativas posteriores y, así, satisfacer el objetivo prioritario de esta evaluación: detectar qué elementos deben ser incorporados en las actuaciones de la Cooperación Española para que sus intervenciones avancen en la senda de una contribución más eficaz en la construcción de la resiliencia en las zonas de Níger en las que está presente.

Por otro lado, esta evaluación ha puesto de manifiesto elementos que, a modo de condi-

ciones habilitadoras institucionales y organizativas, retratan la capacidad de la AECID para interpretar el contexto nigerino y orientar su presencia en el país hacia la construcción de capacidades propias de las actuaciones resilientes (apartado 5.4). La inexistencia de un constructo previo en cuanto a resiliencia y el hecho de que las actuaciones no contemplaran dicho objetivo durante el periodo evaluado era un aspecto abiertamente reconocido en los TdR de esta evaluación. En todo caso, este ejercicio no puede dejar de señalar aspectos que —aún en su mayoría ya identificados por las unidades que dirigen y gestionan la ayuda— están afectando con carácter general a la actuación de la AECID en esta temática y a su capacidad de acompañarla y aprender de tal experiencia. Este segundo bloque de conclusiones habilita al informe de evaluación para identificar recomendaciones en el ámbito organizativo-institucional que puedan favorecer tal marco de trabajo.

5.1. Sobre cómo la resiliencia es incorporada en la identificación y diseño de las operaciones en Níger

— *La entrada de la Cooperación Española en Níger se encauza a través de las principales políticas públicas nigerinas y los dos programas más importantes de la I3N, en un marco en el que todas las intervenciones evaluadas están bien alineadas con los principales documentos estratégicos del país.*

La totalidad de las intervenciones evaluadas están bien alineadas con los distintos objetivos y ejes recogidos de los principales documentos estratégicos del país, tanto para las intervenciones que corresponden a la respuesta de emergencia como a las del ámbito del desarrollo. De hecho, la entrada de la OTC en 2009 se realiza a través del apoyo a intervenciones enmarcadas en las principales políticas públicas existentes en el país, que son: el Plan Nacional de Desarrollo del Ministerio de Salud y el Dispositivo de Respuesta a Crisis Alimentarias. En estos momentos, los dos programas más importantes de la I3N están siendo apoyados por la Cooperación Española. En el marco temporal de la evaluación se ha podido constatar cómo otras intervenciones han estado perfectamente alineadas a objetivos de políticas públicas.

Los tres grandes documentos estratégicos que han marcado las políticas públicas nigerinas en el

periodo evaluado, que son: *Stratégie de Développement Accéléré et de Réduction de la Pauvreté 2008-2012*, *Stratégie de Développement Rural 2003-2015* y la *Initiative 3N “Les Nigériens nourrissent les Nigériens”*, han sido ampliamente apoyados por las intervenciones analizadas, con lo cual se observa un alineamiento claro.

- *La presencia de la Cooperación Española en Níger ha mantenido una coherencia en su apoyo respecto a prioridades nacionales en cuanto a vulnerabilidad e inseguridad alimentaria aunque este no siempre está claramente visibilizado.*

La presencia geográfica de la Cooperación Española ha sido coherente desde el inicio con una zona acotada, en la que han estado presentes otros actores del país, lo que ha permitido un cierto trabajo complementario. Es cierto que las zonas de intervención, al menos en cuanto a las regiones analizadas, se corresponden con las zonas de mayor inseguridad alimentaria y vulnerabilidad⁴⁶, pero hay zonas enormemente pertinentes por vulnerabilidad, contexto geográfico y aislamiento que quedan fuera de las prioridades geográficas de Cooperación Española.

Un factor de esta presencia en Níger es la alta valoración de actores relevantes respecto a las iniciativas apoyadas por la Cooperación Española. Durante el periodo 2009-2012, el rol jugado por la AECID ha sido estratégico y reconocido, especialmente en el Fondo Común de Donantes en Salud, y en el DNPGCCA, y así lo reconocen otros actores presentes en el país incluidas estructuras nigerinas. Al mismo tiempo, se ha constatado cierta invisibilidad del apoyo económico de la Cooperación Española a iniciativas relevantes dentro de la I3N en el contexto nigerino, como PMERSA y FIDA. Un número destacado de actores desconocen que son los fondos de la Cooperación Española los que apoyan la implementación de estos programas.

- *En todo caso, la AECID no incorpora las cuestiones de alineamiento de una manera formal y sistemática en la selección y justificación de intervenciones a apoyar.*

Por un lado, **no siempre se ha utilizado este marco estratégico de forma exhaustiva a la**

hora de contextualizar y alinear las acciones

ya que, aunque en las propuestas se mencionan los documentos estratégicos, no en todos los casos se ha realizado un análisis desagregado de los ejes o componentes de los mismos en relación a las acciones. Y por otro lado, tampoco encontramos planteamientos de la AECID que apunten a una selección de intervenciones tomando en cuenta estos elementos de alineamiento.

En el caso de apoyo bilateral directo, obviamente existe un buen análisis de los diferentes ejes estratégicos de las distintas políticas y planes, tanto nacionales como regionales. Mientras que en el apoyo bilateral indirecto y multilateral, este elemento no se encuentra presente de manera tan explícita.

- *El necesario análisis causal de los factores de vulnerabilidad está ausente durante la identificación de las acciones, lo que conduce a que estas no tengan como fin reducir las causas que generan dicha vulnerabilidad.*

La principal conclusión es que ninguna de las intervenciones tiene en cuenta el enfoque de análisis causal de **factores de vulnerabilidad** y que por tanto las acciones, objetivos y resultados de las intervenciones **no tienen como fin último reducir las causas que generan dicha vulnerabilidad** entre la población. Tienen un enfoque más centrado en el análisis de problemas y necesidades y en programas que respondan a dichos efectos, que a programas que aborden las causas que los provocan. Es cierto que en el momento que abarca la evaluación, el concepto de resiliencia no estaba desarrollado en su totalidad y aún era un elemento incipiente; pero también es cierto que el concepto de vulnerabilidad y riesgo viene siendo trabajado desde principio de los 90, existiendo herramientas de análisis para trabajar en diagnóstico y diseño de programas y proyectos con enfoque de gestión de riesgo.

Se maneja un concepto de **vulnerabilidad global y desde un punto de vista geográfico**, haciendo énfasis en datos generales proporcionados por el gobierno y otros organismos, pero no hay un análisis en profundidad de las zonas de intervención desde el punto de vista de comunidad, familia (hogar) e individuo que permita comprender cuál es la condición de estos ante los medios de vida y subsistencia, qué carencias enfrentan, cuál es su condición básica, su bienestar, qué sistemas de protección social tienen y qué amenazas sufren. Reiteramos que el modelo de análisis se basa en

46 De acuerdo al concepto de Inseguridad Alimentaria y Vulnerabilidad desarrollado por el SAP del DNGPCA (ver apartado 4.2. de informe).

los problemas observados y por tanto los programas están orientados a responder a dichos problemas y necesidades más que a abordar las causas que generan la vulnerabilidad en la población.

Por todo lo anterior, **la identificación de beneficiarios no está orientada a este factor de vulnerabilidad**, porque no se establecen criterios de vulnerabilidad en las intervenciones, a pesar de que en algunas entrevistas algunos actores han hecho mención al índice de vulnerabilidad del SAP, pero que no es exhaustivo ni enfocado a hogares o individuos, sino desde un punto de vista territorial, geográfico, dando la sensación de que las intervenciones no están enfocados a personas.

- *Las acciones no han tenido en cuenta suficientemente la construcción de capacidades de la población, cuestión que no estuvo considerada durante su identificación y diseño.*

En cuanto a las capacidades de la población, tampoco el proceso de identificación y diseño se basó en un análisis previo de capacidades existentes. Por tanto, al no ser estas identificadas no es posible plantear medidas destinadas a desarrollarlas, maximizarlas o crearlas, cuestiones clave para la construcción de resiliencia. Incluso en la mayoría de las intervenciones no hay ni mención a las capacidades de comunidades, familias e individuos.

- *No hay una adecuada incorporación del enfoque de género en el análisis ni se hace uso de marcos analíticos propios de este enfoque, con lo que las intervenciones están alejadas de una visión estratégica de las necesidades de las mujeres y del concepto de titular de derechos.*

Un elemento clave en la identificación, y esencial en el análisis, de vulnerabilidades y riesgos es el enfoque de género. Por el tratamiento del tema, este equipo evaluador constata que hay intervenciones que no han tenido en cuenta el tema de género y otras en las que existe un desconocimiento de qué es género, ya que consideran enfoques muy superados en la práctica de la cooperación (MED, eficiencia/eficacia, bienestar) como enfoques de género. La mayoría considera que ha integrado la perspectiva de género por incluir algunos datos desagregados, o cuando benefician mujeres o cuando promueven presencia paritaria en estructuras de coordinación o gestión. No consideran a la mujer sujeto de derechos sino que la encasillan aún más en un rol reproductivo sin prestar atención a sus necesidades estratégicas, y mucho menos

sin consideración ni análisis de sus capacidades, por lo que difícilmente se podrá construir resiliencia desde ahí. Por tanto, ninguna de las intervenciones tiene un análisis de género como tal, y tampoco se percibe que se hayan utilizado las herramientas de un marco analítico de género para el diagnóstico.

5.2. Sobre cómo las acciones han considerado el enfoque multisectorial y multinivel, y enfoque VARD como procesos clave en la construcción de resiliencia.

- *No existe una visión estratégica ni una planificación que contemple las dimensiones multisectorial y multinivel en las distintas intervenciones, reduciendo así las posibilidades de generación de sinergias.*

Muchos de los procesos de sinergia entre proyectos fueron surgiendo en la ejecución y son resultado de la presencia de la AECID en espacios comunes de coordinación a nivel país más que frutos de un proceso planificado y programado. Estando la AECID presente en terreno, no contaba con herramientas de planificación ni de seguimiento de contexto formalizadas que le permitieran desarrollar una estrategia de financiación multinivel y multisectorial para la construcción de resiliencia, más allá de una focalización sectorial como compartimento estanco.

En un contexto como Níger, de crisis cíclicas y crónicas, **el inexistente análisis multicausal dificulta la adopción de un enfoque multisectorial**, tanto a actores de desarrollo como a actores que trabajan en emergencia y recuperación temprana. Analizando las intervenciones, este equipo evaluador encuentra suficientes elementos de puntos de encuentro y complementariedades entre las diversas intervenciones financiadas en un mismo marco temporal, como para que se hubieran podido generar más sinergias que, sin embargo, no se han dado, y las pocas que se han dado no estaban planificadas como tales. El equipo las considera como impactos positivos no esperados. Un ejemplo sería el apoyo a la crisis 2012, momento en el que se financiaron actores con diversos enfoques sectoriales y que resultó en la implementación en una sinergia multisectorial y multinivel, pero no hay documentos de base estratégicos ni operativos de la AECID que apuntaran a esto.

Es reducido el número de intervenciones que consideren el enfoque multisectorial.

La focalización sectorial que toma la Cooperación Española priorizando determinado número de sectores (género, seguridad alimentaria, salud, nutrición), conlleva que los actores no siempre consideren el elemento multisectorial en las intervenciones o entre intervenciones.

La integración del enfoque multinivel ha sido variado.

Si bien en los mecanismos de toma de decisiones y coordinación es fácil encontrar una bidireccionalidad, incorporando desde lo nacional a lo departamental y lo local, cuando se analizan las acciones específicas no existen estas destinadas a actores que se encuentran en estos distintos niveles, sino mayoritariamente dirigidas a lo local.

- *La ausencia de un enfoque VARD y de gestión de riesgo compromete la construcción a largo plazo y perpetúa situaciones de vulnerabilidad, impidiendo así la construcción de resiliencia.*

Por cómo se organizan las intervenciones y los riesgos materializados en la fase de ejecución, se puede afirmar que falta una **cultura de riesgo** y de gestión del mismo. No se incorpora el elemento riesgo en los diagnósticos, por lo que difícilmente se encuentran análisis detallados que se plasmen en medidas mitigadoras o preventivas en las intervenciones, dejando a las personas en la misma situación de vulnerabilidad. Las intervenciones de emergencia no han aprovechado las oportunidades de cambio y transformación; y las intervenciones de desarrollo no han incorporado elementos de gestión de riesgo.

Los pocos riesgos que consideran las organizaciones son los factores externos

que pueden afectar al desarrollo, pero no riesgos vinculados a “*do no harm*”, no como riesgos de los que exponen a la población a mayor vulnerabilidad, porque no identifican qué amenazas pesan sobre la población y les está sumiendo en un estado permanente de vulnerabilidad y, por tanto, no se identifican actividades o estrategias en los proyectos para minimizar el impacto de esas amenazas y reducir la vulnerabilidad. No encontramos en ninguna intervención de desarrollo este planteamiento en el sentido de “*do no harm*”.

A pesar de que el factor de seguridad ha sido un elemento importante en el contexto de Níger durante el período evaluado, ni la revisión documental especialmente ni tampoco en el trabajo de campo realizado mediante entrevistas, se ha evidenciado

un manejo de la seguridad acorde con las necesidades por parte de las intervenciones. Esto refuerza la idea de falta de cultura de riesgo, ya que ni siquiera algo tan obvio en el contexto de Níger ha sido tomado en cuenta más allá de considerarlo una limitante al seguimiento de los proyectos.

5.3. Sobre los resultados de las intervenciones en generar condiciones de resiliencia o contribuir a ellas

- *La Cooperación Española no genera apropiación per se, sino que apoya intervenciones ya existentes que consideran la apropiación como una estrategia central.*

Los dos grandes principales ejemplos de apropiación (Salud y Dispositivo) son previos a la Cooperación Española.

No se crean ni se generan gracias a las intervenciones financiadas, sino que ya existían, y la Cooperación Española, con buen criterio estratégico de entrada al país, viene a sumarse como un actor que ofrece apoyo y comprende el contexto, pero no como un actor generador de esta apropiación.

Existen dos iniciativas apoyadas por la AECID en las que se tienen esperanzas de alcanzar resultados interesantes en materia de construcción de capacidades. Son dos grandes proyectos del Ministerio de Agricultura (PMERSA y FIDA) que pueden seguir fortaleciendo esta apropiación, pero aún están en una fase inicial para juzgar dicha apropiación en todo su sentido.

- *A pesar de que la apropiación es un concepto clave señalado en la declaración de París de 2005, como factor de eficacia y que se ha considerado clave en la intervención de la Cooperación Española en Níger, hay decisiones que están comprometiendo una línea contraria.*

En este contexto de apuesta por la apropiación, hay unas **decisiones contradictorias por parte de la Cooperación Española**. Por un lado, los programas no se diseñaron ni se eligieron por su parte con este objetivo planificado. Esto es, no se eligen intervenciones que incorporan la apropiación por parte de las estructuras nigerinas ni como resultado ni como objetivo de sus proyectos. Por otro lado, la Cooperación Española parece emprender una línea contraria a la iniciada en su entrada en

Níger de apoyo a sistemas nacionales, ya que en un momento determinado cambia la tendencia y se apoyaron intervenciones multilaterales que están incluso duplicando mecanismos y acciones.

- *Existen elementos para una apropiación favorable a nivel central del gobierno, que son todavía incipientes y discrecionales a nivel sub-nacional y que, por lo general, están ausentes/no son trabajados a nivel local y comunitario.*

A pesar de lo anterior, **han sido identificados algunos elementos que contribuyen, pero no logran maximizar, esta apropiación.** El Gobierno nigerino está presente y liderando foros de coordinación clave. Sin embargo, no existe un trabajo de construcción de capacidades para la apropiación que llegue hasta el nivel comunitario. Algunas intervenciones trabajan a nivel descentralizado apoyando a cuadros técnicos medios de diversos ministerios, y en coordinación con instancias departamentales y regionales. En general, han funcionado bien estas instancias entre ellas, si bien sus dificultades están vinculadas a la falta de recursos materiales y logísticos. **La capacidad de generar apropiación en cuanto a interrelación entre estructuras nacionales y locales desde las intervenciones de ONGD es muy limitada.** Se constata que se trabaja a nivel local pero, cuando se termina la intervención, no queda apropiación en esas estructuras.

Otras intervenciones trabajan apoyando a comités comunitarios con algunas formaciones y actividades de sensibilización, pero **no existe un enfoque participativo de trabajo** por lo que no podemos hablar de implicación efectiva de la comunidad, lo que, unido a otros factores, ha podido provocar una falta de sentido de responsabilización por parte de la población que no ha contribuido a preservar la inversión realizada.

En todo el marco temporal de la evaluación se percibe el **cambio de voluntad política y la apertura del Gobierno** y hay algunas intervenciones que sostienen y promueven esta voluntad política. Las intervenciones de Unicef apoyadas por la Cooperación Española han contribuido a la creación de marcos legales, lo que se traduce en cambios en la legislación respecto a la temática nutrición, por ejemplo. Lo mismo sucede con las intervenciones de la FAO apoyadas, en los cambios de ciertas leyes y reglamentaciones respecto a semillas. Además, algunas de las intervenciones han contribuido al refuerzo de estructuras y mecanismos tanto de

ejecución como de coordinación a nivel central y a nivel regional.

- *El apoyo técnico que realiza la AECID se limita al nivel nacional, centrándose en trabajar con políticas y organismos centrales.*

No hay evidencias de apoyo técnico a **ninguna estructura departamental ni local.** El equipo cree que hay dos factores que han podido condicionar esta elección y que explican quizás por qué no podían plantearse apoyos más allá del nacional: desde 2011 las visitas a terreno han sido reducidas por seguridad, y en todo el período a evaluar han existido momentos de muy escaso personal y de puestos vacíos en la OTC.

- *Las intervenciones evaluadas no han incorporado un desarrollo de capacidades real.*

Existe cierto desconocimiento, o al menos una interpretación errónea, de qué significa construcción de capacidades. Las actividades de construcción de capacidades vinculadas con los beneficiarios últimos se limitan a temas de formación, capacitaciones, sensibilización; son muy pocas las que realmente han desarrollado algunas capacidades que apuntan a cuestiones estratégicas de medio y largo plazo.

A la concepción limitada que se tiene de la temática (se equipara a ofrecer formación), se une un deficiente **diagnóstico que no incorpora análisis de capacidades** en todos los niveles en el diseño de las intervenciones. Por tanto, es imposible encontrar construcción de capacidades cuando no se conocen, no se han analizado y no se han incorporado en las intervenciones.

Si bien se ha logrado cierto desarrollo de capacidades en personas, comunidades e instituciones, este no es un componente especialmente destacable ni relevante de las actuaciones. Son **escasas las que contemplan la construcción de capacidades como un componente o como un elemento transversal**, y las que lo hacen no aplican un enfoque necesariamente eficaz.

El único elemento que aparece en un número importante de las intervenciones, y ya hemos comentado, es el **fortalecimiento de los servicios técnicos descentralizados** de los diferentes ministerios, optimizando los esfuerzos de construcción de capacidades. Las **estructuras que más se han beneficiado de un refuerzo de**

capacidades a través de las intervenciones, fomentando la apropiación, están siendo los servicios técnicos descentralizados, lo que hace que este apoyo técnico apoyado en las intervenciones se acerque a las necesidades de los beneficiarios últimos. Tema aparte sigue siendo su limitada capacidad operativa, falta de medios y de mecanismos de seguimiento.

- *La Cooperación Española no ha construido capacidades per se, sino que ha sabido sumarse a procesos de construcción de resiliencia puestos en marcha por otros actores.*

Las capacidades fortalecidas por la Cooperación Española, así como las escasas y limitadas experiencias de construcción de resiliencia que ha podido contrastar el equipo evaluador, se deben a –por un lado- procesos que ya estaban en marcha, como el DNPGCCA o el Fondo Común de Donantes en Salud, y –por otro lado- a intervenciones de actores con amplia experiencia en la región y en Níger, específicamente FAO y algunas ONG españolas con amplia trayectoria en el país, pero no a un proceso planificado, orientado, ejecutado y financiado expresamente por la AECID.

5.4. Sobre las condiciones organizativas e institucionales para incorporar la resiliencia en la práctica de la AECID

- *El posicionamiento institucional respecto al concepto de resiliencia y qué dimensiones debe abarcar su puesta en práctica en la Cooperación Española, no está suficientemente consensuado, adoptando diferentes elementos en función de la comprensión de cada departamento de AECID y SGCID, y no permea las estructuras, decisiones y programación de la AECID.*

Era esperable que en el periodo evaluado, 2009-2012, no existiese en la AECID un patrón de actuación dentro de los parámetros de resiliencia. La AECID ha emprendido en los dos últimos años un proceso de reflexión interna y de contribución en foros internacionales reseñable y positivo. La existencia de un Grupo de Trabajo específico en la materia y un abanderamiento del tema en los espacios europeos es una prueba de la voluntad institucional por avanzar en este terreno. En todo caso, el ámbito internacional y la asimilación interna no siempre van de la mano y, más allá de su discusión y la

plasmación en los documentos generados, el tema no ha permeado la cultura y práctica organizativa. Prueba de ello es que entre las diferentes unidades de AECID y SGCID sigue sin contarse con un consenso institucional al respecto: qué se entiende por resiliencia, qué elementos lo componen, cuáles son los más prioritarios y a qué componentes les va a otorgar un mayor peso, importancia estratégica y dotación de recursos. El hecho de que aún esté pendiente de cerrarse la elaboración de una política/estrategia sobre resiliencia que delimite el posicionamiento y marque la senda a seguir, no contribuye a aclarar este panorama.

Más notorio durante el periodo evaluado, la planificación, las decisiones y la orientación estratégica en Níger y el perfil de sus intervenciones, no han estado presididos por elementos que contribuyan a construir resiliencia, ni han estado orientados hacia la consecución de los mismos.

- *No ha existido un marco programático y sectorial que oriente las líneas maestras de actuación en Níger y que capitalizase la experiencia temática en salud y seguridad alimentaria para trasladarla al ámbito de la resiliencia.*

A pesar del ejercicio coordinado entre OTC y sede de Madrid en 2010, de cara a elaborar una Programación-País piloto, el periodo evaluado ha carecido de herramientas de planificación estratégica y operativa. Aunque existió un marco de trabajo conjunto con el Estado Nigerino, recogido en la I Comisión Mixta (2009-2010, prorrogada hasta diciembre 2011), no fue hasta la llegada del MAP en 2014 cuando se cuenta con una orientación estratégica país. Aun siendo joven la Cooperación Española en Níger, se hubiera podido capitalizar la experiencia y capacidad existente en temáticas sectoriales como salud y seguridad alimentaria para comenzar un abordaje sectorial y transversal específico en resiliencia.

- *La AECID no ha aprovechado el contexto vivido en el país para fijar estratégicamente los elementos que posteriormente hubieran contribuido a construir resiliencia.*

Níger ha vivido en el periodo evaluado un contexto político complicado, y ha estado marcado especialmente por dos momentos de grave crisis humanitaria debido a una inseguridad alimentaria elevada que ha degenerado en sendas crisis nutricionales en 2009 y 2012. Ambas crisis, los programas de respuesta, así como todo el proceso de apoyo que

han conllevado, generaron suficientes experiencias para haber identificado y construido capacidades o resiliencia de una manera más activa, decidida y orientada de lo que en la práctica ha hecho la AECID.

- *Un alto volumen de programas en momentos de graves vacíos en recursos humanos en la OTC ha comprometido la construcción sostenida de capacidades.*

Las continuas y prolongadas brechas de recursos humanos en la OTC, unido a un volumen muy alto de proyectos para el número de técnicos disponibles para darle seguimiento, han sido determinantes y han tenido un impacto negativo a la hora de plantear un fortalecimiento de capacidades de manera sostenida y participar en algunas estructuras claves con un rol más activo. Igualmente, el volumen de gestión manejado por el equipo de la OTC ha sido muy alto durante todos los años, pero especialmente en 2011 y 2012, y lejos de ser proporcional a los recursos disponibles, con la carga técnico-administrativa que ello supone.

- *Las respuestas humanitarias financiadas por la AECID han considerado de manera adecuada la estacionalidad, lo que ha contribuido a que se financien intervenciones pertinentes respecto a la situación de inseguridad alimentaria en el país, sin que esto contribuyera necesariamente a la construcción de resiliencia.*

Las **intervenciones en acción humanitaria**, apoyadas y financiadas por la Cooperación Española, y analizadas en esta evaluación (especialmente 08-CRE, 12-PMA, 13-FAO y 07-UNICEF), **están bien ajustadas temporalmente al calendario estacional de Seguridad Alimentaria del país**. Es clave en un contexto saheliano y agro-pastoral como el de Níger, y considerando el objeto central de esta evaluación en un contexto de crisis alimentarias recurrentes, que las intervenciones de emergencia y rehabilitación temprana tengan en cuenta la estacionalidad de los principales eventos del país (cosecha, lluvias, movimientos trashumantes, etc.). Si bien las intervenciones humanitarias no se han caracterizado, en general, por la construcción de resiliencia.

- *La Cooperación Española como donante es reconocida por sus socios como un actor flexible y no demasiado exigente en cuanto a documentación.*

La Cooperación Española es considerada un donante flexible, presente y perceptivo, habiendo adoptado en determinados momentos del proceso un rol de liderazgo importante.

Los documentos de propuesta, de seguimiento y evaluación, salvo en el caso de las ONGD, no presentan una calidad mínima para poder valorar la calidad de la propuesta, la posible construcción de capacidades, y en su caso, de resiliencia.

Se constata la diferencia de qué información se pide o la capacidad que existe para pedir determinada información según a qué donantes o agencias. Especialmente significativo es el caso de la financiación multilateral, por el enorme volumen de fondos que se manejan, la paupérrima calidad de las formulaciones, y de los informes de seguimiento recibidos, y el bajo nivel de exigencia de la AECID, comparado con los estándares exigidos por ejemplo a la cooperación vía ONGD.

- *La poca calidad de gestión de la información y la limitada capacidad para procesar informes y documentación, compromete el papel que la AECID debe jugar en cuanto a seguimiento de las intervenciones financiadas.*

Aun reconociendo las dificultades que tiene planificar en un contexto como el de Níger, se ha identificado una **debilidad manifiesta de herramientas de planificación y seguimiento** por parte de la AECID para velar por que su programa en el país construya resiliencia.

La evaluación ha podido constatar **un problema estructural de manejo y análisis de información**. Reconociendo una mejor gestión y sistematización de la información en la Unidad de ONGD, de manera general la información que manejan las diferentes unidades (OTC, unidad geográfica, multilateral y OAH) no es compartida, analizada de manera conjunta, y tienen un retraso temporal que hace difícil aplicar cualquier lección aprendida o corregir desviaciones cuando éstas son detectadas con la intervención ya finalizada. De hecho, el seguimiento que se ha observado en muchas de las intervenciones analizadas es discrecional y motivado normalmente y de manera puntual por la necesidad de contar con ciertos elementos de información antes de renovar o conceder una financiación a una agencia multilateral, y no realmente respondiendo a un seguimiento técnico planificado y destinado a reconducir.

Muchas de las **debilidades identificadas en el análisis de los componentes de resiliencia no pudieron ser anticipadas o detectadas** por la AECID por la forma en que es producida y gestionada la información. Una causa principal es el tiempo que transcurre entre que se recibe un informe, se revisa administrativamente, se hace algún seguimiento técnico (no en todos los casos se hace) y se toman decisiones. En ocasiones, la información clave ni siquiera ha sido procesada. Un ejemplo concreto que se puede señalar es que de las 13 intervenciones evaluadas, este equipo evaluador no ha visto un listado de beneficiarios completo (ni en la formulación, ni en informes intermedios o finales) que contara con información desagregada. Incluso en intervenciones con una inversión de millones de euros y sostenida en el tiempo y ya terminadas, a día de hoy no se dispone aún de listado de beneficiarios.

- *No existe un espacio propio de coordinación formalmente establecido para los actores de la Cooperación Española presentes en el país.*

No hay muchas ONGD presentes en el país, de ahí que sea fluida la relación, sin embargo, no ha existido un sistema formal de seguimiento ni de visitas de la OTC a proyectos, etc. En algunos momentos de la historia de la OTC, la inseguridad ha impedido estas visitas, pero en otros momentos este elemento quedaba sujeto a la iniciativa de las ONGD hacia la OTC. Tampoco hay una regularidad de reuniones, de intercambio de información sobre intervenciones, sobre el país, etc. En cierta manera, la escasez de RRHH ya mencionada ha podido condicionar el seguimiento de los proyectos.

6. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones aquí presentadas han sido elaboradas de manera conjunta con las personas de las distintas unidades de la AECID y SGCID que conforman el Comité de Seguimiento de la evaluación en un taller realizado durante el mes de mayo.

En este taller también se consensuó la estructuración de las recomendaciones es un formato conciso y operativo que facilitará su posterior puesta en práctica. Cada una de las recomendaciones consta de un enunciado inicial seguido de un párrafo explicativo que se completa con cuatro elementos

informativos que permiten precisar la recomendación, a saber: unidad a la que va dirigida, relevancia de la recomendación, marco temporal y con que tipo de actividad está relacionada, según la siguiente clave:

	La elaboración y/o apropiación de un marco de trabajo, estrategia o guía de referencia;
	La elaboración y/o aplicación de procedimientos o herramientas;
	La coordinación o acuerdo entre unidades de AECID, SGCID, autoridades nacionales u otros donantes;
	Acciones de incremento de capacidades y recursos.

1. Difundir y fomentar un debate estratégico entre las unidades de sede y terreno sobre las implicaciones que, para las actuaciones de la Cooperación Española, supone el concepto de resiliencia recogido en la Nota de Concepto y las directrices (en elaboración en el momento de elaborar esta recomendación).

Dado que la Cooperación Española apuesta por la resiliencia como estrategia de su actuación en Sahel, debe avanzar en la elaboración de las directrices que ayuden a operativizar los documentos de posicionamiento existentes.

Una vez aprobadas dichas directrices, se debería realizar un ejercicio de análisis sobre la nueva manera de trabajar que dichas directrices van a suponer para las distintas unidades de la AECID implicadas: Dpto de África Subsahariana, Dpto de ONGD y OAH, fundamentalmente. En el reciente *Marcadore de Resiliencia de ECHO*⁴⁷ aparecen algunas claves que pueden ayudar a operacionalizar dichas directrices en torno a parámetros concretos e indicadores cualitativos.

- **Unidad a la que se dirige:** SGCID - Políticas de Desarrollo
- **Relevancia/importancia:** Muy alta
- **Plazo:** Medio plazo, durante 2015
- **Relacionada con:**  

⁴⁷ http://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/resilience_marker_guidance_en.pdf

2. Dar a conocer y fomentar la apropiación de la herramienta clave (directrices) en resiliencia en las unidades implicadas en la gestión de la ayuda en el Sahel.

Una vez aprobadas las directrices, éstas deben incorporarse a la práctica trabajando primero un entendimiento común de las mismas para que el personal técnico de AECID se dote del conocimiento y de las herramientas y procedimientos adecuados para identificar esos elementos en las propuestas, y explicar los mismos a las organizaciones socias.

Para ello sería conveniente organizar un seminario de trabajo o taller dirigido al personal de DCAA, OAH, Dpto de ONGD, OTC, redes sectoriales, y las redes de puntos focales de acción humanitaria, de modo que sirvan de agentes diseminadores en sus respectivas unidades.

- **Unidad a la que se dirige:** SGCID - Políticas de Desarrollo
- **Relevancia/importancia:** Muy alta
- **Plazo** medio plazo < 1 año Durante 2015
- **Relacionada con:**   

3. Incorporar los componentes fundamentales de resiliencia en el análisis interno previo de identificación de acciones, capacidad de los socios, elaboración y/o estudio de propuestas y en los documentos de formulación.

Se debe asegurar que en las herramientas que utiliza el personal de AECID para valorar los socios y/o propuestas a través de las cuales canaliza la ayuda, junto con la valoración de la calidad técnica final de las propuestas y los documentos de formulación, incorporen la consideración de referencias a los siguientes componentes esenciales de construcción de resiliencia como criterios de calidad a la hora de tomar las decisiones sobre las actuaciones en Níger (el qué y el con quién): a) análisis de vulnerabilidades, riesgos y capacidades b) análisis de género c) información sobre cómo se asegura el enfoque VARD.

Sería deseable que, junto estas herramientas de análisis sugeridas, desde AECID se fueran dando pasos inmediatos para formar a su personal en di-

chas herramientas mientras se van incorporando a la práctica en la valoración de propuestas.

- **Unidad a la que se dirige:** Dpto. de África Subsahariana, Dpto. de ONGD y OAH.
- **Relevancia/importancia:** Muy alta
- **Plazo:** medio plazo < 1 año, durante 2015
- **Relacionada con:**   

4. Adoptar de una manera explícita un enfoque multisectorial en la actuación de la Cooperación Española en Sahel.

Debería garantizarse un enfoque multisectorial en los siguientes dos niveles. Por un lado, la aproximación de la Cooperación Española a este enfoque multisectorial debe realizarse reforzando los mecanismos de coordinación interdepartamental entre las unidades de la AECID en el marco del *equipo país ampliado* para asegurar estratégicamente un apoyo multisectorial enfocado a la construcción de resiliencia, potenciando asimismo una necesaria complementariedad entre las acciones.

Junto a estas medidas, se recomienda reforzar el Grupo Estable de Coordinación (GEC) de los actores de cooperación española presentes en el país como un mecanismo de coordinación enfocado a la construcción de resiliencia en que facilite la adopción explícita de un enfoque multisectorial y sirva para potenciar y articular acciones conducentes a tal fin.

- **Unidad a la que se dirige:** Dpto. de África Subsahariana, Dpto. de ONGD, OAH y OTC.
- **Relevancia/importancia:** alta
- **Plazo:** medio plazo (< 1 año)
- **Relacionada con:** 

5. Priorizar el apoyo a intervenciones que fortalezcan sistemas nacionales existentes.

La Cooperación Española debería garantizar un apoyo a intervenciones o mecanismos de ayuda que complementen y/o desarrollen capacidades previas existentes en el país, evitando financiar intervenciones que estén creando estructuras

paralelas o que supongan un menoscabo o una sustitución del liderazgo asumido por instituciones gubernamentales.

- **Unidad a la que se dirige:** Dpto. de África Subsahariana, OAH y OTC.
- **Relevancia/importancia:** Muy alta
- **Plazo:** Corto plazo (< 4 meses)
- **Relacionada con:** 

6. Retomar un mecanismo regular de coordinación a nivel país.

Identificar y formalizar espacios de coordinación regular entre la OTC y los actores españoles de cooperación presentes en la zona buscando una doble utilidad. Por un lado, el intercambio de información sobre el contexto y el terreno al que las diferentes ONG tienen acceso. Por otro lado, facilitar a la OTC acceso a información contrastada sin necesidad de desplazarse cuando las condiciones de inseguridad lo impidan.

Estos espacios, además, podrán abrir vías a la colaboración y trabajo conjunto de distintas organizaciones.

- **Unidad a la que se dirige:** OTC
- **Relevancia/importancia:** alta
- **Plazo:** Corto plazo (< 4 meses)
- **Relacionada con:** 

7. Incrementar el rigor en las exigencias de calidad de la información sobre las intervenciones.

La Cooperación Española debería asegurar que en los documentos de propuesta, de seguimiento y de informe final que se solicitan a actores multilaterales, empresas públicas y otros donantes contienen —en la línea de las experiencias ya desarrolladas con las ONGD— los datos e información normalmente imprescindible para la gestión de la ayuda. Más allá de ser imprescindible para una gestión básica de las operaciones y permitir a los gestores su supervisión adecuada y la rendición de cuentas acerca de los resultados que se pretenden y se van

alcanzando, permitiría contar con los elementos de información necesarios en torno a la consideración o no de los elementos que confluyen en la construcción de resiliencia.

- **Unidad a la que se dirige:** Dpto. de África Subsahariana, OAH y OTC.
- **Relevancia/importancia:** alta
- **Plazo:** medio plazo < 1 año, durante 2015
- **Relacionada con:**  

8. Mejorar los procesos de gestión del conocimiento en la AECID.

La AECID debería moverse progresivamente hacia una cultura organizacional de gestión del conocimiento mediante dos vías. Por un lado, una mayor dotación en recursos humanos destinados al seguimiento, análisis, sistematización y aprendizaje derivado de la identificación, aprobación, ejecución y evaluación de las operaciones en la zona. Por otro lado, fomentando la utilización normalizada, extensiva y sistemática de las herramientas informáticas disponibles en AECID para la gestión de intervenciones.

- **Unidad a la que se dirige:** Dpto. de África Subsahariana, OAH y OTC.
- **Relevancia/importancia:** Muy alta
- **Plazo:** Corto plazo medio plazo < 1 año
- **Relacionada con:**  

9. Establecer medidas que garanticen la visibilidad de la Cooperación Española en las intervenciones que son apoyadas.

La Cooperación Española debe garantizar la visibilidad de su ayuda con vistas a que los socios estratégicos y los socios operacionales de las instituciones y entidades beneficiadas sepan identificar de dónde procede el apoyo recibido. Para ello debe asegurarse la adecuada implementación de los acuerdos establecidos al respecto contenidos en los convenios marcos de financiación. En su caso, revisar aquellos en los que no se menciona la visibilidad e incluir una cláusula al respecto.

- **Unidad a la que se dirige:** OAH y OTC.
- **Relevancia/importancia:** media
- **Plazo:** Corto plazo (< 4 meses)
- **Relacionada con:** 

10. Sistematizar el proceso de apoyo al Fondo Común de Donantes en Salud y al DNP-GCCA.

Para la AECID, tanto el apoyo al Fondo Común de Donantes en Salud y al DNP-GCCA, como la experiencia generada en torno a ambos procesos han sido iniciativas muy relevantes al mismo tiempo que dispares en cuanto a los recursos y esfuerzos invertidos así como en cuanto al reconocimiento del papel jugado en ellos. Dado la experiencia ya acumulada, lo estratégico de ambas iniciativas y el gran volumen de recursos invertidos, se recomienda revisar, sistematizar y analizar ambas iniciativas de cara a la obtención de aprendizajes.

- **Unidad a la que se dirige:** OAH y Dpto. de África Subsahariana.
- **Relevancia/importancia:** Muy alta
- **Plazo:** medio plazo < 1 año,
- **Relacionada con:** 

11. Garantizar la calidad de los procesos de evaluación.

La Cooperación Española debe velar desde el inicio por el sentido de oportunidad y consumo

de recursos que supone una evaluación de esta naturaleza y, en su caso, asegurar en lo posible su evaluabilidad. En primer término, asegurándose de que dispone de información de primera mano —por ejemplo a través de misiones exploratorias preliminares conjuntas entre la unidad gestora principal de la AECID y una representación de la División de Evaluación— que ayuden a decidir acerca de la racionalidad del ejercicio y si, dadas las condiciones y necesidades de información, la evaluación es el mecanismo oportuno para satisfacer tales demandas o, por el contrario, amerita una asistencia técnica de otra naturaleza (diagnósticos organizacionales; elaboración de herramientas y establecimiento de procedimientos y protocolos; formación y capacitación, etc.). De orientarse hacia la evaluación, ha de asegurarse su evaluabilidad, por ejemplo: asignando recursos humanos que acompañen el proceso evaluativo; ampliando los tiempos que se destinan a cada una de las fases de la evaluación; recopilando previamente la documentación básica relacionada con el objeto o temática de la evaluación, portfolio que, por otro lado, debería de ser revisado para la elaboración de unos TdR más ajustados a las condiciones de información existentes; y por último, cuando la evaluación lo precise, contando con una persona de referencia experta en la materia con capacidad de interlocución estratégica y técnica.

- **Unidad a la que se dirige:** SGCID – División de Evaluación
- **Relevancia/importancia:** Muy alta
- **Plazo:** medio plazo < 1 año, durante 2015
- **Relacionada con:**  

Otros documentos relacionados
se pueden encontrar en:

<http://www.cooperacionespañola.es/es/publicaciones>