

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Segundo período de sesiones ordinario  
de la Junta Ejecutiva**

**Roma, 10-13 de noviembre de 2014**

## **INFORMES DE EVALUACIÓN**

**Tema 6 del programa**

*Para examen*

# S

Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.2/2014/6-A**  
30 septiembre 2014  
ORIGINAL: INGLÉS

**INFORME RESUMIDO SOBRE LA  
EVALUACIÓN CONJUNTA FAO/PMA  
DE LA LABOR DE COORDINACIÓN  
LLEVADA A CABO POR LOS  
MÓDULOS DE ACCIÓN AGRUPADA  
DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL  
MARCO DE LAS ACTIVIDADES DE  
ASISTENCIA HUMANITARIA (2009-  
2014)**

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio web del PMA (<http://executiveboard.wfp.org>).

## NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

**El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.**

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a las funcionarias del PMA encargadas de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Directora, OEV\*: Sra. H. Wedgwood Tel.: 066513-2030

Consultora, OEV: Sra. P. Hougesen Tel.: 066513-3751

Para cualquier información sobre la disponibilidad de los documentos destinados a la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

\* Oficina de Evaluación

## RESUMEN

La presente evaluación de los mecanismos de coordinación del módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria se realizó a petición de las oficinas de evaluación del PMA y de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, organismos principales del módulo. La evaluación contribuye a la rendición de cuentas y el aprendizaje, pilares de la Agenda Transformativa del Comité Permanente entre Organismos. Se refiere principalmente a la utilidad y los efectos de los mecanismos de coordinación de las intervenciones en materia de seguridad alimentaria a nivel de los países.

En términos generales, en la evaluación se constató que la coordinación había tenido un efecto positivo en los organismos participantes. Aunque las realizaciones variaban de un país a otro, los mecanismos de coordinación evaluados habían contribuido de manera positiva y sistemática a lo siguiente: facilitar el establecimiento de redes y generar confianza; reducir la duplicación de actividades; mejorar la presentación de informes y, en algunos casos, establecer y difundir normas. Al evitar la duplicación de tareas y posibilitar que las organizaciones humanitarias reasignaran recursos, la coordinación de la labor en materia de seguridad alimentaria tuvo un efecto positivo en la cobertura de los servicios prestados, si bien todavía no se dispone de datos que permitan valorar cuantitativamente este efecto.

No obstante, esta labor de coordinación también se enfrentó con importantes limitaciones. La mayoría de los mecanismos de coordinación a nivel de los países no permitieron tener en cuenta en medida suficiente las necesidades operacionales de los integrantes, especialmente en lo que atañe a la coordinación de las evaluaciones de las necesidades, la detección y corrección de las deficiencias en las intervenciones, el uso de la información como base para las operaciones y para aprender de las mejores prácticas, y la mejora de la planificación para imprevistos y la preparación para la pronta intervención.

La evaluación ha permitido determinar que esas limitaciones se derivan, principalmente, de los cuatro factores siguientes: i) unos procesos y tareas que, a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas, absorben mucho tiempo en detrimento de los objetivos de coordinación operacionales; ii) la escasa inclusión y participación de los gobiernos, las organizaciones nacionales y locales, y los agentes humanitarios no habituales; iii) un nivel de compromiso y unas capacidades variables de parte de los organismos principales, junto con la falta de constancia en el compromiso y el apoyo de los donantes en lo relativo a los mecanismos de coordinación en la esfera de la seguridad alimentaria, y iv) cierta falta de claridad en cuanto a funciones, responsabilidades y límites en el sistema de coordinación.

A raíz de la evaluación se ha llegado a la conclusión de que una coordinación eficaz de la labor relacionada con la seguridad alimentaria genera unos beneficios claros para las organizaciones humanitarias y por lo que se refiere al alcance de las intervenciones. La labor de coordinación recibe un amplio apoyo de los agentes humanitarios internacionales, que en general consideran que vale la pena invertir en esta esfera. Sin embargo, las limitaciones no solo no permiten que los mecanismos de coordinación den los mejores resultados posibles, sino que también reducen su utilidad para las operaciones y ponen en peligro los logros alcanzados. La eliminación de estas limitaciones debería constituir una prioridad para los organismos principales y el Equipo de apoyo mundial.

El equipo de evaluación recomienda: abogar ante el Comité Permanente entre Organismos por la necesidad de reducir las exigencias de los procesos de todo el sistema de las Naciones Unidas; definir más claramente las funciones y responsabilidades correspondientes en la arquitectura de la coordinación; propugnar un mayor compromiso de los donantes con la de coordinación de las actividades de seguridad alimentaria; incrementar el compromiso de los organismos principales con la coordinación de esas actividades y aumentar las capacidades al respecto; fortalecer la capacidad del Equipo de apoyo mundial para permitir el despliegue de personal de coordinación experimentado; prestar asesoramiento personalizado para promover una coordinación que resulte pertinente para las operaciones, y mejorar la participación de los agentes humanitarios nacionales, locales y no habituales.

## PROYECTO DE DECISIÓN\*

La Junta toma nota del “Informe resumido sobre la evaluación conjunta FAO/PMA de la labor de coordinación llevada a cabo por los módulos de acción agrupada de seguridad alimentaria en el marco de las actividades de asistencia humanitaria (2009-2014)” (WFP/EB.2/2014/6-A) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.2/2014/6-A/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas por sus miembros durante los debates.

\* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento relativo a las decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.

## INTRODUCCIÓN

### Contexto y antecedentes

1. En 2005, en el marco de una reforma general del sistema de ayuda humanitaria, el Coordinador del Socorro de Emergencia y el Comité Permanente entre Organismos (IASC) introdujeron el sistema de módulos de acción agrupada. En 2010 se creó el módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria, codirigido por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el PMA con el fin de coordinar las intervenciones relacionadas con la seguridad alimentaria en las situaciones de emergencia.
2. El módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria está constituido por 47 miembros y un Equipo de apoyo mundial, que tiene su sede en Roma. Este equipo, integrado por un promedio de 12 miembros del personal, está dotado de un presupuesto global de 7 millones de dólares EE.UU. para el período comprendido entre enero de 2011 y enero de 2014<sup>1</sup>. Durante el mismo período, los fondos para la asistencia humanitaria a nivel mundial destinados a los alimentos y la agricultura ascendieron a alrededor de 12.500 millones de dólares<sup>2</sup>. El Equipo de apoyo mundial facilita la coordinación a nivel mundial y presta apoyo tanto a los módulos de seguridad alimentaria propiamente dichos como a otros sistemas de coordinación en la materia en más de 40 países. Las estructuras y los recursos utilizados para llevar adelante dicha coordinación varían ampliamente, abarcando desde situaciones donde no hay recursos asignados específicamente a esta esfera hasta casos en los que se dispone, a escala nacional o en los centros de coordinación principales, de equipos de coordinación y gestión de la información, con unos costos directos de hasta 1 millón de dólares al año.
3. Por medio del módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria se presta apoyo a los mecanismos de coordinación a nivel de los países de distinta formas: a través de misiones de apoyo y para hacer frente al aumento imprevisto de las necesidades, así como por medio de instrumentos, orientación, capacitación y gestión de la información. Los mecanismos de coordinación de las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria a nivel nacional y local pueden respaldar todas las etapas de la intervención humanitaria, como son la preparación para la pronta intervención, la evaluación y el análisis de las necesidades, la formulación de estrategias, la ejecución, la presentación de informes y el aprendizaje. De esa coordinación se espera que contribuya a incrementar la capacidad de las organizaciones humanitarias para responder de manera estratégica y coherente, y que ayude a reducir las deficiencias y la duplicación de tareas. En última instancia, se espera que posibilite la prestación de mejores servicios a las poblaciones afectadas por crisis y emergencias.

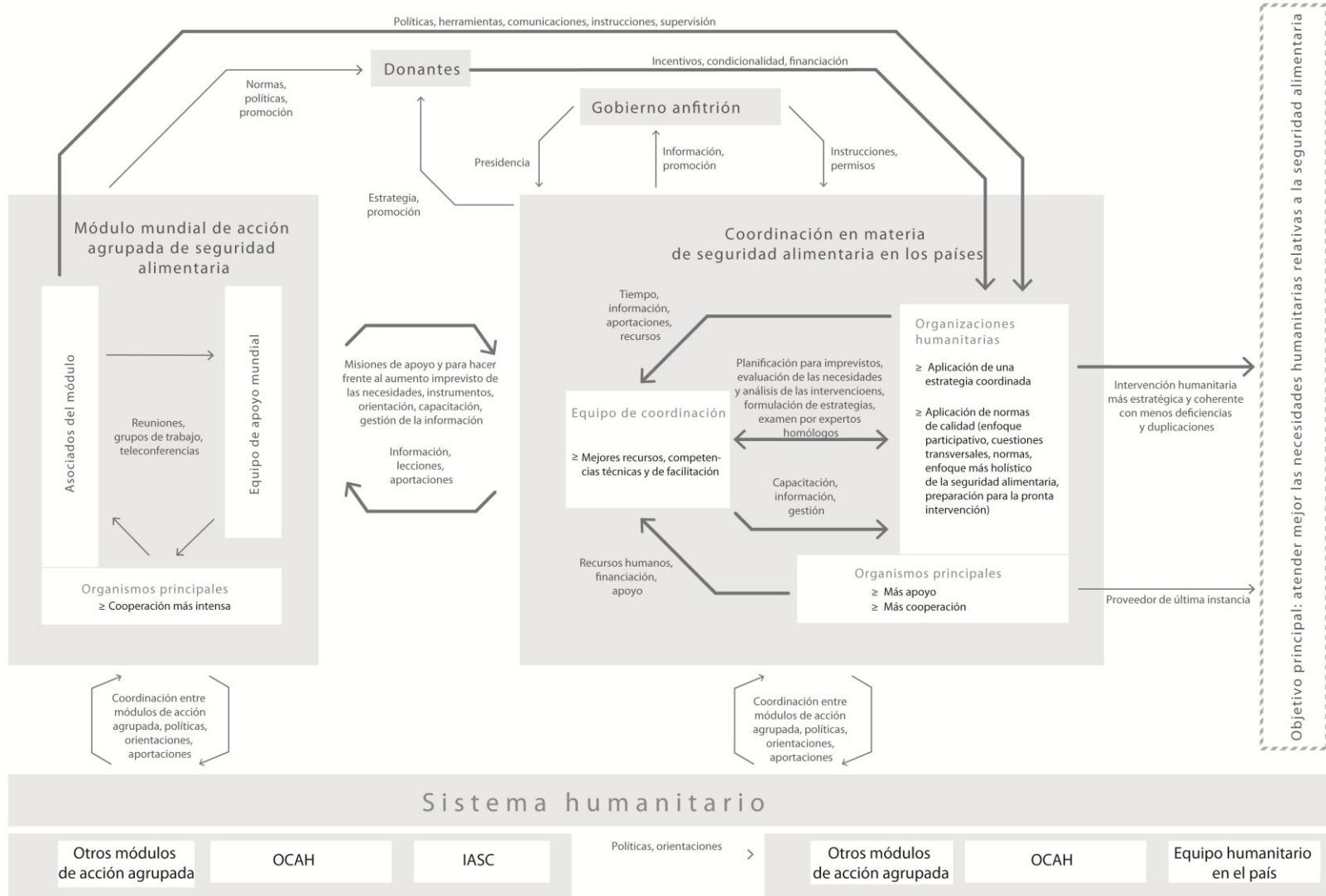
<sup>1</sup> Resumen (inédito) sobre las fuentes de financiación preparado por el Equipo de apoyo mundial del módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria.

<sup>2</sup> Servicio de Supervisión Financiera de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), disponible en la dirección <http://fts.unocha.org/>.

## Características de la evaluación

4. La evaluación, encomendada por las oficinas de evaluación de la FAO y el PMA, tenía por fin determinar las responsabilidades relativas a la rendición de cuentas y facilitar el aprendizaje. El equipo encargado de la evaluación formuló una teoría del cambio (Figura 1) para explicar cómo se relacionan los niveles mundial y nacional, qué se pretende lograr mediante la coordinación en materia de seguridad alimentaria, y de qué manera. Dicha teoría —que fue validada en un taller celebrado junto con el Equipo de apoyo mundial— se basa en el mandato, la estrategia y el plan de trabajo del módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria y en las orientaciones del IASC.

Figura 1: Teoría del cambio para la coordinación de las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria



5. Basándose en la teoría del cambio, la evaluación ha examinado los efectos de la coordinación de las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria en la acción humanitaria y los factores que influyen en su eficacia, en los tres niveles siguientes:
  - i) efectos que tiene la coordinación a nivel nacional y local en las organizaciones humanitarias y sus actividades;
  - ii) efectos de la labor del módulo mundial de seguridad alimentaria en la coordinación a nivel nacional y local, y
  - iii) posibles efectos en las poblaciones afectadas, evidenciados por la evolución de la cobertura de los servicios humanitarios y el seguimiento de los efectos sobre los beneficiarios.
6. La evaluación se realizó entre septiembre de 2013 y mayo de 2014, y se utilizaron principalmente métodos cualitativos (estudios de casos de países y entrevistas con informantes clave) complementados por el análisis de los resultados de la encuesta, diversos documentos y aspectos financieros. Los datos se triangularon e interpretaron primero en relación con el estudio de caso de cada país y luego a nivel general. El proceso comprendió la interpretación por parte del equipo encargado de la evaluación, la realización de talleres con las principales partes interesadas y la consideración de sus observaciones sobre la versión preliminar del informe.
7. Dado que el módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria respalda los módulos formalmente estructurados y otros dispositivos de coordinación a nivel nacional, la evaluación abarcó diferentes tipos de mecanismos de coordinación. Para cubrir diferentes regiones, mecanismos de coordinación y contextos humanitarios, se seleccionaron estudios de casos de ocho países —concretamente Bangladesh, el Chad, Filipinas, Kenya, el Líbano, Malí, el Pakistán y Turquía (para la intervención siria)—. Con objeto de comprender los aspectos regionales de la coordinación, se visitaron los centros regionales de Ammán, Bangkok, Dakar y Nairobi y se realizaron entrevistas con diversas partes interesadas en Roma, asociados del módulo y expertos externos. El equipo a cargo de la evaluación consultó a 483 personas, y otras 403 personas dedicadas a la coordinación de actividades relativas a la seguridad alimentaria en 43 países participaron en una encuesta electrónica.
8. Una de las limitaciones con las que se enfrentó la evaluación fue la escasa disponibilidad de partes interesadas con una amplia experiencia en mecanismos de coordinación en los países donde se hicieron los estudios de casos. Por motivos de seguridad, solo se realizaron ocho de los nueve estudios de casos previstos inicialmente. No obstante, en general, el equipo a cargo de la evaluación considera que estas limitaciones no menoscaban la fiabilidad ni la pertinencia de las constataciones formuladas.

---

## **CONSTATAIONES: EFECTOS DE LA COORDINACIÓN DE LAS ACTIVIDADES RELATIVAS A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA A NIVEL LOCAL Y DE LOS PAÍSES**

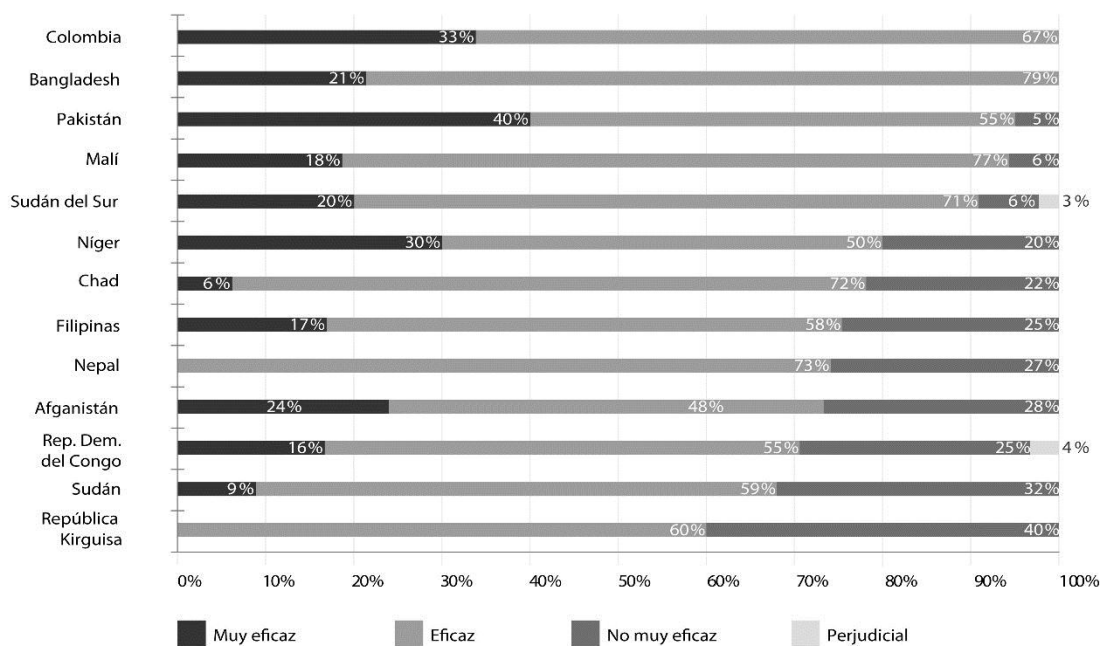
9. En esta sección se presentan las constataciones en cuanto a si la coordinación de las actividades relativas a la seguridad alimentaria tuvo los efectos previstos a nivel mundial y de los países, conforme a la teoría del cambio, a saber: mejora de la evaluación y el análisis de las necesidades, las normas y orientaciones, la presentación de informes y el aprendizaje



y, como resultado de ello, reducción de la duplicación de tareas y las deficiencias. En esta sección se explica por qué dichos efectos se lograron o no se lograron.

10. Los estudios de casos de países y los resultados de la encuesta (Figura 2) demuestran que la percepción de la eficacia general de la coordinación en materia de seguridad alimentaria variaba de un país a otro. No obstante, en la evaluación se constató que los beneficios generados por dicha coordinación y las limitaciones con las que esta se enfrentaba eran sorprendentemente similares en los distintos contextos.

**Figura 2: Percepción de la eficacia global de la coordinación en materia de seguridad alimentaria en los distintos países**



*Fuente:* Encuesta electrónica realizada en 43 países. Se muestran los resultados de los países con más de 10 respuestas (un total de 297 respuestas). Las diferencias entre países son importantes. (Prueba chi-cuadrado 87,163; gl=48;  $p < 0,001$ ).

## Relaciones y confianza

11. En todos los países en los que se hicieron los estudios de casos, los entrevistados subrayaron que la coordinación en materia de seguridad alimentaria contribuía a facilitar el establecimiento de redes y a incrementar la confianza entre las organizaciones humanitarias. Aunque esta función recibe poca atención en las orientaciones y los procedimientos formales, es de gran valor a la hora de facilitar la cooperación entre las organizaciones y entre ellas y los donantes.

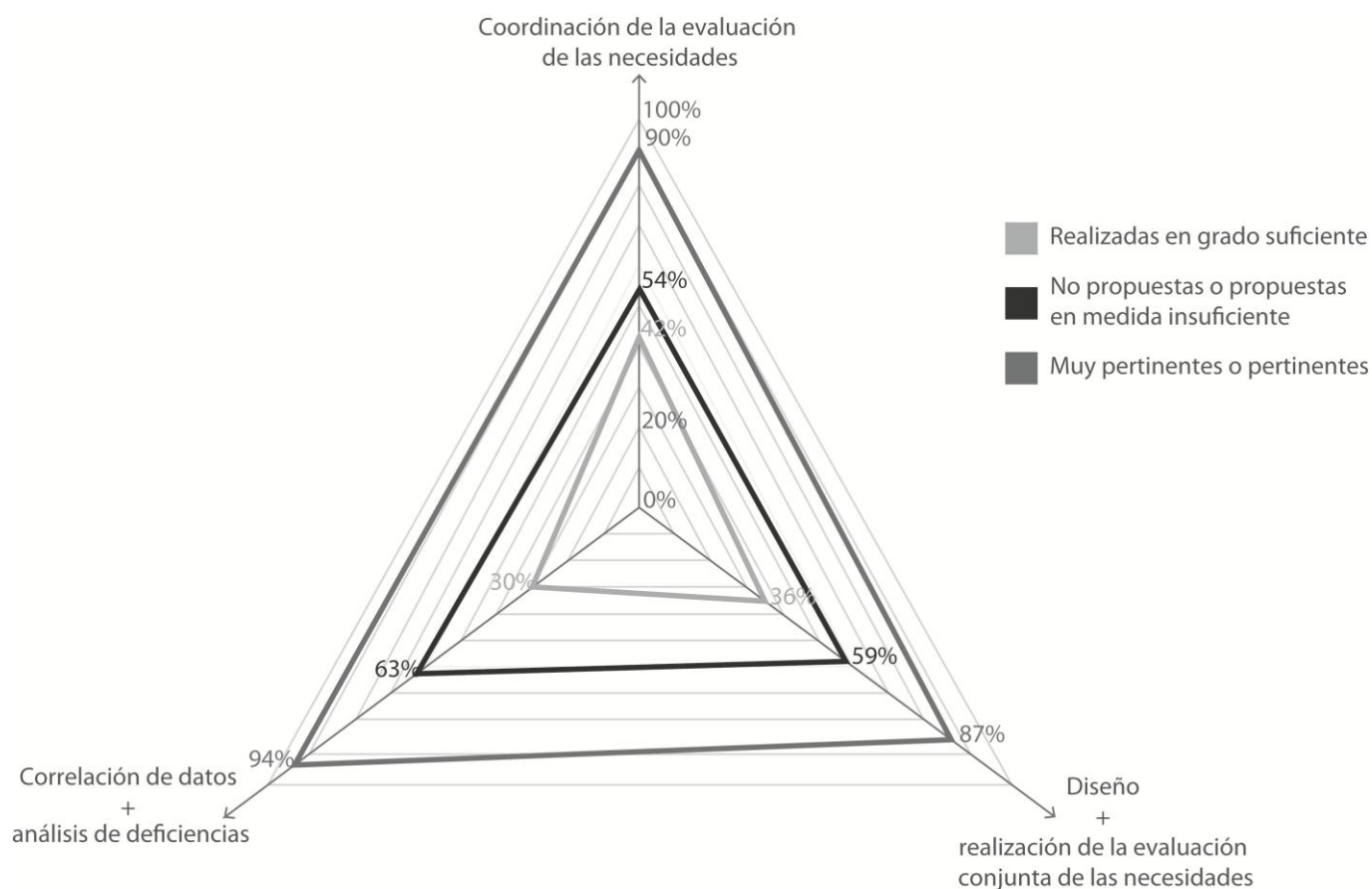
## Evaluación y análisis de las necesidades

12. Los estudios de casos de países demuestran que la participación eficaz de los módulos de acción agrupada de seguridad alimentaria en la evaluación de las necesidades y el análisis de las deficiencias permitió reducir la duplicación de evaluaciones, proporcionar datos fiables para las solicitudes de financiación, promover una mayor comprensión de la seguridad alimentaria y ayudar a los asociados a dirigir sus esfuerzos a las zonas mal atendidas. En Filipinas, el módulo de acción agrupada prestó un servicio muy valorado de

coordinación de las evaluaciones y difusión de los resultados. En el Pakistán, los miembros del módulo diseñaron y aplicaron conjuntamente evaluaciones integradas de la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia. En Bangladesh, el módulo de acción agrupada realizó una evaluación conjunta con el módulo de nutrición, y los integrantes no llevaron a cabo evaluaciones individualmente.

13. Sin embargo, en la mayoría de los países donde se hicieron estudios de casos, los asociados de los módulos y los equipos de coordinación indicaron que habían realizado pocas o ninguna actividad de apoyo a las evaluaciones de las necesidades. Esta falta de correspondencia entre la importancia de coordinar la evaluación de las necesidades y los esfuerzos por hacerlo se reflejó en las respuestas a la encuesta que se muestran en la Figura 3, donde se aprecia que aproximadamente el 90 % de los encuestados (línea externa) indicó que las actividades relacionadas con la evaluación de las necesidades eran muy pertinentes, pero bastante más de la mitad señaló que las actividades propuestas eran insuficientes (línea intermedia).

**Figura 3: Deficiencias en las actividades de evaluación y análisis de las necesidades**



## Formulación de estrategias

14. En cambio, en la mayor parte de los países, los equipos de coordinación y los asociados indicaron que dedicaban un gran esfuerzo a los procesos de elaboración de estrategias de todo el sistema de las Naciones Unidas, como, por ejemplo, los procedimientos de llamamientos unificados o los planes estratégicos de intervención. En consecuencia, los procesos relacionados con las estrategias eran más inclusivos y de ellos se derivaban documentos que reflejaban de manera más completa los enfoques de los organismos participantes. No obstante, las consultas, la redacción de documentos, la revisión y el seguimiento relacionados con esos procesos habían dominado durante muchos meses la agenda de actividades relacionada con varios de los mecanismos de coordinación evaluados. Las personas entrevistadas a nivel nacional y local cuestionaron la utilidad de estos esfuerzos, en la medida en que los documentos de estrategia de todo el sistema de las Naciones Unidas tenían escasa influencia en sus propias decisiones.

## Normas y orientaciones

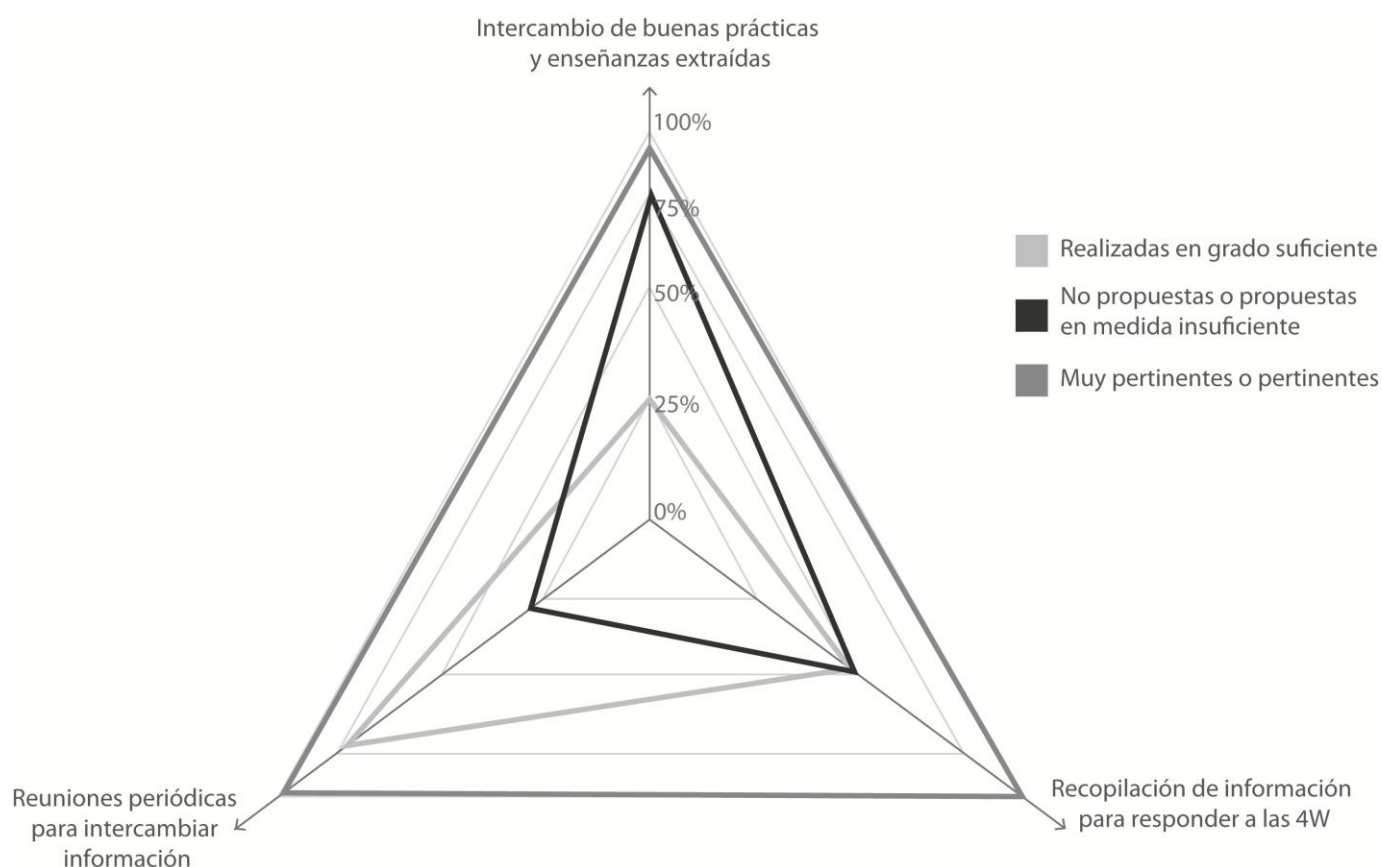
15. En la mitad de los casos examinados (Bangladesh, Filipinas, Kenya y el Pakistán), los mecanismos de coordinación proporcionaron normas y orientaciones, a menudo basadas en documentos del módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria, y lograron efectos positivos en la calidad y la coherencia de las intervenciones en materia de seguridad alimentaria. En Filipinas, una presentación de la labor de la FAO en materia de recursos pesqueros y costeros puso de relieve la complejidad de esas intervenciones y dio lugar a que varios miembros del módulo adaptaran sus enfoques en consecuencia. En Bangladesh, Kenya y el Pakistán, los mecanismos de coordinación proporcionaron directrices técnicas y capacitación en ámbitos tales como el análisis de mercados o las emergencias relacionadas con la ganadería. No obstante, en la mayoría de los casos las orientaciones se referían solo en medida limitada a las cuestiones pertinentes, y a veces no guardaban relación alguna. Asimismo, casi todos los mecanismos de coordinación evaluados hacían poco hincapié en cuestiones transversales como las de género, edad, discapacidad o medio ambiente.

## Presentación de informes y aprendizaje

16. Todos los equipos y asociados de los mecanismos de coordinación dirigidos a escala internacional indicaron que una de sus prioridades era obtener información y gestionarla, especialmente para responder a las cuatro preguntas “quién hace qué, cuándo y dónde” (4W). Esa información permitía a los mecanismos de coordinación publicar informes más coherentes y fiables sobre las intervenciones en materia de seguridad alimentaria, apreciados tanto por los donantes como por el personal de las sedes de los distintos organismos interesados. En Turquía y el norte de la República Árabe Siria, en el verano de 2013 la puesta en marcha de un mecanismo de coordinación similar al módulo de acción agrupada llevó a elaborar unos criterios más homogéneos para la presentación de informes, lo que permitió que el grupo de trabajo llegara a informar de que, de los 2,5 millones de personas que habían recibido asistencia alimentaria, solo 250.000 habían recibido la ración de alimentos mínima.
17. Aparte de la presentación de informes, la evaluación no encontró ninguna iniciativa derivada de los mecanismos de coordinación en materia de seguridad alimentaria que estuviese orientada a fortalecer el seguimiento y la evaluación de los efectos en las poblaciones afectadas. También hubo muy pocos intentos sistemáticos de facilitar el aprendizaje, algo que podría haber influido en la calidad y la coherencia de las intervenciones. Las constataciones derivadas de la encuesta reflejan este desequilibrio

entre el gran intercambio de información y el escaso aprendizaje, tal como se aprecia en la Figura 4, cuya línea de color gris claro indica que el 73 % de los encuestados opinaba que se organizaban suficientes reuniones para intercambiar información, mientras que el 50 % consideraba que se recopilaba suficiente información para responder a las 4W, y solo el 25 % pensaba que el intercambio de buenas prácticas y lecciones extraídas era suficiente.

**Figura 4: Deficiencias en las actividades orientadas a promover el intercambio de las buenas prácticas y el aprendizaje a partir de las enseñanzas extraídas**



### Preparación para la pronta intervención

18. En las orientaciones proporcionadas por el IASC se prevé que los módulos de acción agrupada desempeñen un papel en la preparación para la pronta intervención. En Bangladesh, el módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria se centró casi exclusivamente en dicha preparación y obtuvo resultados prometedores. El proceso adoptado fue muy participativo y generó un fuerte sentido de apropiación y adhesión entre los miembros del módulo. El plan para imprevistos resultante era muy completo, incorporaba las enseñanzas extraídas de la última emergencia y preveía una estrategia de intervención sectorial. Sin embargo, aún debía ponerse a prueba en un desastre en gran escala. En todos los demás casos examinados, los mecanismos de coordinación en materia de seguridad alimentaria hacían muy poco hincapié en la preparación para la pronta intervención, e incluso no indicaban con claridad qué dispositivos de coordinación se activarían en las distintas situaciones hipotéticas.

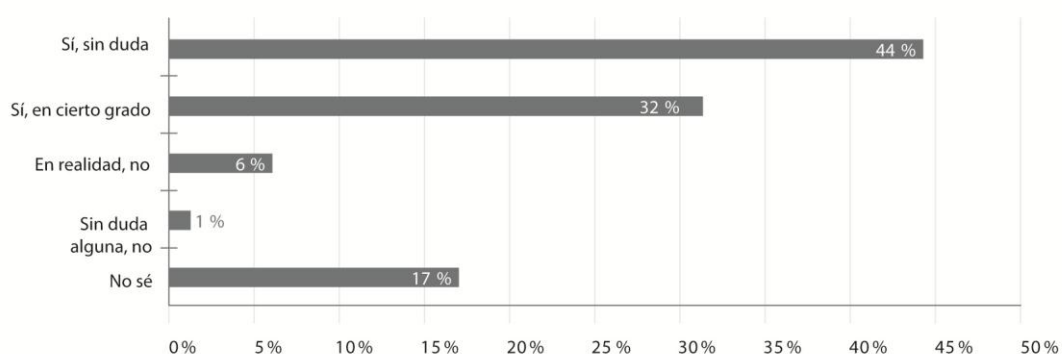
## Duplicación de tareas y deficiencias

19. Todos los mecanismos de coordinación en materia de seguridad alimentaria a cargo de agentes internacionales recopilaban información útil para responder a las 4W e intercambiaban información en reuniones, lo cual contribuyó a evitar la duplicación de actividades. En Malí, después de detectar casos de duplicación de actividades en sus planes, dos organizaciones acordaron la distribución geográfica de las zonas donde se realizarían intervenciones de asistencia alimentaria. En el Pakistán, tras comparar sus listas de beneficiarios, dos organizaciones eliminaron 1.500 duplicaciones. En Filipinas, dos organizaciones que estaban planificando realizar distribuciones de alimentos en la misma zona acordaron turnarse. En Kenya y el Pakistán, las estructuras de coordinación asignaron zonas de intervención a las distintas organizaciones, evitando así duplicaciones. Puesto que las organizaciones humanitarias pudieron reasignar recursos a otras zonas menos atendidas, estas constataciones sugieren que la coordinación tuvo un efecto positivo en la cobertura de los servicios prestados, si bien no se dispone de datos que permitan valorar cuantitativamente dicho efecto.
20. Casi todas las organizaciones humanitarias entrevistadas indicaron que para intervenir en zonas comparativamente menos atendidas utilizaban información de las 4W. No obstante, los mecanismos de coordinación de las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria no eliminaron todas las duplicaciones porque muchas organizaciones humanitarias locales y no habituales no participaban en ellos. La mayor parte de los mecanismos tampoco hacía mucho por identificar las deficiencias en las intervenciones y encontrar formas de subsanarlas. En la mayoría de los casos, asegurar la obtención periódica de información completa y actualizada para responder a las 4W representaba un gran reto.

## Análisis de la relación costo-beneficio

21. Los costos directos de la coordinación de las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria tienen que ver principalmente con el personal y las actividades del correspondiente módulo de acción agrupada; el tiempo necesario para participar en la coordinación genera costos indirectos adicionales. Aunque no es posible realizar un análisis cuantitativo de la relación costo-beneficio de dicha coordinación, los indicadores sustitutivos señalan que, globalmente, la labor en este sentido ha valido la pena, ya que: i) los costos directos de la coordinación representaron solo una pequeña parte del presupuesto global destinado a la seguridad alimentaria; ii) en los dos casos en que se usaron sistemas de coordinación alternativos dirigidos internacionalmente (en el Líbano y en Turquía y el norte de la República Árabe Siria), las organizaciones humanitarias pronto pidieron que se aplicaran sistemas similares al módulo de acción agrupada, con capacidades de coordinación específicas y funciones, responsabilidades y procesos definidos con mayor claridad, y iii) una neta mayoría de los encuestados tenía la sensación de que el esfuerzo de coordinación representaba una inversión ventajosa (Figura 5). No obstante, los procesos burocráticos asociados a la coordinación y el tiempo necesario para llevarla a cabo se consideraban excesivos (véase la sección siguiente).

**Figura 5: Percepción sobre si vale la pena invertir en un mecanismo de coordinación de las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria**



*Fuente:* Encuesta electrónica realizada en 43 países, con 395 respuestas. Las respuestas se ponderaron por país.

22. Un análisis más diferenciado demuestra la importancia de haber contado con cierto nivel de financiación destinada a fines específicos. Los países que no tenían recursos asignados expresamente —como el Líbano y Malí— tuvieron dificultades para ofrecer una coordinación adecuada y continua. Los estudios de casos y otros ejemplos también demuestran que los dispositivos de coordinación flexibles podían generar ahorros, por ejemplo, apoyando a instituciones nacionales en su función de coordinación, como ocurría en Kenya; incorporando personal nacional en los equipos de coordinación a largo plazo, como en el Pakistán, y creando estructuras de coordinación más ligeras con módulos fusionados y mecanismos de coordinación por zona geográfica a nivel de los centros de coordinación principales y en el plano local, como en la República Centroafricana en contraste con Filipinas.

## CONSTATAIONES: FACTORES QUE AFECTAN A LA EFICACIA DE LA COORDINACIÓN DE LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

23. En esta sección se analizan los motivos por los cuales los mecanismos de coordinación de las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria lograron, o no, los efectos deseados.

### Orientación y prioridades

24. Los estudios de casos de países, las entrevistas y las respuestas a la encuesta demuestran que la orientación y las prioridades establecidas por el mecanismo de coordinación fueron algunos de los factores que más influyeron en la eficacia. Sin embargo, en especial en los casos donde el sistema de módulos de acción agrupada se activaba oficialmente, a los equipos de coordinación y los asociados les preocupaba que, al tener que satisfacer en momentos preestablecidos grandes exigencias e nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas en cuanto a datos, informes y aportaciones para procesos más amplios, resultara difícil atender las necesidades operacionales de los distintos agentes, tal como se subraya en las orientaciones vigentes. Por ejemplo, en la mayoría de los países seleccionados para

los estudios de casos, las actividades de gestión de la información se centraban en la recopilación de datos y la compilación de informes sectoriales, pero se hacía muy poco para analizar los datos recogidos y utilizarlos para guiar las decisiones relativas a las operaciones. En Filipinas, donde se aplicaron los nuevos protocolos de coordinación a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas para las emergencias de nivel 3, los coordinadores, los integrantes del módulo de acción agrupada y el personal del organismo principal opinaban de forma unánime que las exigencias de esos protocolos eran excesivas. Entre los encuestados que habían participado recientemente en otras emergencias de nivel 3 (por ejemplo, en Sudán del Sur y la República Centroafricana) se compartía la misma opinión.

25. La experiencia del equipo de coordinación también fue un factor fundamental. En general, los coordinadores experimentados —en especial los asignados por el Equipo de apoyo mundial— comprendían mejor los procesos, requisitos y plazos de todo el sistema de las Naciones Unidas, lo que les permitía responder más fácilmente a las exigencias planteadas. También solían comprender con mayor claridad sus propias funciones y las prioridades operacionales en materia de coordinación, y de este modo podían centrarse más directamente en las necesidades de los asociados del módulo.

### **Inclusión y participación**

26. La información examinada indica que el segundo factor crucial que afecta a la eficacia es el nivel de inclusión y participación en el mecanismo de coordinación. Hubo marcadas diferencias en lo concerniente a la inclusión entre los países donde se realizaron los estudios de casos. Por lo general, las organizaciones humanitarias internacionales habituales estuvieron bien representadas. En Bangladesh, los miembros del módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria, que se identificaban fuertemente con este módulo, percibían sus actividades como actividades del módulo. No obstante, la mayoría de los mecanismos de coordinación en materia de seguridad alimentaria —excepto en Kenya, donde el mecanismo estaba a cargo del Gobierno— tuvieron dificultades para lograr la participación activa de las autoridades nacionales y locales y asegurar que se hicieran cargo de la dirección. En la mayoría de los casos, la participación de las organizaciones de la sociedad civil y los agentes humanitarios locales no habituales fue escasa, salvo en las provincias pakistaníes de Sindh y Khyber Pakhtunkhwa, por ejemplo.
27. En algunos contextos, como consecuencia del escaso nivel de inclusión y participación, las funciones de coordinación básicas se resintieron seriamente. Los mecanismos de coordinación no pudieron presentar un panorama completo de las intervenciones, detectar las deficiencias de forma fiable ni eliminar todas las duplicaciones de actividades. Además, llevaron a que se perdieran importantes oportunidades de promover normas, facilitar el aprendizaje mutuo y apoyar los planes de transición y retirada.

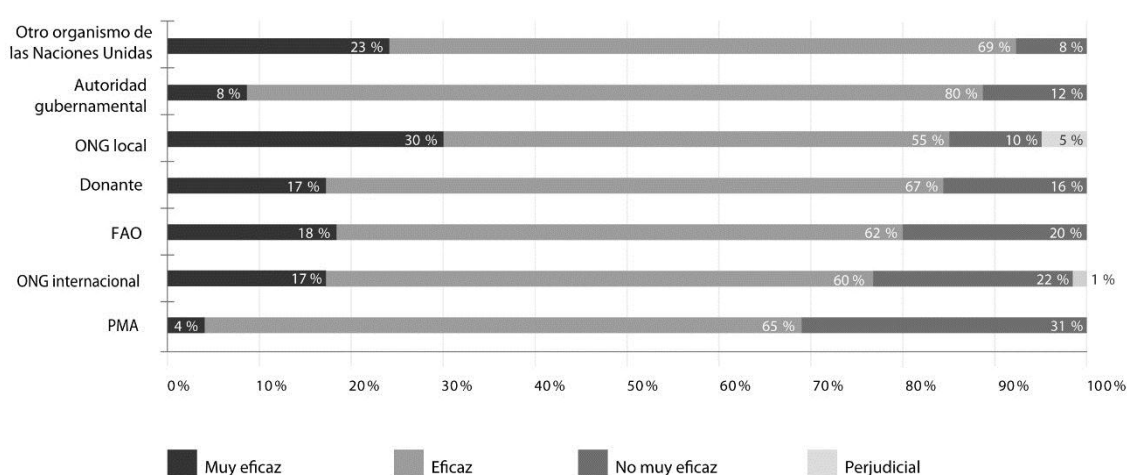
### **Respaldo del Equipo de apoyo mundial y de los organismos principales**

28. Un tercer factor importante era el nivel de respaldo que ofrecían el Equipo de apoyo mundial y los organismos principales. Si bien persisten algunas deficiencias, tanto el equipo como los organismos hicieron claros progresos en cuanto a proporcionar suficientes recursos humanos para la coordinación. La mayor parte de los países analizados contaban con equipos específicos para la tarea, que incluían coordinadores y gestores de la información tanto a nivel nacional como, en muchos casos, a nivel subnacional. La labor del Equipo de apoyo mundial fue fundamental para sensibilizar a los organismos principales y los asociados de reserva acerca de la necesidad de desplegar equipos con una trayectoria y una experiencia adecuadas en materia de coordinación. En Filipinas, una

contribución muy bien recibida ha sido la asignación, por un plazo relativamente largo, de un responsable de la gestión de la información por parte de un asociado de reserva. El Equipo de apoyo mundial asignó a sus propios miembros para cubrir lagunas o hacer frente a situaciones especialmente difíciles. La experiencia y las competencias de estas personas llevaron a reforzar los mecanismos de coordinación. Como se aprecia en el caso de Turquía y el norte de la República Árabe Siria, también es excepcional la voluntad y la capacidad del equipo para encontrar formas flexibles de fortalecer las capacidades de coordinación a nivel de los países.

29. No obstante, el Equipo de apoyo mundial no tenía capacidad suficiente para extender el apoyo a todos los países y cubrir todas las carencias importantes en materia de personal. La capacitación que el equipo impartió al personal del PMA y la FAO no ha tenido un impacto significativo en la coordinación a nivel de los países porque se centró en familiarizar a grupos más amplios de personal con el módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria, y pocas de las personas que recibieron capacitación han sido luego desplegadas. También hubo lagunas en la preparación de los equipos de coordinación. Como se puede apreciar por los estudios de casos, había un amplio margen de variación en el nivel de compromiso y capacidad de las oficinas nacionales y regionales de los organismos principales relativo a la coordinación en materia de seguridad alimentaria. En algunos casos, como por ejemplo en Bangladesh y Malí, el fuerte compromiso del personal de los organismos principales contrastaba con la preocupación de que la participación en la coordinación pudiera distraer la atención prestada a las operaciones y prácticas de los organismos principales, como sucedió en Filipinas, donde estos organismos no se adhirieron a algunas de las posturas comunes acordadas en el seno del módulo de acción agrupada. Esta preocupación fue confirmada por los resultados de la encuesta, según los cuales los organismos principales eran relativamente escépticos en cuanto a la eficacia de la coordinación de las actividades en materia de seguridad alimentaria (Figura 6). Por otra parte, no siempre los donantes tomaban sus propias decisiones basándose en los análisis y las recomendaciones del módulo.

**Figura 6: Percepción sobre la eficacia, por grupo de partes interesadas**



*Fuente:* Encuesta electrónica realizada en 43 países, con 395 respuestas (todas representadas). Las diferencias entre los distintos países son importantes. (Prueba chi-cuadrado 50,497; gl=28;  $p < 0,006$ ).



## Claridad en cuanto a funciones, responsabilidades y límites

30. En comparación con otros mecanismos de coordinación más informales, como los aplicados en el Líbano y en Turquía y el norte de la República Árabe Siria, los módulos de seguridad alimentaria propiamente dichos presentan la ventaja de que las principales funciones y responsabilidades están definidas con mayor claridad. Esa claridad ayuda a evitar discusiones extensas y contraproducentes sobre los dispositivos de coordinación y el alcance de esta en las situaciones de emergencia. Sin embargo, algunas cuestiones relativas a los límites aún no están suficientemente claras, a saber:
- i) La mayoría de los mecanismos de coordinación evaluados carecían de estrategias de transición y retirada. Por lo tanto, su contribución al fomento de las capacidades nacionales y la creación de vínculos con los agentes de desarrollo era limitada.
  - ii) En la mayoría de los mecanismos de coordinación en materia de seguridad alimentaria había además una superposición con otras esferas, como las de nutrición, recuperación temprana, medios de subsistencia y programas de distribución de efectivo y cupones, por lo cual se hacía necesaria una mayor aclaración de las funciones.
  - iii) El sistema de módulos de acción agrupada sigue careciendo de soluciones normalizadas viables para realizar la transición de un conjunto completo de módulos de acción agrupada ya operativos, activados a nivel nacional, a un conjunto más pequeño de módulos fusionados (centros de coordinación principales) y a una labor de coordinación por zona geográfica (centros de coordinación secundarios).

## CONCLUSIONES

31. En esta sección se resumen las conclusiones de la evaluación con respecto a las tres preguntas planteadas.
- i) **¿Qué efectos tienen los mecanismos de coordinación de las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria a nivel nacional y local en las organizaciones de ayuda humanitaria y sus actividades? ¿Cómo y por qué?**
32. En general, la coordinación en materia de seguridad alimentaria a nivel nacional y local ha tenido un efecto positivo en los organismos participantes. Aunque los resultados variaron de un país a otro, los mecanismos de coordinación evaluados habían contribuido de manera relativamente sistemática y positiva a lo siguiente: facilitar el establecimiento de redes y generar confianza; reducir la duplicación de actividades; mejorar la presentación de informes; en algunos casos, establecer y difundir normas, y facilitar la evaluación de las necesidades. En vista de estos beneficios, una neta mayoría de los encuestados tenía la sensación de que la coordinación de las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria representaba una inversión ventajosa. No obstante, según las orientaciones globales y las expectativas de las partes interesadas, es necesario mejorar esta coordinación en algunos aspectos. Los entrevistados de los países donde se realizaron los estudios de casos opinaban que los mecanismos de coordinación podrían centrarse más en facilitar la evaluación de las necesidades; que las contribuciones a los procesos estratégicos a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas exigían demasiado tiempo y no se ajustaban en medida suficiente a las necesidades operacionales; que los mecanismos de coordinación podrían hacer más por detectar y subsanar las deficiencias en las intervenciones; que las actividades de gestión de la información podrían utilizarse de modo más eficaz como base para las operaciones y favorecer el aprendizaje, y que la planificación para imprevistos y la

preparación para la pronta intervención podrían integrarse en mayor medida en la coordinación en materia de seguridad alimentaria.

33. El hecho de tener un programa claro de actividades orientado a las necesidades operacionales de las organizaciones humanitarias era un factor importante para que los mecanismos de coordinación obtuvieran resultados satisfactorios. Esa orientación se veía amenazada cuando las exigencias de los procesos de todo el sistema de las Naciones Unidas dominaban la agenda. Otro factor fundamental de éxito era el grado de participación en los mecanismos de coordinación. Particularmente importante era la participación de las autoridades nacionales y locales, las organizaciones de la sociedad civil y los agentes humanitarios no habituales.

**ii) ¿Qué efectos tiene la labor del módulo mundial de seguridad alimentaria en los mecanismos de coordinación y los agentes humanitarios en los niveles nacional y local? ¿Cómo y por qué?**

34. El módulo mundial de seguridad alimentaria ayudó a incrementar la disponibilidad de personal dedicado especialmente a la coordinación y la gestión de la información en los niveles nacional y local. El Equipo de apoyo mundial desempeñó un papel fundamental en la movilización de equipos de coordinación y la asignación de personal propio con mucha experiencia para subsanar deficiencias. La dirección de ambos organismos principales expresó su apoyo a los mecanismos de coordinación en materia de seguridad alimentaria en circulares y declaraciones públicas, lo que acrecentó el sentido de responsabilidad en cuanto a proporcionar capacidades de coordinación específicas en el seno de estos organismos. Sin embargo, el compromiso y la capacidad de apoyar la coordinación en materia de seguridad alimentaria variaron ampliamente entre los distintos despachos regionales y oficinas en los países. Por lo tanto, los recursos humanos y financieros utilizados no siempre fueron adecuados, y los organismos principales no siempre adoptaron un enfoque coordinado en sus propias operaciones.

35. La creación del módulo mundial de seguridad alimentaria también tuvo un efecto positivo en la coordinación a nivel nacional gracias al establecer dispositivos estándar y definir con mayor claridad las funciones y responsabilidades de las distintas partes interesadas. Esto podría contribuir a evitar extensas discusiones y fricciones. No obstante, aún hay algunas cuestiones por resolver en lo relativo a la arquitectura de la coordinación.

**iii) ¿Se dispone de datos que demuestren qué efectos puede haber tenido la coordinación en la seguridad alimentaria de las poblaciones afectadas, según indica la evolución de la cobertura de los servicios humanitarios y del seguimiento de los efectos sobre los beneficiarios?**

36. En todos los países examinados hubo ejemplos claros de que, al evitarse la duplicación de actividades, las organizaciones podían utilizar sus recursos para cubrir otras zonas mal atendidas. Por lo tanto, puede deducirse que la coordinación ha tenido un efecto positivo en la cobertura de las intervenciones relacionadas con la seguridad alimentaria. No obstante, no se dispone de datos que permitan valorar cuantitativamente ese efecto o demostrarlo estadísticamente. La evaluación tampoco encontró datos que demostraran que la coordinación contribuía a incrementar la base de datos empíricos gracias a la mejora del seguimiento de los efectos sobre la seguridad alimentaria de las poblaciones afectadas.
37. En la evaluación se llegó a la conclusión de que una coordinación eficaz de la labor en materia de seguridad alimentaria genera unos beneficios claros para las organizaciones de ayuda humanitaria y aumenta el alcance de los servicios humanitarios. Recibe un amplio

apoyo de los agentes humanitarios internacionales habituales, en cuya opinión los esfuerzos dedicados a la coordinación constituyen por lo general una inversión muy ventajosa. Sin embargo, dicha coordinación también enfrenta importantes limitaciones, que no solo no permiten que los mecanismos utilizados den los mejores resultados posibles, sino que también reducen la pertinencia que puedan tener para las operaciones y ponen en peligro los logros alcanzados. Por lo tanto, superar estas limitaciones y reforzar las actividades que resultan pertinentes para las operaciones deberían ser tareas prioritarias para los organismos principales y el Equipo de apoyo mundial.

---

## RECOMENDACIONES

38. A continuación se presenta una serie de recomendaciones estratégicas por orden de importancia. En el Anexo I del informe de evaluación completo figuran indicaciones más pormenorizadas. Las recomendaciones formuladas van dirigidas al Equipo de apoyo mundial, los equipos de coordinación de los países, los integrantes del módulo de acción agrupada, los organismos principales, el IASC, los equipos encargados de la asistencia humanitaria en los países y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH).

<b>Recomendación 1: Abogar ante el IASC por la revisión de los requisitos estándar del sistema de las Naciones Unidas, y ayudarlo en esa tarea, a fin de que los procesos exijan menos tiempo y se centren más en las operaciones.</b>	Destinatarios
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionar a los máximos representantes y los grupos de trabajo del IASC retroinformación sobre la experiencia adquirida con los protocolos de coordinación para las emergencias de nivel 3, y contribuir a que dichos protocolos sean menos exigentes y más realistas y a que se centren en mayor medida en las ventajas operacionales.</li> <li>• Abogar ante el IASC por la revisión de los requisitos estándar relativos a emergencias que no sean de nivel 3.</li> </ul>	Personal directivo superior de la FAO y el PMA y directores de los servicios de emergencia
<b>Recomendación 2: Asegurar un mejor asesoramiento personalizado a los equipos de coordinación y fortalecer sus capacidades para centrarse en las actividades que resulten pertinentes para las operaciones.</b>	Destinatarios
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Velar por que las actividades de coordinación se basen en la demanda, adopten un enfoque participativo, utilicen modelos adecuados y tengan un programa y un propósito bien definidos.</li> <li>• Fortalecer las actividades relacionadas con: <ul style="list-style-type: none"> <li>- el análisis y el uso de los datos, como por ejemplo la evaluación y el análisis de las necesidades, el análisis de las intervenciones, el análisis de las deficiencias y la corrección de las mismas;</li> <li>- la función normativa de los mecanismos de coordinación de las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria, por ejemplo, el establecimiento de normas, la formulación de directrices, la capacitación y la definición de enfoques comunes;</li> <li>- el aprendizaje mutuo o conjunto, y</li> <li>- la ayuda al establecimiento de redes y el fomento de la confianza.</li> </ul> </li> <li>• Mejorar el asesoramiento personalizado y las orientaciones para los equipos de coordinación en los niveles nacional y local a fin de ayudarlos a responder a las exigencias del sistema de las Naciones Unidas y a centrarse en cuestiones pertinentes para las operaciones.</li> </ul>	Equipos de coordinación Equipo de apoyo mundial
<b>Recomendación 3: Mejorar las capacidades del Equipo de apoyo mundial y la preparación de los equipos asignados a la coordinación para fortalecer la capacidad en esta esfera.</b>	Destinatarios
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la capacidad y la competencia del Equipo de apoyo mundial para asesorar a los equipos de coordinación en los países y desplegar a sus integrantes en situaciones de emergencia, trabajando para recabar fondos de los donantes, asignar recursos básicos del organismo principal y movilizar personal cedido temporalmente por las organizaciones asociadas.</li> <li>• Proporcionar sistemáticamente a los equipos recién desplegados instrucciones y material de introducción para la labor de coordinación de las actividades en materia de seguridad alimentaria.</li> <li>• Reducir las actividades de capacitación general y fortalecer las de asesoramiento personalizado, tutoría personalizada y capacitación específica.</li> <li>• Formular una estrategia de recursos humanos más sólida para los coordinadores de las actividades de seguridad alimentaria y los gestores de la información.</li> <li>• Desplegar a los integrantes de los equipos de coordinación por períodos más largos e intensificar la participación del personal nacional en la labor de coordinación.</li> <li>• Fortalecer el aprendizaje en el seno de los equipos de coordinación.</li> </ul>	Organismos principales Equipo de apoyo mundial Departamentos de recursos humanos de la FAO y el PMA

<b>Recomendación 4: Mejorar los mecanismos de coordinación dirigidos por entidades nacionales y/o fortalecer la participación de agentes gubernamentales en los mecanismos de coordinación de las intervenciones en materia de seguridad alimentaria para mejorar el proceso de apropiación nacional y acrecentar la sostenibilidad.</b>	<b>Destinatarios</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer la función de los módulos de seguridad alimentaria y de los organismos principales en la preparación para la pronta intervención, lo cual incluye la realización de evaluaciones informales de las capacidades gubernamentales y la elaboración de casos hipotéticos para ampliar el apoyo a las actividades de coordinación.</li> <li>• Utilizar de forma más eficaz los contactos ya establecidos entre los organismos principales y las oficinas gubernamentales para facilitar la conexión con el mecanismo de coordinación de las intervenciones en materia de seguridad alimentaria.</li> <li>• Proceder tempranamente a la planificación de estrategias de transición y retirada, examinar periódicamente los dispositivos de coordinación, y prever, cuando sea necesario, la realización de actividades de desarrollo de las capacidades institucionales nacionales.</li> <li>• En colaboración con los coordinadores de la asistencia humanitaria y los equipos encargados de la asistencia humanitaria en los países, fortalecer la conexión con los agentes del desarrollo y sus actividades, en especial para el desarrollo de las capacidades.</li> </ul>	<p>Oficinas en los países y despachos (u oficinas) regionales de la FAO y el PMA</p> <p>Equipos de coordinación</p>
<b>Recomendación 5: Dar una mayor participación a las organizaciones locales y nacionales de la sociedad civil y a los agentes humanitarios no habituales en la coordinación de las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria.</b>	<b>Destinatarios</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensificar la labor de sensibilización ante los agentes humanitarios no habituales a nivel regional y de las sedes.</li> <li>• Utilizar de forma más eficaz los contactos existentes de los organismos principales y los miembros del mecanismo de coordinación con la sociedad civil y los agentes humanitarios no habituales.</li> <li>• Adoptar un enfoque de coordinación ascendente y más centrado en el terreno para determinar cuáles son los agentes pertinentes.</li> <li>• Ofrecer beneficios concretos, en función de la demanda, a las organizaciones de la sociedad civil locales y los agentes humanitarios no habituales, y pedirles aportaciones o contribuciones concretas.</li> <li>• Adaptar las modalidades de coordinación y los canales de comunicación a las necesidades y preferencias de la sociedad civil local y de los agentes no habituales.</li> </ul>	<p>Subdirecciones del PMA y la FAO encargadas de las asociaciones y las relaciones con los donantes</p> <p>Despachos (u oficinas) regionales del PMA y la FAO</p> <p>Equipos de coordinación</p>

<b>Recomendación 6: Adoptar medidas para garantizar una participación más constante de los organismos principales a la hora de apoyar la coordinación de las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria y fortalecer sus capacidades en esta esfera, y abogar por un mayor compromiso de los donantes al respecto.</b>	Destinatarios
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensificar la labor dirigida a que los despachos regionales y las oficinas en los países de los organismos principales asuman la responsabilidad de velar por que se disponga de los recursos humanos adecuados para la coordinación y adopten un enfoque coordinado en el marco de sus propias operaciones, por ejemplo teniendo en cuenta en mayor medida estos aspectos en las evaluaciones de los resultados e incluyendo el tema de la coordinación en las jornadas de reflexión organizadas a nivel regional y mundial.</li> <li>• Incrementar la presencia de la FAO sobre el terreno y en las situaciones de emergencia, por ejemplo mediante el establecimiento o la mejora, según sea necesario, de mecanismos de prefinanciación.</li> <li>• Abogar ante los donantes para que en sus decisiones tengan más en cuenta los análisis efectuados y las prioridades y normas establecidas por los mecanismos de coordinación en materia de seguridad alimentaria.</li> <li>• Abogar ante los donantes para que presten apoyo financiero, cuando sea necesario, a los equipos de coordinación de las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria, a la puesta en práctica de soluciones de coordinación flexibles y a las actividades llevadas a cabo en esta esfera.</li> <li>• Formular casos hipotéticos estándar aplicables a los costos de la coordinación en diferentes contextos.</li> </ul>	Personal directivo superior del PMA y la FAO Directores de los despachos (u oficinas) regionales y de las oficinas en los países Equipo de apoyo mundial

<b>Recomendación 7: Colaborar con el IASC, con la OCAH y con otros módulos de acción agrupada para definir más claramente las funciones y responsabilidades de cada uno dentro de la arquitectura de la coordinación, y promover dispositivos de coordinación más eficientes.</b>	Destinatarios
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear modelos para conectar los mecanismos de coordinación sectoriales y zonales, como, por ejemplo, la activación de módulos de acción agrupada a nivel nacional y de un pequeño número de módulos fusionados a nivel de los centros de coordinación principales, y la puesta en marcha de actividades de coordinación zonal integrada a nivel local.</li> <li>• Seguir reforzando los vínculos entre los mecanismos de coordinación en materia de seguridad alimentaria y nutrición, así como con otros módulos de acción agrupada —como los relacionados con la salud y con el agua, el saneamiento y la higiene—, y velar por que los instrumentos de gestión de la información empleados por los distintos módulos sean compatibles, como por ejemplo las 4W.</li> <li>• Asignar responsabilidades para la coordinación de las actividades relativas a los medios de subsistencia y los programas de transferencia de efectivo y cupones en distintos casos hipotéticos.</li> <li>• Reforzar la observancia de las orientaciones en materia de recuperación temprana como cuestión transversal.</li> </ul>	PMA, FAO y máximos representantes del IASC Directores de los servicios de emergencia Equipo de apoyo mundial

---

## LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
IASC	Comité Permanente entre Organismos
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
ONG	organización no gubernamental