



15 Evaluación Conjunta

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

Resumen ejecutivo



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

Resumen ejecutivo

1. Objeto y Concepto

Concepto de resiliencia en la Cooperación Española (CE)

La conceptualización de resiliencia en la 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 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

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 Marco Asociación País de Niger 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 *Système d'Alerte Précoce* 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 la *Initiative les Nigériens Nourrissent les Nigériens* (I3N) y se reconoce también la participación en espacios de coordinación de *Partenaire Technique et Financier*, clúster 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 *Initiative les Nigériens Nourrissent les Nigériens* (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 identi-

cación 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 respecto 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 Dispositivo Nacional de Prevención y Gestión de Catástrofes y Crisis Alimentarias (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.

Otros documentos relacionados
se pueden encontrar en:

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