

La función de evaluación como herramienta fundamental para avanzar hacia el Hambre Cero: el caso de pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe

The Evaluation Function as a Fundamental Tool for Moving Towards Zero Hunger: The Case of Small Island Developing States in the Caribbean

La fonction d'évaluation comme outil fondamental pour progresser vers la Faim Zéro: le cas des petits États insulaires en développement des Caraïbes

Federica Bottamedi*

Resumen

La función de evaluación de programas de asistencia técnica para fortalecer instituciones y políticas a nivel nacional, regional y global cumple un papel de importancia cardinal para elucidar el impacto, los alcances y las necesidades de dicha cooperación en materia de desarrollo agroalimentario, e identificar el mejor camino a seguir. Más allá de fórmulas de alcance general (diversificación agrícola, fortalecimiento de las

* Magíster en Relaciones Internacionales Europeas y en Estudios de Diplomacia (College of Europe, 2011); magíster en Asuntos Internacionales y Diplomacia (Università di Trieste, 2009); licenciada en Asuntos Internacionales y Diplomacia (Università di Trieste, 2007); diplomada en Antropología, Sociología Política y Cultura Alemana (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, 2007). Es Analista de Evaluación y Comunicaciones en la Oficina de Evaluación de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) desde 2013. Ha laborado en el Gabinete del Presidente del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA); en el Directorado General para el Comercio de la Unión Europea; y en la Misión Permanente de Italia ante la Oficina de Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales (ONUG) en Ginebra.

cadena de valor, incorporación de estándares sanitarios y fitosanitarios, etcétera), de la evaluación OECS/Barbados resultan propuestas largamente postergadas, como son revitalizar la producción pesquera; mejorar los sistemas de gestión de riesgo ante desastres; incorporar componentes de género de manera sistemática; rejuvenecer el repertorio de trabajadores en el sector agroalimentario junto a la creación de capacidades locales; reformar los esquemas de extensión y el estímulo de la asociatividad; y promover alianzas público-privadas, incluyendo la ampliación del acceso a mercados.

Palabras clave: evaluación, diálogo, políticas, Caribe, PEID, seguridad alimentaria, aprendizajes, lecciones, ética.

Abstract

The role of evaluating technical assistance programs that seek to strengthen institutions and policies at the national, regional, and global levels plays a cardinal role in elucidating the impact, scope and needs of such cooperation for agri-food development, and for identifying the best way forward. Beyond general formulas (agricultural diversification, strengthening value chains, incorporation of sanitary and phytosanitary standards, etc.), the OECS/Barbados assessment offers long-delayed proposals, such as revitalizing fisheries production; improving disaster risk management systems; incorporating gender components systematically; rejuvenating the repertoire of workers in the agri-food sector together with the creation of local capacities, reforming extension schemes and encouraging associations; and promoting public-private partnerships, including expanding market access.

Key words: evaluation, dialogue, policies, Caribbean, SIDS, food security, learnings, lessons, ethics.

Résumé

La fonction d'évaluation des programmes d'assistance technique pour renforcer les institutions et les politiques

aux niveaux national, régional et mondial joue un rôle d'une importance capitale pour élucider l'impact, la portée et les besoins de ladite coopération dans le domaine du développement agroalimentaire, et identifier la meilleure voie à suivre. Au-delà des formules générales (diversification agricole, renforcement des chaînes de valeur, incorporation de normes sanitaires et phytosanitaires, etc.), l'évaluation OECO/Barbade aboutit à des propositions longtemps différées, telles que la revitalisation de la production piscicole ; améliorer les systèmes de gestion des risques de catastrophe; incorporer systématiquement des éléments de genre; rajeunir le répertoire des travailleurs du secteur agroalimentaire avec la création de capacités locales ; réformer les dispositifs d'extension et l'encouragement de l'associativité ; et la promotion des partenariats public-privé, y compris l'élargissement de l'accès aux marchés.

Mots-clés: évaluation, dialogue, politiques, Caraïbes, PEID, sécurité alimentaire, apprentissage, enseignements, éthique.

Introducción

Desde su creación en 1945, la arquitectura de Naciones Unidas ha ido creciendo en complejidad. El reto de trabajar de manera mancomunada para construir una paz global duradera crea obligaciones políticas, legales y morales para los Estados miembros. Las instituciones que componen el sistema internacional tienen el mandato, cada una en su área de labor, de facilitar a los países que integran la Organización de Naciones Unidas (ONU) y sus agencias especializadas el cumplimiento de esos compromisos dentro del marco del Derecho Internacional y de la legislación nacional respectiva.

Dos de las metas sustanciales que la comunidad multilateral se ha trazado para el conjunto de sus miembros son la completa erradicación tanto de la pobreza como del hambre. Am-

bos propósitos encabezan la lista de los 17 objetivos de desarrollo sostenible (acompañados de 169 metas cuantificables) de la Agenda 2030, todos los cuales se apoyan mutuamente para conformar un *todo integral*, esto es, una visión estratégica y transformadora del progreso humano¹.

El carácter revolucionario de la Agenda 2030 va más allá del instrumento anterior que le sirve de inspiración y punto de partida, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pues se asienta en cuatro ejes diferenciadores: la *universalidad* de su propuesta (compromete a países desarrollados y en desarrollo), la *indivisibilidad* de sus anhelos (los objetivos y metas no se consideran de modo individual o de manera aislada, sino que reclaman enfoques integrales y participativos), el carácter de *sostenibilidad* (mediante la incorporación de las tres dimensiones del desarrollo sostenible, a saber, la económica, la social y la medioambiental), y su *ambición*. Sobre este último punto cabe reseñar que los ODM se limitaban, en el terreno de la lucha contra el hambre, a reducir a la mitad para 2015 el porcentaje de quienes padecían de inseguridad alimentaria en 1990; el ODS-2 de la Agenda da un salto hacia delante, llamando a la eliminación total del número de personas hambrientas, además de incluir un hito paralelo: la gestión sustentable de los recursos naturales involucrados en la producción agroalimentaria, incluyendo atención especial al desarrollo rural y las inversiones en cultivos, ganadería y pastoreo, pesca y acuicultura, y silvicultura².

1 La Agenda 2030 fue aprobada durante la Cumbre para el Desarrollo Sostenible celebrada en la sede de la ONU en Nueva York (25-27 de septiembre de 2015), y ratificada por la Asamblea General durante su septuagésimo período de sesiones el 21 de octubre de 2015. Ver la resolución A/RES/70/1 en: www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S

2 Además de la responsabilidad primaria de la FAO relativa al ODS-2 de Hambre Cero (con énfasis en potenciar el papel de las mujeres rurales; respaldar a los agricultores familiares y otros productores de pequeña escala; impulsar las inversiones agrícolas, en mercados y demás infraestructuras; proteger a los sectores más vulnerables; y apoyar el diseño de políticas y marcos regulatorios, entre otras acciones), la Organización colabora con los demás ODS, tales como el 1 sobre la pobreza, el 6 sobre agua limpia y saneamiento, el 7 sobre energía limpia y no contaminante, el 13 sobre combate al cambio climático, el 12 sobre producción y consumo responsable, el 14 sobre recursos marinos o el 15 sobre protección de los ecosistemas.

Para lograr el cumplimiento de la Agenda 2030, y en particular sus dos primeros objetivos (y las metas asociadas a cada uno) sobre pobreza y hambre, los criterios de universalidad, indivisibilidad, sostenibilidad y ambición convergen allí donde los esfuerzos y prioridades de cada gobierno nacional reciben el apoyo técnico de las instituciones de Naciones Unidas. Y la única forma de saber si esas inversiones, labores y estrategias están teniendo resultados positivos, y si los mismos están debidamente encaminados a erradicar el hambre y todas las formas de malnutrición, es mediante la evaluación científica, basada en datos, evidencias y hechos concretos comprobados sobre el terreno y analizados con las herramientas adecuadas; en caso contrario, es decir, si los programas ejecutados requieren ajustes, modificaciones o, incluso, replanteamientos sustanciales, es a través de la evaluación como se puede llegar a determinaciones objetivas que sirvan para informar las decisiones de los hacedores de políticas.

Es por todo ello que la función de evaluación es una herramienta crucial hacia los ODS en general y el ODS-2 de Hambre Cero en particular. Por razones de escala, las evaluaciones adquieren una importancia especial a la hora de (a) medir el impacto de los programas de cooperación en países que en términos relativos tienen economías nacionales, volumen de producción agroalimentaria y dimensión territorial de menor tamaño, y que al mismo tiempo exhiben altos porcentajes de inseguridad alimentaria; y (b) contribuir a la toma de decisiones y formulación de políticas con base empírica. Las agencias de Naciones Unidas han comenzado procesos de evaluación a las contribuciones institucionales para el logro de estos objetivos. Por ejemplo, en 2020 se publicó la Evaluación del apoyo de la FAO al logro del hambre cero (ODS-2)³, y en marzo de 2021 los Estados miembros discutirán los resultados de la Evaluación del apoyo de la FAO a la acción por el clima (ODS-13) y la aplicación de la Estrategia de la FAO sobre el cambio climático. Como estas evaluaciones están prin-

3 FAO. 2020. *Evaluación de la contribución de la FAO al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 2 «Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible»* (Evaluación del ODS 2). Roma.

principalmente dirigidas a la toma de acción y a la renovación o creación de políticas internas en la institución, este artículo se enfoca en experiencias obtenidas en un ejercicio de evaluación múltiple de programas-país practicado en los Estados caribeños orientales⁴, incluyendo Barbados.

La evaluación como herramienta clave de las acciones concertadas en el marco de Naciones Unidas

Resulta suficiente obtener información de la prensa cotidiana para comprender que no basta la voluntad política y las inversiones financieras⁵ para superar las desigualdades socioeconómicas a lo interno de los países y entre ellos, ni para reducir o eliminar la incidencia de factores exógenos como el cambio climático y sus múltiples consecuencias⁶, incluyendo los fenómenos meteorológicos extremos, las inundaciones y sequías, la degradación de los suelos cultivables y del agua en los ríos, lagos y océanos, la pérdida de masa forestal, la expansión de los desiertos y demás desafíos de naturaleza global que prorrogan la erradicación de la pobreza, el hambre y la malnutrición.

4 Los Estados miembros de la ONU que también forman parte de la OECS (*Organization of Eastern Caribbean States*) son Antigua & Barbuda, Dominica, Granada, San Kitts & Nevis, San Vicente & Las Granadinas, y Santa Lucía; el Secretariado tiene su sede en Castries, la capital de esta última. Dos territorios del Reino Unido (Anguila e Islas Vírgenes Británicas), y el territorio francés Martinica son miembros asociados; el territorio británico Monserrat es miembro pleno de la OECS.

5 El Plan de Acción de la 3ª Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo celebrada en Adís Abeba del 13 al 16 de julio de 2015, ratificado por la Asamblea General de la ONU el 27 de julio del mismo año forma parte de la Agenda 2030. Ver la resolución A/RES/69/313 en: www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_69_313.pdf

6 Al igual que el Plan de Acción de Adís Abeba, el Acuerdo de París (21ª Conferencia de las Partes, o COP-21) aprobado el 12 de diciembre de 2015 por la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, también forma parte de la Agenda 2030. Ver la resolución FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1 en: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>

Las agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas —incluyendo programas, fondos y organizaciones afiliadas, cada una dentro de su esfera de trabajo— cumple con el encargo de colaborar, tanto entre ellas como en simbiosis con otros socios para el desarrollo a nivel nacional e internacional (agencias de cooperación, organizaciones no gubernamentales, alianzas) para proporcionar asesoría a los gobiernos de los Estados miembros que lo soliciten.

La FAO opera una red descentralizada con oficinas a nivel regional, subregional y nacional en estrecho contacto tanto con la sede de su Secretariado localizada en Roma como con las autoridades de cada país. Los Estados miembros expresan en los órganos rectores, tanto a título individual como colectivo, que las aportaciones recibidas de la FAO en materia de conocimientos técnicos, experiencias y buenas prácticas a partir de tareas constantes de investigación, levantamiento y análisis de datos, innovación, aplicación de nuevas tecnologías, provisión de servicios de extensión, sinergias, movilización de recursos y otros módulos de acción de campo, son de alta calidad y representan un apalancamiento indispensable para la lucha de cada país en particular y del mundo en general contra el hambre y todas las formas de malnutrición⁷.

En este contexto, la función de evaluación cumple un papel de importancia cardinal para elucidar el impacto, los alcances y las necesidades de la cooperación técnica internacional para el desarrollo agroalimentario, e identificar el mejor camino a seguir. Las evaluaciones en el marco de Naciones Unidas constituyen (a) un conjunto de apreciaciones sistemáticas realizadas siguiendo principios básicos comunes codificados en las Normas y estándares de evaluación del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG) aprobadas en 2005⁸, que

7 Estas declaraciones pueden ser encontradas en los reportes de la Conferencia General, el Consejo Ejecutivo, y los Comités del Programa y de Finanzas, así como en los Comités técnicos y sus respectivos Subcomités: Agricultura, Forestal, Pesca y Problemas de Productos Básicos, y en las Comisiones y Comités especiales, y otros órganos *ad hoc*; ver: www.fao.org/unfao/govbodies/pagina-principal/es/

8 Ver: www.unevaluation.org/document/detail/1914

incluyen elementos como la utilidad, independencia, imparcialidad ética y transparencia, entre otros y, al mismo tiempo, (b) un análisis del «grado de consecución de los resultados esperados e imprevistos, examinando la cadena de resultados, los procesos, los factores contextuales y la causalidad a partir de criterios adecuados como la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad [suministrando] información creíble y útil con base empírica que facilite la incorporación oportuna de los hallazgos, recomendaciones y lecciones en los procesos de toma de decisiones de las organizaciones y las partes interesadas»⁹.

El fin último de un proceso evaluativo, siempre en el sentido estricto expresado aquí, es de «facilitar la rendición de cuentas y el aprendizaje [mediante la comprensión cabal de] por qué y en qué medida se logran resultados [y] analizar las consecuencias de tales resultados. La evaluación puede fundamentar el ciclo de planificación, programación, formulación del presupuesto, implementación y elaboración de informes, y contribuir a la formulación de políticas con base empírica, a la eficacia del desarrollo y a la eficacia institucional». La evaluación «constituye el medio por el que las organizaciones de Naciones Unidas adquieren información y conocimientos de cómo ser más eficaces, incluso demostrar su valía o asegurar que su asistencia sea la más eficaz posible»¹⁰.

El Grupo de Evaluación de Naciones Unidas ha acordado preceptos operacionales de aplicación general (UNEG, 2016), partiendo del respeto a los objetivos y metas de la Agenda 2030 y su promoción efectiva; el principio de *utilidad* se refiere a la intención esencial —inherente al ejercicio— de aportar bases precisas que informen la toma de decisiones por parte de las autoridades a quienes corres-

9 Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (2016). *Normas y estándares de evaluación*. Nueva York: UNEG. Cabe abundar que la evaluación puede ser sobre una «actividad, proyecto, programa, estrategia, política, tópico, tema, sector, área operativa o desempeño institucional».

10 *Ibid.* La última frase («constituye el medio...») es un epígrafe de Peter Thomson —presidente del 71º período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas y Embajador de Fiyi ante la ONU— al manual de UNEG.

ponda dicha responsabilidad; la *independencia*, que debe estar presente tanto en fase preparatoria como de desempeño, busca garantizar la imparcialidad del proceso (mediante garantías a la libertad de los evaluadores tanto al acceso a información pertinente como a la manifestación de sus opiniones) y es un requisito indispensable para el criterio de *credibilidad*.

Una columna imprescindible sobre la que se deben sustentar las evaluaciones para que sean consideradas como ajustadas a las expectativas de calidad de los expertos internacionales del ramo es la *ética*, entendida *lato sensu* como «los más altos niveles de integridad y respeto de las creencias, usos y costumbres de los entornos sociales y culturales en las que se lleven a cabo; de los derechos humanos y la igualdad de género; y del principio de no ocasionar daños que rige la asistencia humanitaria», respetando la confidencialidad de las fuentes¹¹. Otros estándares que siempre deben tener presencia en los ejercicios de evaluación son la *imparcialidad*, la *transparencia*, el *respeto a los derechos humanos* con énfasis en la *igualdad de género*, y la *competencia profesional y cultural* de los evaluadores, dimensión que incluye apoyar y fomentar las capacidades nacionales en la materia.

Evaluaciones en Estados insulares caribeños: aprendizajes

Los ejercicios de evaluación realizados en naciones isleñas del Caribe para examinar el impacto de los programas de seguridad alimentaria y nutricional muestran realidades comunes; la extensión territorial conjunta de los siete países¹² bajo consideración totaliza 3,233 kilómetros cuadrados, área equivalente a una sexta parte de la geografía dominicana o, visto

11 *Ibid.*

12 Antigua & Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, San Kitts & Nevis, San Vicente & Las Granadinas, y Santa Lucía.

desde otro ángulo, la superficie aproximada de las provincias La Vega y Samaná¹³.

A las limitaciones de espacio de los países bajo estudio se suman factores de alto riesgo macroeconómico, como la elevada dependencia del turismo, los efectos de la malnutrición (incluyendo la epidemia de sobrepeso y obesidad a consecuencia del consumo excesivo de alimentos importados altamente procesados en las dietas caribeñas) y la escasa diversidad de cultivos, cuya explotación tiene lugar en condiciones precarias: unidades productivas dispersas, escasez de asociaciones y cooperativas, costo oneroso de mano de obra agrícola, creciente edad promedio de los trabajadores, brechas educativas relativas al sector agroalimentario, y limitaciones en los sistemas de extensión por su enfoque limitado a los rubros tradicionales de exportación (FAO/OED, 2016)¹⁴. Estas observaciones son similares a las encontradas en los demás pequeños Estados insulares en Desarrollo (PEID) de la Comunidad del Caribe (CARICOM)¹⁵.

Si bien el estudio bajo análisis fue realizado con anterioridad a la irrupción de la pandemia de covid-19, cuyas consecuencias han sido catastróficas tanto por el impacto negativo a lo largo de las cadenas de producción y en los sistemas alimentarios en general, así como por la caída de ingresos a consecuencia del descalabro de la industria turística (cuestiones que son analizadas en detalle y profundidad por otras contribuciones a este número de *Estudios Sociales*), las conclusiones y recomendaciones sobre aspectos sistémicos mantienen su validez original; esos hallazgos adquieren particular vigencia —precisamente en el marco de las crisis sanitaria y sus ramificaciones— debido a las carencias observadas en prevención

13 Para tener una perspectiva aún más clara, cabe recordar que República Dominicana se ubica en el puesto 128 de 193 Estados miembros de Naciones Unidas por tamaño físico.

14 FAO/OED. *Evaluation of FAO's contribution to Members of the Organization of Eastern Caribbean States (OECS) and Barbados*. 2016. Ver en: www.fao.org/3/bd480e/bd480e.pdf

15 Tópicos como el alto porcentaje de la economía nacional dependiente del sector turístico o el éxodo de jóvenes del entorno rural al urbano aplican también, aunque en menor grado, a República Dominicana.

y gestión de riesgos para atender situaciones de emergencia. De hecho, las conclusiones y recomendaciones emanadas de este y otros peritajes pre-pandemia pueden servir para informar decisiones de políticas en la pospandemia.

Más allá de fórmulas de alcance general (diversificación agrícola, fortalecimiento de las cadenas de valor, incorporación de estándares sanitarios y fitosanitarios, etcétera), de la evaluación OECS/Barbados resultan propuestas largamente postergadas, como revitalizar la producción pesquera; mejorar los sistemas de gestión de riesgo ante desastres; incorporar componentes de género de manera sistemática; rejuvenecer el repertorio de trabajadores en el sector agroalimentario junto a la creación de capacidades locales, la reforma de los esquemas de extensión y el estímulo de la asociatividad; y promover alianzas público-privadas, incluyendo la ampliación del acceso a mercados.

La región busca un nuevo modelo para su sector agrícola, menos dependiente del comercio internacional y más auto-suficiente. El aumento de la obesidad y las enfermedades no transmisibles (ENT), en particular de los niños, debido a una nutrición inadecuada y la dependencia excesiva de alimentos procesados importados en la dieta caribeña, y la pérdida de los mercados preferenciales de exportación desde la década de 2000 son poderosos incentivos para conectar a los productores de alimentos del Caribe con los consumidores de la misma región. Los Ministerios de Agricultura han asumido el desafío de apoyar cadenas de valor más diversificadas en la agricultura, con miras a incrementar las exportaciones de alimentos, reducir la factura regional de importación y mejorar la nutrición.

Muchos de los países cubiertos por la evaluación han realizado valiosos esfuerzos para actualizar y publicar sus pautas dietéticas, mejorar las raciones escolares con alimentos locales más nutritivos (como la yuca y otros tubérculos) y menos procesados (más bajos en sal/sodio y grasas), poner a prueba los huertos escolares, y vincular a los pequeños agricultores con las escuelas primarias o secundarias, a menudo con el

apoyo de la FAO. Una dimensión importante que se observó es la creación de comités asesores inter-ministeriales de gestión técnica, con el fin de mejorar la gobernanza y la coordinación entre todos los sectores interesados, incluyendo los Ministerios de Agricultura, Educación y Salud. La puesta en funcionamiento de ese tipo de consulta inter-institucional se ha reproducido en otros países como característica estándar para el logro del ODS-2 de Hambre Cero.

Conclusiones

Todos los involucrados en la función de evaluación en el universo de la cooperación técnica para el desarrollo incorporan a su trabajo cotidiano, de modo intuitivo gracias a la formación, destrezas, educación continua y experiencia acumulada en dicho quehacer, aprendizajes que pueden y deben ser incorporados en todos los ámbitos de la gobernanza —tanto nacional como internacional— de la seguridad alimentaria y nutricional. A partir del *decálogo* de principios rectores expuestos con anterioridad, a saber, foco en los objetivos de desarrollo sostenible, utilidad, independencia, credibilidad, ética, imparcialidad, transparencia, respeto a los derechos humanos, igualdad de género y competencia, la función de evaluación pone el análisis de evidencias concretas al servicio del diseño e implementación de políticas.

Las lecciones aprendidas en los PEID del Caribe no solo sirven a los gobiernos nacionales y a sus asociados en el desarrollo (no solo la FAO, las demás agencias especializadas con sede en Roma y toda la familia de Naciones Unidas, además de las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, las instituciones financieras internacionales y demás actores), sino que conforman un cuerpo de conocimientos que nutre los debates a todos los niveles para identificar las mejores prácticas que, día a día, facilitan el avance a los ODS y, en particular, al de Hambre Cero.