



# 15 Evaluación Conjunta

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

Informe sintético



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	IV
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	V
INTRODUCCIÓN	1
1. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVO	1
2. OBJETO EVALUADO	1
2.1. La resiliencia en la Cooperación Española	1
2.2. Intervenciones objeto de evaluación: selección y características	2
3. METODOLOGÍA	4
3.1. Fases, tiempos y productos	4
3.2. Condiciones y pasos preliminares	4
3.3. Matriz de evaluación, marco de análisis de resiliencia y preguntas	4
3.4. Plan de análisis, técnicas y herramientas	4
3.5. Condicionantes y limitantes en el estudio	6
4. ANÁLISIS	6
4.1. Contexto, hitos y condiciones: línea de tiempo 2008 – 2012	7
4.2. La intervención AECID en Niamey, Tahoua, Maradí y Zinder según índices de seguridad alimentaria y de vulnerabilidad	8
4.3. Alineación de las intervenciones con políticas públicas	8
4.4. Procesos de identificación: análisis de vulnerabilidad y riesgos	9
4.5. Enfoque multisectorial y multinivel	10
4.6. Aplicación del enfoque VARD en las intervenciones estudiadas	12
4.7. Apropiación de las intervenciones por las estructuras nigerinas	13
4.8. Contribución de las intervenciones a alcanzar objetivos de medio plazo de construcción de capacidades propias	15
4.9. Percepción de la contribución de la Cooperación Española a las políticas nigerinas de construcción de resiliencia	16
4.10. El factor seguridad	16
5. CONCLUSIONES	17
5.1. Sobre cómo la resiliencia es incorporada en la identificación y diseño de las operaciones en Níger	17
5.2. Sobre cómo las acciones han considerado el enfoque multisectorial y multinivel, y enfoque VARD como procesos clave en la construcción de resiliencia.	17
5.3. Sobre los resultados de las intervenciones en generar condiciones de resiliencia o contribuir a ellas	18
5.4. Sobre las condiciones organizativas e institucionales para incorporar la resiliencia en la práctica de la AECID	18
6. RECOMENDACIONES	18

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Intervenciones evaluadas: título, entidad, fechas, ámbito geográfico, sector, importe y código	3
Tabla 2. Componentes de Resiliencia y elementos de análisis	5

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Esquema de plan de análisis y productos	5
--	---

## Siglas y acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
COGES	Comités de Gestión
CRE	Cruz Roja Española
DCAA	Dirección de Cooperación con África y Asia
DCMHyF	Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera
DNPGCCA	Dispositivo Nacional de Prevención y gestión de catástrofes y crisis alimentarias
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
GED	Género en el Desarrollo
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/ MEL	Ministère de l'Agriculture y Ministère l'élevage
MAP	Marco Asociación País
MED	Mujeres en el Desarrollo
OCHA	Oficina de Coordinación Humanitaria de Naciones Unidas
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PTF	Partenaire Technique et Financier
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAP	Système d'Alerte Précoce
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
SISAN	Simposio Internacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SNU	Sistema de Naciones Unidas
TdR	Términos de Referencia
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
URD	Urgencia, Rehabilitación y Desarrollo
VARD	Vinculación entre Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo



# Informe sintético

## 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 tendentes 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.

### Gestión de la evaluación

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.

## 1. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVO

Esta evaluación externa 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 Ayuda Humanitaria.

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**.

## 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 componentes 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.

### 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 cro-



nológico 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**, 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 (Alianza Global para la Iniciativa Resiliencia).

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*", del que surgieron ocho mensajes clave<sup>1</sup>.

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 Grupo de trabajo de resiliencia en el Sahel 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.

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.

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 en Madrid (con la colaboración de Intermon Oxfam). En septiembre de 2014 la **SGCID** aprueba su "**Propuesta de marco de trabajo para la elaboración de directrices sobre Resiliencia**", y comienza a elaborar unas orientaciones estra-

tégicas sobre Resiliencia, incluido en el Marco de Resultados del IV Plan Director.

### 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 2):

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).

Esta composición se fundamenta, en la información adelantada en los TdR, en el análisis de diversas fuentes utilizadas por AECID -OCHA, Cruz Roja y en otras referencias internacionales reconocidas en la materia como el Marco de Acción de Hyogo.

## 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 Oficina de Ayuda Humanitaria como por la Dirección de Cooperación con África y Asia (DCAA) y la Dirección de Cooperación Multilateral 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 un conjunto de criterios técnicos y gerenciales.

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. Durante la

<sup>1</sup> Documento de mensajes clave disponible en: [http://www.urd.org/IMG/pdf/MessClesResilience\\_DAKAR.pdf](http://www.urd.org/IMG/pdf/MessClesResilience_DAKAR.pdf)



fase de terreno, el equipo evaluador identificó una intervención más de apoyo a la urgencia alimentaria de 2011, llevada a cabo por FAO, que por su importancia y representatividad fue incorporada al listado de acciones a evaluar. Finalmente, el listado quedó constituido por 13 intervenciones (ver Tabla 1).

El marco temporal de las intervenciones evaluadas abarca a aquellas aprobadas entre 2009 y 2012.

Si bien el ámbito geográfico inicialmente previsto eran las regiones de Tahoua y Maradí, como puede observarse en la Tabla 1, algunas intervenciones han tenido una implementación nacional. 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, con respecto a los actores responsables y/o beneficiados, así como al ámbito al que se circunscriben, 5 son

**Tabla 1. Intervenciones evaluadas: título, entidad, fechas, ámbito geográfico, sector, importe y código**

Título	Entidad Beneficiaria	Año Inicio/ Año finalización	Ámbito Geográfico	Sector	Importe AECID	CODIGO 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.

propriadamente de Acción Humanitaria (AH), mientras las 8 restantes se enmarcan en el ámbito del desarrollo. De igual forma respecto a los sectores, si bien mayoritariamente se enmarcan en el sector de la seguridad alimentaria (10), existen también dos intervenciones específicas de nutrición y una del sector salud. Las líneas de actuación desarrolladas han sido muy variadas y diferentes.

### 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 Oficina de Ayuda Humanitaria. 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 semanas<sup>2</sup>.

#### 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.

A propuesta del equipo evaluador, se realizó un ta-

<sup>2</sup> 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.

ller 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.

#### 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 informantes<sup>3</sup>.

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**. La Tabla 2 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.

#### 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).

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 encontradas durante el proceso evaluativo. Se han revisado 246 documentos clave, se han realizado 129 entrevistas, 10 grupos focales y una asamblea comunitaria.

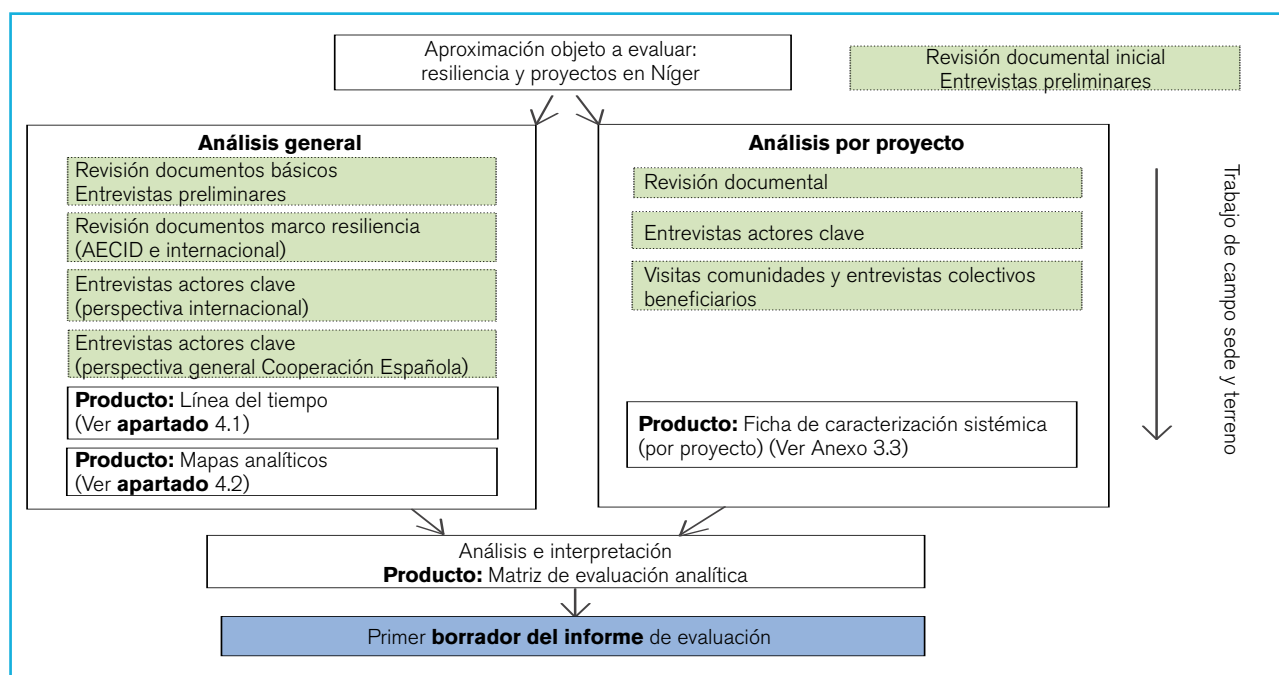
<sup>3</sup> Matriz de evaluación definitiva disponible en Anexo 3.1.

Tabla 2. Componentes de Resiliencia y elementos de análisis

Componentes	Elementos de análisis
1. IDENTIFICACIÓN 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.

Gráfico 1. Esquema de plan de análisis y productos



Fuente: Elaboración propia.

Sobre la base de las distintas vías de información presentadas, ha sido elaborada para cada intervención una **Ficha de caracterización sistémica**<sup>4</sup>, que se adjunta en el anexo 3.3.

El resultado del procesamiento e interpretación de la información recopilada ha sido esquematizado en una **matriz de evaluación analítica**<sup>5</sup> presentada en el anexo 3.2.

### 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.

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

- a. Una **planificación y gestión temporal inadecuada** por parte de las entidades gestoras de la evaluación.
- b. Una **participación dispar** de las distintas unidades de la AECID, de la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento de SGCID y del Comité de Seguimiento lo que ha dificultado enormemente el proceso de evaluación.
- 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.
- d. **Dificultades varias** respecto a la **documentación e información disponible**.
- 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.
- f. La complejidad de algunas de las intervenciones y el tiempo transcurrido desde la ejecución hasta el momento de la evaluación ha condi-

cionado el **acceso y selección aleatoria de las personas y comunidades beneficiarias**.

- 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.

#### 3.5.2. Limitantes

A pesar de una actividad evaluadora amplia, más de 245 documentos revisados y más de 100 entrevistas, 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.

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.

Para el resto de cuestiones requeridas en los TdR, hasta un total de seis preguntas y seis subpreguntas, 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**. En un segundo bloque se analiza el **diseño**<sup>6</sup>, focalizado en las cuestiones

<sup>4</sup> Las fichas pueden ser consultadas en el Anexo 3.3.

<sup>5</sup> Ver Anexo 3.2.

<sup>6</sup> No se pretende abordar un análisis completo de la calidad del di-

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

En el penúltimo bloque visibilizan los elementos que apuntan hacia **resultados** o condiciones para lograrlos, en referencia a la apropiación de las intervenciones por las autoridades nigerinas; y en referencia a la 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, que si bien es un elemento contextual, era a su vez la última pregunta de evaluación del conjunto de las planteadas en los TdR.

#### 4.1. Contexto, hitos y condiciones: línea de tiempo 2008 – 2012<sup>7</sup>

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 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.

seño 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.

<sup>7</sup> Los gráficos de este apartado están disponibles en Anexo 3.4 Línea del tiempo.

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 priorizadas. Los ejes de trabajo sobre los que articular la Cooperación Española serán la salud, el género y la seguridad alimentaria y nutrición. En el plano humanitario, el año 2009 viene marcado por una situación de **inseguridad alimentaria**. El **ámbito político permanece muy inestable** ante el intento del Presidente Tandja de extender su mandato.
- b) Segundo periodo. El año 2010 pivota en torno al **golpe de Estado** que tiene lugar en febrero y al alargamiento del **período de escasez de alimentos** (período de *soudure*) a la que debe enfrentarse la población. 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.
- 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. 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. Este año se celebra el Simposio Internacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), con un marcado y decidido apoyo de AECID y UNICEF y se anuncia el lanzamiento de la Iniciativa 3N. A nivel de OTC, es un año de **cambio de tendencia y consolidación** con la llegada 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 tener cubierto el sector salud y la seguridad alimentaria / nutrición, además de ser este último responsable, punto focal de Acción Humanitaria. En el aspecto negativo, el cambio de tendencia tiene como eje central el problema de seguridad con el secuestro y asesinato de dos expatriados franceses en enero de 2011, un empeoramiento de la situación en el norte y la complicación del conflicto en Mali.

- d) *Cuatro periodo.* El año 2012 es especialmente complicado en el país, con cinco factores incidiendo en el contexto humanitario durante el mismo período. El ejercicio de línea de tiempo evidencia cómo en este período de 2012 se vive el momento álgido de programas, donde se simultanean 11 de las intervenciones analizadas; así como 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).

Fuera del período de análisis de esta evaluación se deben mencionar tres elementos importantes. Por un lado, en octubre de 2013, tras cinco años de apoyo al dispositivo, la Cooperación Española ha sido reconocida como miembro de pleno derecho del DN-GPCCA. 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 los tres responsables de proyectos se demoró un año en sustituirlos, por lo que durante 2013, y hasta la llegada de los nuevos técnicos en el último trimestre 2014, la OTC ha vuelto a presentar un serio limitante en materia de recursos humanos.

#### 4.2. La intervención AECID en Niamey, Tahoua, Maradí y Zinder según índices de seguridad alimentaria y de vulnerabilidad<sup>8</sup>

El análisis del marco geográfico pretende cruzar los datos de la Cooperación Española en Níger durante el período evaluado con los principales indi-

<sup>8</sup> 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.

cadore 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.

El **departamento de Mirriah en la región de Zinder** es, con diferencia, el que ha concentrado **mayor número de intervenciones evaluadas** y donde además ha sido destinado **el mayor porcentaje de presupuesto**. 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.

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.

La Cooperación Española ha desarrollado su trabajo en las zonas de mayor vulnerabilidad, tanto de inseguridad alimentaria, como de índice de vulnerabilidad 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 públicas<sup>9</sup>

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.

Fruto del análisis realizado se puede afirmar que la totalidad de las intervenciones apoyadas por la Cooperación Española están perfectamente ali-

<sup>9</sup> Relacionada con la característica de resiliencia cuestionada en la sub-pregunta de evaluación 1.2.

neadas 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*, la práctica totalidad de las intervenciones están en consonancia con los ejes de esta nueva política pública nigerina aprobada en agosto de 2012.

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.

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.

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.

## 4.4. Procesos de identificación: análisis de vulnerabilidad y riesgos<sup>10</sup>

### 4.4.1. Análisis de vulnerabilidad y riesgos

**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. Este elemento condiciona de una manera importante que las intervenciones tengan un enfoque resiliente desde la propia etapa de diseño.

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.

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. La ausencia de este elemento de las capacidades es especialmente significativa en todas las intervenciones.

### 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 de la situación de desigualdad de género en general en el país, pero no en la zona de intervención, el resto de intervenciones, **06-DNGPCCA**, **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.

Existe otro grupo de intervenciones, **03-TRAGSA**, **04-PMERSA**, **10-CONEMUND**, **11-ENFANCE** que, a pesar de estar focalizadas las mujeres como grupo destinatario principal y priorizarlas como beneficiarias, no incorporan ningún análisis en este sentido y aunque han previsto medidas para garantizar su participación, estas responden más a un

<sup>10</sup> Dimensión de construcción de resiliencia relacionada con la Subpregunta 1.1. y Pregunta 4 de evaluación.



enfoque Mujeres en Desarrollo (MED) que Género en Desarrollo (GED)<sup>11</sup>.

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.

## 4.5. Enfoque multisectorial y multinivel<sup>12</sup>

### 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 esta 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, con un enfoque 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.

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.

11 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.

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

En general, 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 ecosistemas<sup>13</sup>, 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.

### 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, el componente de formación 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.

**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. Aunque también hay que señalar, que, al mismo tiempo, ha tenido importantes deficiencias en la materialización concreta de este enfoque.

Aunque la intervención **09-FIDA** está prácticamente comenzando la ejecución efectiva en el

13 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.

momento de esta evaluación, la estructuración orgánica inicial y las primeras realizaciones van encaminadas a una actuación multinivel.

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.

La intervención **06-DNGPCCA** 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.

En las intervenciones del **12-PMA** de respuesta a la crisis alimentaria de 2011-2012, la coincidencia de operativos similares hizo que se establecieran mecanismos de coordinación con distintas organizaciones. 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 intervención **06-FCD SALUD** contempla un claro enfoque multinivel que emana del enfoque multinivel del propio Plan de Desarrollo Sanitario 2011-2015.

Finalmente, 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.

#### 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.

También es el **04-PMERSA** donde se han dado sinergias en este caso con una intervención llevada a cabo por una ONGD, **11-ENFANCE**. Entre la intervención **03-TRAGSA** y la **06-DNGPCCA** también se han identificado algunas sinergias. También se han identificado sinergias entre la intervención **13-FAO** y el **06-DNGPCCA**, 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 DNGPCCA.

En el caso de **06-DNGPCCA** 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.

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**, como un buen ejemplo de generación de sinergias, ya que 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-DNGPCCA**, **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<sup>14</sup>

La Cooperación Española desde el Plan Director 2005-2008 cuenta con una base doctrinal en 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 VARD<sup>15</sup> 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

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-DNGPCCA, 07-UNICEF, 08-CRE, 12-PMA y 13-FAO.

La intervención **06-DNGPCCA** 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.

Ahora bien, durante la ejecución de actividades, y a pesar de no estar así definidas en el diseño de la propuesta, algunas de estas 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, tal y como recoge el informe final provisional de la *Evaluación de gestión de la crisis alimentaria de 2011-2012*.

En el diseño de la propuesta, el objetivo de **07-UNICEF** apunta a una acción humanitaria clásica: re-

ducir la mortalidad atajando la malnutrición en niños; pero incorporan también algunos objetivos de mitigación, fortalecimiento de capacidades y visión de largo plazo.

Las intervenciones evaluadas de **08-CRUZROJA** son respuestas de emergencia con elementos de rehabilitación y recuperación temprana.

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 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.

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.

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.

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

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

<sup>14</sup> Análisis de la dimensión de resiliencia de la subpregunta 1.5 y en respuesta a la pregunta 5 de la evaluación.

<sup>15</sup> 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.

desarrollo deberían cumplir básicamente los siguientes objetivos y criterios<sup>16</sup>:

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.

De las intervenciones analizadas en Níger con objetivos de desarrollo tenemos: 02-MDG-F, 03-TRAGSA, 04-PMERSA-GASPF, 05-FCD SALUD, 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 constatación 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 se 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"<sup>17</sup>.

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.

#### 4.7. Apropiación de las intervenciones por las estructuras nigerinas<sup>18</sup>

Como 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, teniendo en cuenta los siguientes elementos<sup>19</sup>:

1. Capacidades desarrolladas para la apropiación.
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.

17 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.

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

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

16 Íbidem.



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. Otro componente de esta intervención que contribuye a la apropiación es la formación de las personas que forman parte de las *Association des Usagers de l'Eau* en gestión de recursos hídricos. 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 y desde el nivel de organizaciones de agricultores hasta el nivel de agricultores.

#### 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-DNGPCCA** 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.

#### 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 la adhesión y la apropiación de los Comités de Gestión (COGES), así como la responsabilización de las personas beneficiarias que fueron encargadas de la selección de los lugares.

La responsabilidad de la ejecución de **04-PMERSA** 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.

En el caso de la intervención **06-DNGPCCA** 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.

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

La evaluación final de la intervención **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.

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 seno del **06-DNGPCCA** existe todo un entramado de estructuras nacionales y deslocalizadas. 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 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 trabaja estrechamente con el Ministerio de Agricultura y de la Ganadería (MAG/EL), la *Cellule Crise Alimentaire*, 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 DNGPCCA.

#### 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 Agricultura 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. 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.

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 y Ganadería (MAG/EL).

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.

Caso particular es el de la intervención **12-PMA** que, ejecutando unas intervenciones pertinentes en determinados momentos de crisis, no logra una apropiación.

### 4.8. Contribución de las intervenciones a alcanzar objetivos de medio plazo de construcción de capacidades propias<sup>20</sup>

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.

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.

<sup>20</sup> Análisis relacionado con la dimensión de resiliencia contemplada en la subpregunta 1.3, y con la pregunta 4 de la evaluación.

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. Hay que tener en cuenta que “capacidad” se determina en diferentes 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.

Llama la atención la falta de desarrollo de capacidades a nivel individual y familiar en algunas intervenciones esencialmente emergencistas, como el **06-DNGPCCA** 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.

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.

#### 4.9. Percepción de la contribución de la Cooperación Española a las políticas nigerinas de construcción de resiliencia<sup>21</sup>

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 *clúster*, en el diálogo sobre las Comunas de Convergencia, etc.

La visión de la Cooperación Española en Níger se resume por un lado en un donante sensible y receptivo a la cuestión de resiliencia y por otro como un donante flexible en relación a las intervenciones concretas apoyadas.

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 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 Cooperación Española en las iniciativas que apoya.

#### 4.10. El factor seguridad<sup>22</sup>

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, 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*, 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.

21 Análisis relacionado con la pregunta 3 de evaluación.

22 Análisis en relación a la pregunta 9 de evaluación.



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.

## 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.

**Por otro lado, esta evaluación ha puesto de manifiesto elementos que, a modo de condiciones 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 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.

### 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.

- 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.

### 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.
- 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 / 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.

### 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.

- 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.

## 6. RECOMENDACIONES

**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 Oficina de Ayuda Humanitaria, fundamentalmente. En el reciente *Marcador de Resiliencia de ECHO*<sup>23</sup> aparecen algunas claves que pueden ayudar a operacionalizar dichas directrices en torno a parámetros concretos e indicadores cualitativos.

## **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, Oficina Ayuda Humanitaria, Departamento 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.

## **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 dichas herramientas mientras se van incorporando a la práctica en la valoración de propuestas.

## **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 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.

## **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.

## **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

23 [http://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/resilience\\_marker\\_guidance\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/resilience_marker_guidance_en.pdf)

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.

### **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.

### **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.

### **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.

### **10. Sistematizar el proceso de apoyo al Fondo Común de Donantes en Salud y al DNGPCCA.**

Para la AECID, tanto el apoyo al Fondo Común de Donantes en Salud y al DNGPCCA, 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.

### **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.



Otros documentos relacionados  
se pueden encontrar en:

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