



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Junta Ejecutiva

Segundo período de sesiones ordinario
Roma, 15-18 de noviembre de 2021

Distribución: general

Tema 6 del programa

Fecha: 11 de noviembre de 2021

WFP/EB.2/2021/6-B/Rev.1

Original: inglés

Informes de evaluación

Para examen

Los documentos de la Junta Ejecutiva pueden consultarse en el sitio web del PMA (<https://executiveboard.wfp.org/es>).

Informe resumido de la evaluación conjunta de la colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado "Informe resumido de la evaluación conjunta de la colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma" (WFP/EB.2/2021/6-B/Rev.1) y de la respuesta coordinada (WFP/EB.2/2021/6-B/Add.1), y alienta a que se adopten nuevas medidas para mejorar la colaboración entre esos tres organismos sobre la base de las recomendaciones formuladas en el mismo, incluidas las medidas de seguimiento de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas durante sus debates.

La Junta toma nota asimismo de la recomendación 6 y conviene en que la colaboración entre los organismos con sede en Roma se considere en el marco del contexto más amplio de las Naciones Unidas, en particular de la labor de coordinación del sistema de las Naciones Unidas reformado que se lleva a cabo a nivel de los países y de las iniciativas de aumento de la eficiencia actualmente en curso. Espera con interés recibir actualizaciones anuales sobre el estado de aplicación de las recomendaciones por los organismos con sede en Roma y procurará adaptar en consecuencia los recursos destinados a las iniciativas de colaboración entre dichos organismos y hacer un seguimiento anual de las necesidades de financiación.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si 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.

En consonancia con la política en materia de evaluación (2016-2021) (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1) el presente informe ha sido objeto de una edición no exhaustiva para respetar la integridad e independencia de las constataciones formuladas en la evaluación. Por este motivo, es posible que algunos de los términos y expresiones en él utilizados no se ajusten plenamente a la terminología estándar del PMA o a las prácticas de edición seguidas habitualmente. Si necesita alguna aclaración a este respecto, sírvase dirigirse a la Directora de la Oficina de Evaluación.

Coordinadoras del documento:

Sra. A. Cook
Directora de la Oficina de Evaluación
Tel.: 066513-2030

Sra. D. McWhinney
Oficial Superior de Evaluación
Tel.: 066513-3968

Índice

Agradecimientos	3
Resumen	4
I. Introducción	6
A. Características de la evaluación.....	6
B. Contexto.....	6
C. Objeto de la evaluación.....	7
II. Constataciones de la evaluación	8
A. Pertinencia.....	8
B. Resultados.....	8
C. Factores que influyen en la colaboración entre los OSR.....	9
D. Valor añadido de la colaboración entre los organismos con sede en Roma.....	11
III. Conclusiones	11
IV. Recomendaciones.....	13
Lista de las siglas utilizadas en el presente documento.....	17

Agradecimientos

Esta evaluación fue preparada por un equipo de evaluación independiente de la empresa Mokoro Limited dirigido por Stephen Turner, jefe del equipo de evaluación. De la supervisión del equipo de evaluación se encargó un grupo de gestión de la evaluación dirigido por oficiales superiores de evaluación de las oficinas de evaluación de los tres organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma (OSR) (Rachel Sauvinet Bedouin, Oficial Superior de Evaluación, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]; Chitra Deshpande, Oficial Superior de Evaluación, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA], y Deborah McWhinney, Oficial Superior de Evaluación, Programa Mundial de Alimentos [PMA]), así como un comité directivo de evaluación compuesto por los Directores de Evaluación (Masahiro Igarashi, Director de la Oficina de Evaluación, FAO; Indran A. Naidoo, Director de la Oficina de Evaluación Independiente, FIDA, y Andrea Cook, Directora de Evaluación, PMA). Entre los otros miembros del grupo de gestión de la evaluación que contribuyeron a la evaluación figuran: Marta Bruno, Oficial de Evaluación, FAO; Federica Zelada, Oficial de Evaluación, PMA; Carolina Turano, Analista de Evaluación, FAO; Jeanette Cooke, Analista de Investigación, FIDA, y Serena Ingrati y Federica Raimondo, Auxiliares de Evaluación, FIDA. El equipo de evaluación y el grupo de gestión de la evaluación contaron con el apoyo competente de la Coordinadora de Evaluación, Valentina Di Marco. El informe fue sometido a los procedimientos internos de examen de las oficinas de evaluación de los tres organismos.

La evaluación se benefició en gran medida del apoyo y de los perspicaces comentarios de la dirección y el personal de los tres OSR, que se han tenido debidamente en cuenta en la preparación del informe final. El equipo de evaluación desea asimismo dar las gracias a los numerosos informantes de todo el mundo, dentro y fuera de los tres organismos, que han contribuido a esta evaluación dedicándole parte de su valioso tiempo.



Evaluación conjunta de la colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma

Informe resumido de la evaluación

Resumen

1. Las oficinas de evaluación de los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma (OSR) han realizado una evaluación de la colaboración entre estos organismos desde 2016. En ella se evalúa la pertinencia de los resultados de todas las modalidades de colaboración, los factores que influyen en esos resultados y el valor añadido de la colaboración entre los OSR.
2. La colaboración entre los OSR adopta múltiples formas, desde la labor conjunta de promoción y el trabajo técnico y normativo hasta los proyectos conjuntos. Desde 2018 y, especialmente, a nivel de los países, los factores que impulsan la colaboración entre los OSR en apoyo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se han visto considerablemente transformados por la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (SNUD), así como por las reformas concebidas para mejorar la eficiencia operacional.
3. La colaboración entre los OSR es pertinente para la orientación estratégica del SNUD. En la práctica, ha logrado unos resultados desiguales en lo relativo al fortalecimiento de la coordinación. En ciertos países se observa un marcado espíritu de colaboración; en muchos otros, se constata una colaboración pragmática y se reconoce la complementariedad cuando se considera que la colaboración entre los OSR tiene sentido; y en algunos, ese fortalecimiento de la colaboración es escaso o inexistente. El género y la nutrición son ámbitos en los que la colaboración entre los OSR ha contribuido a mejorar el intercambio de conocimientos, lecciones aprendidas y buenas prácticas a todos los niveles. Los contextos de las intervenciones de emergencia ofrecen un marco propicio para la colaboración entre los OSR en el seno de las estructuras de respuesta de las Naciones Unidas. Sin embargo, la colaboración entre los OSR plantea mayores problemas en los contextos formales de los proyectos de desarrollo. En la labor de desarrollo, los OSR han logrado pocos avances en la reducción de la superposición, la competencia y la duplicación del trabajo. La consecución de sus objetivos comunes se sigue viendo obstaculizada por malentendidos acerca de los mandatos de la FAO y el PMA. El éxito de la colaboración entre los OSR para mejorar la eficiencia administrativa conjunta ha sido limitado.
4. Las actitudes de los Gobiernos van desde un apoyo firme a la colaboración hasta la indiferencia, pasando por la consternación por lo que consideran duplicación de tareas o competencia entre los OSR. La estructura y las modalidades oficiales de colaboración a escala mundial entre los tres organismos no refuerzan ostensiblemente la coordinación. El apoyo de los donantes a esa colaboración no es tan firme ni tan coherente en la práctica como haría pensar la labor de promoción de los propios donantes. El personal directivo de los OSR expresa distintos grados de apoyo o escepticismo respecto de esa colaboración. Algunos Estados Miembros instan a una mayor colaboración entre los OSR, pero, por lo general, esta no constituye una prioridad de primer orden para los órganos rectores ni para los equipos directivos de los OSR.

5. Se dispone de datos empíricos cuantitativos limitados sobre el valor añadido de la colaboración entre los OSR. Esa colaboración puede contribuir a mejorar la eficacia y a conseguir un ahorro de costos a nivel administrativo. Sin embargo, son numerosas las dificultades administrativas para lograr establecer interfaces constructivas entre las estructuras y las culturas de los OSR. Fuera de los contextos de los proyectos estructurados formalmente, esas dificultades pueden superarse gracias a la capacidad que a menudo demuestran los miembros del personal técnico de los OSR para trabajar juntos allí donde consideran que existe un interés mutuo claro. Este respeto y este apoyo mutuos de carácter técnico son una realidad diaria (con frecuencia, a nivel de los marcos más amplios del sistema de las Naciones Unidas), pero en el seno de los OSR se observa una ambivalencia muy extendida respecto de la colaboración entre los tres organismos.
6. En la evaluación se recomienda que los OSR actualicen su memorando de entendimiento con el fin de: tomar en consideración, de forma realista, el contexto, las limitaciones y las oportunidades de la colaboración entre los tres organismos; reestructurar la coordinación de las distintas formas de colaboración; participar proactivamente en los nuevos mecanismos de programación conjunta a nivel de los países; centrar los esfuerzos en materia de colaboración administrativa en seguir adoptando como propia la agenda de eficiencia de las Naciones Unidas, y mantenerse alerta ante el probable aumento de los costos de transacción que implican los proyectos conjuntos. Tras hacer un nuevo llamamiento al realismo, en la evaluación se recomienda que los Estados Miembros de los órganos rectores de los OSR reevalúen su posición respecto de la colaboración entre los OSR y proporcionen recursos suficientes para la misma.

I. Introducción

A. Características de la evaluación

1. La FAO, el FIDA y el PMA son los tres OSR. Desde 2008, ha habido llamamientos cada vez más frecuentes, principalmente de los Estados Miembros (por conducto de los órganos rectores o por parte de Gobiernos a título individual), a que se intensifique y optimice la colaboración entre los OSR.
2. Los OSR han respondido con una serie de declaraciones estratégicas acerca de esa colaboración. En 2018, firmaron un Memorando de Entendimiento al respecto¹. No obstante, hasta la fecha ninguna evaluación de la colaboración entre los OSR permitió disponer de datos empíricos fidedignos sobre el alcance y la calidad del desempeño conjunto de los OSR en aras de la consecución de sus objetivos compartidos, o explicar las causas de ese desempeño. Y tampoco se ha evaluado sistemáticamente el posible valor añadido que representa la colaboración entre los OSR. Por consiguiente, las oficinas de evaluación de los OSR han realizado una evaluación conjunta de esa colaboración desde noviembre de 2016 hasta la actualidad, para lo que nombraron un equipo de evaluación independiente. Los datos se reunieron entre octubre de 2020 y mayo de 2021.
3. En la evaluación se responde a las cuatro preguntas siguientes:
 - ¿Cuán pertinente es la colaboración entre los OSR para contribuir a la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible?
 - ¿Cuáles son los resultados positivos, negativos, previstos e imprevistos de la colaboración entre los OSR hasta la fecha?
 - ¿Qué factores han facilitado u obstaculizado la eficacia de la colaboración entre los OSR?
 - ¿Cuál es el valor añadido de la colaboración entre los OSR (por lo que se refiere a las actividades realizadas y a los resultados obtenidos por separado por cada organismo) en los diferentes niveles y esferas?
4. La evaluación abarca la colaboración entre los OSR en los niveles nacional, regional y mundial (se presta particular atención al plano nacional) y comprende todas las formas de colaboración (que define como labor conjunta) entre los OSR.
5. La recopilación de los datos empíricos se llevó a cabo a distancia, a causa de la pandemia de COVID-19, mediante 12 estudios de países, 8 estudios en profundidad de temas seleccionados, un amplio examen de documentos y una encuesta en línea del personal de categoría profesional de los OSR. Alrededor de 400 informantes expresaron sus puntos de vista en entrevistas y reuniones.

B. Contexto

6. Desde 2018, los factores que impulsan la colaboración entre los OSR han sido objeto de una considerable reconfiguración a raíz de la reforma del SNUD. Las consecuencias más importantes de ese contexto en constante evolución se observan en el plano nacional, bajo los auspicios de un Coordinador Residente de las Naciones Unidas, cuya función se ha reforzado. Ahora se espera que cada programa plurianual de los OSR en el país esté vinculado claramente con el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el

¹ FAO, FIDA y PMA, 2018. Memorandum of Understanding between Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), International Fund for Agricultural Development (IFAD) and World Food Programme (WFP). Roma: FAO, FIDA y PMA, junio de 2018.

Desarrollo Sostenible (MCNUDS), que va precedido de un análisis común sobre el país más detenido realizado por las Naciones Unidas.

7. Con el apoyo del Grupo de Innovaciones Institucionales se está trabajando en otras reformas de las Naciones Unidas, con las que se pretende mejorar la eficiencia operacional. Entre esas reformas cabe señalar la estrategia de operaciones institucionales, que se centra en los servicios comunes prestados conjuntamente o bien por una entidad del sistema de las Naciones Unidas por cuenta de otras entidades del sistema.
8. Los OSR (en particular la FAO y el PMA, que codirigen el módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria) desempeñan una función importante en la labor de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas. Los OSR se han comprometido con la voluntad de colaboración de la iniciativa “Nueva Forma de Trabajar”² y están estudiando con interés las oportunidades y los enfoques implícitos en el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz.

C. Objeto de la evaluación

9. Los OSR tienen en común el lugar en que están ubicadas sus sedes respectivas, un compromiso con la seguridad alimentaria y un interés continuo por los sistemas alimentarios sostenibles. Además, son instituciones muy diferentes entre sí. La FAO es un organismo especializado de las Naciones Unidas que aúna funciones normativas y operacionales en las esferas de la alimentación y la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición en todo el espectro de actividades humanitarias y de desarrollo. Se financia con cargo tanto a las cuotas de todos sus Estados Miembros como a las contribuciones voluntarias de recursos extrapresupuestarios. El FIDA es una institución financiera internacional, financiada hasta la fecha mediante las reposiciones de fondos periódicas efectuadas por sus Estados Miembros, que proporciona financiación a los Gobiernos de los países en desarrollo, principalmente por medio de préstamos, para luchar contra la pobreza y el hambre en las zonas rurales. El PMA proporciona asistencia alimentaria de emergencia y utiliza la asistencia alimentaria para favorecer el desarrollo económico y social. Se financia enteramente mediante contribuciones voluntarias.
10. El objetivo de la colaboración entre los OSR siempre ha sido lograr una mejora de la eficiencia y la eficacia de la contribución de los tres organismos a la seguridad alimentaria y nutricional. Desde 2016, ese objetivo se ha articulado en forma de una mayor contribución de los tres organismos a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y, en particular, al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 2. Los OSR se han comprometido a colaborar con el fin de ejecutar operaciones sobre el terreno más eficientes y eficaces; promover la elaboración de políticas de mayor solidez en los planos nacional e internacional; favorecer una participación y una labor de promoción más eficaces en los foros internacionales y la creación de marcos y herramientas mundialmente reconocidos; mejorar la movilización de recursos y los resultados globales, y lograr un aumento de la capacidad para actuar en contextos multidisciplinarios.
11. La colaboración entre los OSR tiene lugar en los planos nacional, regional y mundial y en todos los niveles puede incluir la prestación de servicios institucionales conjuntos. Las categorías de colaboración entre los OSR, que se han definido de distintas maneras, también incluyen la labor conjunta relacionada con el asesoramiento normativo, estratégico y temático, la promoción, los conocimientos, la gestión y el seguimiento y la ejecución de proyectos y programas. Esta última modalidad de colaboración —las operaciones conjuntas— requiere compartir oficialmente recursos y armonizar detalladamente los procedimientos, mientras que la labor conjunta en ámbitos como la

² Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), 2017. *New way of working*. Nueva York: OCHA.

promoción, las políticas o los conocimientos es menos exigente desde un punto de vista administrativo. La mayoría de las actividades de colaboración que pudieron identificarse en la evaluación son actividades realizadas a nivel de los países, en el 42 % de las cuales también participó una organización ajena a los OSR, generalmente el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Aunque la colaboración entre los OSR es habitual, solo representa una pequeña parte de la cartera de actividades de los OSR.

II. Constataciones de la evaluación

A. Pertinencia

12. La colaboración entre los OSR es en gran medida pertinente para los acuerdos que definen la orientación estratégica del SNUD. También es muy pertinente para la orientación general de la última fase de la reforma de las Naciones Unidas en lo tocante al nuevo posicionamiento del SNUD. Es en los niveles nacional y regional donde reviste el mayor interés. Actualmente, la agenda del Secretario General en materia de seguridad resta pertinencia a la colaboración entre los OSR para la prestación conjunta de servicios institucionales básicos a nivel de los países.
13. La colaboración entre los OSR es pertinente para los objetivos estratégicos y las metas de las tres entidades. En los acuerdos de colaboración entre los OSR se señalan las ventajas comparativas de los tres organismos, pero no se explican suficientemente las diferencias fundamentales entre ellos ni las consecuencias que de esas diferencias se derivan para la colaboración.
14. Tal como está concebida actualmente en los diversos acuerdos, la colaboración entre los OSR no persigue metas generales específicas. En su lugar, en esos acuerdos se fijan un marco y una orientación estratégica para facilitar y alentar la colaboración a todos los niveles. Aunque todo ello puede resultar adecuado, la falta de ambición acarrea consecuencias para la capacidad de la colaboración entre los OSR para contribuir de manera apreciable a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

B. Resultados

15. Los esfuerzos de colaboración entre los OSR han logrado resultados desiguales en materia de fortalecimiento de la coordinación durante el período examinado.
 - En algunos países, se ha desarrollado un fuerte espíritu de colaboración. En muchos otros, los OSR colaboran eficazmente cuando hacerlo supone una ventaja clara; y, en ciertos países, los datos que apuntan a un incremento de la colaboración son escasos o inexistentes.
 - La coordinación suele ser más fácil cuando se trata de la labor temática o de promoción que cuando concierne los contextos formales de los proyectos operacionales, en los que los costos de transacción son superiores y la organización de actividades conjuntas puede requerir más tiempo.
 - La estructura general y los procesos formales de la colaboración entre los OSR no fortalecen de manera importante la coordinación.
 - Se han registrado progresos en cuanto a la armonización de los mensajes difundidos y a las actividades de comunicación común.
 - Aunque a menudo se establecen servicios institucionales conjuntos cuando estos ofrecen beneficios claros de orden práctico, la coordinación no ha aumentado en este ámbito.
16. Los OSR han realizado progresos limitados en la reducción de la superposición, la competencia y la duplicación del trabajo. En algunos proyectos, países y esferas temáticas,

se reconoce y aprovecha la complementariedad que pueden lograr los OSR; la nutrición es uno de los mejores ejemplos de esfuerzos fructíferos (por parte de los OSR y otras entidades de las Naciones Unidas) para poner fin a la duplicación de tareas. Sin embargo, en todos los niveles persisten malentendidos entre la FAO y el PMA en torno a los mandatos y la competencia por los fondos, en ocasiones al mismo tiempo que se dispensa una colaboración técnica eficaz en determinados temas y tareas.

17. Se han adoptado medidas prácticas y eficaces para reducir las superposiciones y las duplicaciones gracias al establecimiento de servicios institucionales conjuntos, pero las posibilidades de hacerlo a una escala apreciable son limitadas.
18. La colaboración entre los OSR ha redundado en una mejora del intercambio de conocimientos, lecciones aprendidas y buenas prácticas en todos los niveles. Dados los mandatos de los tres organismos, forma parte integrante de su mentalidad institucional el reconocer e intercambiar sus respectivos conocimientos y experiencia. Aunque la intensidad, la calidad y el valor práctico de ese intercambio varía, en muchos ámbitos hay una considerable interdependencia técnica entre los OSR. Resulta más sencillo organizar la gestión conjunta de los conocimientos y el aprendizaje que operaciones conjuntas, y los OSR han mejorado sus resultados a este respecto. El respeto y apoyo técnicos mutuos están generalizados en los tres organismos, pero ese intercambio de conocimientos, lecciones aprendidas y buenas prácticas con frecuencia tiene lugar dentro de marcos más amplios del sistema de las Naciones Unidas.
19. Los resultados de la colaboración entre los OSR reflejan e integran el compromiso de los tres organismos en la esfera de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, aunque varía el grado en que esos compromisos se trasladan a la práctica operacional. La colaboración entre los OSR en materia de género está muy asentada a nivel de las sedes. Los principios de protección están integrados adecuadamente en la colaboración entre los OSR dentro de los marcos más amplios de la acción humanitaria. El compromiso con los imperativos de protección del medio ambiente y de sostenibilidad es evidente, pero los datos empíricos disponibles no despejan todas las dudas sobre el modo en que ese compromiso se incorpora sistemáticamente en la práctica a las actividades de colaboración entre los OSR.

C. Factores que influyen en la colaboración entre los OSR

20. En los contextos mundial, regional y nacional concurre toda una serie de elementos que redundan en beneficio de la colaboración entre los OSR o que la dificultan.
 - Los contextos de las intervenciones de emergencia brindan un marco claro y propicio para la colaboración entre los OSR dentro de estructuras de respuesta más amplias de las Naciones Unidas.
 - Dos cambios aúnan retos y oportunidades.
 - La reforma de las Naciones Unidas y la implantación del MCNUDS reconfiguran el entorno institucional de la colaboración entre los OSR, sin por ello convertirla en irrelevante.
 - La inclusión de un número mayor de países en la categoría de países de ingreso mediano significa que los OSR pueden colaborar en distintos tipos de actividades con Gobiernos que disponen de mayores recursos, más allá del paradigma convencional de la ayuda internacional.
 - Las actitudes de los Gobiernos con respecto a la colaboración, van desde un apoyo decidido hasta la indiferencia, pasando por la consternación por lo que se considera duplicación de tareas y competencia.

- El apoyo de los donantes a la colaboración no es tan firme ni tan coherente en la práctica como haría pensar la labor de promoción al respecto que realizan.
 - De forma análoga, el personal directivo de los OSR muestra diversos grados de apoyo o escepticismo respecto de la colaboración: reconoce sus muchos beneficios, pero, en algunos casos, alberga dudas sobre los requisitos y procedimientos de todo el sistema.
21. Las relaciones entre los OSR y sus Estados Miembros en el marco de sus procesos de gobernanza ponen de manifiesto diferentes concepciones, motivos y prioridades con respecto a la colaboración entre los OSR. Los Estados Miembros instan a que se colabore de forma más intensa, pero muchos miembros del personal de los OSR consideran que ese apremio es demasiado general y no se ajusta suficientemente a las diversas realidades operacionales. La falta de claridad y consenso significa que, a pesar de la imagen de reuniones periódicas e informes presentados regularmente, los fundamentos estratégicos y de gobernanza de la colaboración entre los OSR son endeble. La explicación y la comprensión de la estrategia y los procedimientos de esa colaboración también son incompletas. En general, la colaboración entre los OSR no es una prioridad de primer orden para sus órganos rectores ni para su personal directivo, y sus dependencias de coordinación, que no cuentan con recursos suficientes, a menudo tienen problemas al enfrentarse a la compleja tarea que tienen encomendada y que requiere mucho tiempo.
 22. La naturaleza y el contexto cambiantes de las operaciones del FIDA están transformando la contribución del Fondo a los objetivos compartidos de los OSR, pero no están reduciendo su importancia.
 23. Las considerables diferencias entre los OSR no siempre obstaculizan una colaboración fructífera. A medida que mejoran las comunicaciones y disminuye la importancia de la proximidad física, la estructura y la distribución geográfica de la representación de los OSR en el mundo influyen cada vez menos en los progresos logrados en su labor conjunta.
 24. Reviste mucha mayor importancia la interrelación entre las culturas institucionales y los modelos operativos de los tres organismos. Las diferencias son importantes, pero los OSR sin duda alguna comparten objetivos comunes en materia de seguridad alimentaria. Es posible superar las numerosas dificultades que plantea el establecimiento de interfaces constructivas entre las estructuras y culturas institucionales de los tres OSR gracias a la capacidad de colaboración que a menudo demuestra su personal técnico cuando considera que hay un interés mutuo y un beneficio claros y existe cierta afinidad entre las personalidades de los empleados en cuestión.
 25. Sigue faltando, en gran medida, un elemento que es clave en toda modalidad de trabajo conjunto, a saber, un sistema compartido para hacer un seguimiento del desempeño en comparación con los resultados previstos. Resultaría muy difícil dotarse de ese sistema.
 26. Los procesos y procedimientos administrativos y de programación representan un obstáculo considerable para la colaboración entre los OSR. Cuanto mayor es el grado de estructuración y gestión que requiere una actividad colaborativa, mayores son el tiempo y los costos necesarios para abordar los problemas administrativos que esa actividad plantea y que, en ocasiones, resultan irresolubles.
 27. Los mayores problemas normalmente guardan relación con la categoría de los programas o proyectos, cuando se presupuestan recursos para un período de ejecución específico y se contrata a un equipo de personal para que se centre en las actividades y los resultados previstos del proyecto durante ese período de tiempo. Los complejos y detallados acuerdos que deben establecerse entre los sistemas y procedimientos de los OSR requieren tiempo y recursos, con frecuencia a expensas de la eficacia (si bien algunos proyectos conjuntos logran indudablemente resultados satisfactorios).

28. Aunque tiene lugar una cierta colaboración administrativa y el equipo de adquisición y contratación conjuntas ha obtenido algunos resultados positivos, los costos de transacción que supone dotarse de interfaces funcionales entre los sistemas administrativos suelen ser elevados.
29. Se proporcionan recursos insuficientes para la colaboración entre los OSR.
 - A nivel mundial, la financiación que los donantes destinan a esa colaboración no se corresponde con sus llamamientos a incrementar los fondos aportados. La capacidad de coordinación en las sedes se ve limitada por la falta de recursos.
 - A nivel nacional, las oficinas de los OSR señalan que la financiación que su sede aporta para planificar y coordinar las actividades de colaboración es insuficiente, y observan que, en algunos casos, las oficinas de los donantes prefieren seguir trabajando por separado con cada uno de los OSR. Sin embargo, en algunas ocasiones las propias oficinas de los OSR en los países compiten por la financiación de un mismo donante.
 - La cartera de préstamos del FIDA está bien dotada de recursos, pero los fondos que este organismo controla directamente a nivel de los países son limitados.
30. El contexto en materia de recursos de la colaboración entre los OSR evoluciona a medida que los países alcanzan la condición de países de ingreso mediano, y también al transformarse el perfil y el modelo operativo del FIDA.

D. Valor añadido de la colaboración entre los organismos con sede en Roma

31. En algunos casos (por ejemplo, ciertos aspectos de la labor del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial), el uso de los conocimientos generados a raíz de la colaboración entre los OSR ha redundado en un aumento de la eficacia de las iniciativas de colaboración. Sin embargo, persisten dificultades para lograr un mayor uso de esos conocimientos, especialmente a nivel de los países, donde pueden resultar de más valor.
32. Si bien es posible que la colaboración entre los OSR haya contribuido positivamente a la eficacia y pueda aportar un valor añadido respecto de las intervenciones realizadas por solo uno de los tres organismos, apenas existen datos empíricos cuantitativos que lo confirmen.
33. La colaboración entre los OSR puede generar un ahorro de costos en servicios internos, además de proporcionar fondos adicionales aportados por algunos donantes; sin embargo, en general, los costos de colaboración pueden ser considerables. Aunque hay grandes expectativas de lograr una disminución de la carga que representan los costos, en la práctica los OSR suelen constatar que la labor conjunta exige un esfuerzo adicional. Los datos disponibles para analizar la relación costo-beneficio son limitados. Por consiguiente, las estimaciones del valor añadido de la colaboración entre los OSR suelen ser subjetivas.

III. Conclusiones

34. La colaboración entre los OSR es una realidad cotidiana que refleja los puntos fuertes y el compromiso que comparten esos organismos, sin duda alguna diferentes. El personal de los OSR aprovecha habitualmente las ventajas de la colaboración cuando considera que tiene sentido hacerlo. Aunque los OSR siguen compitiendo por los recursos en algunos contextos, hay un amplio reconocimiento de su complementariedad. Una parte del enfoque pragmático ampliamente adoptado también entrafía la colaboración con otras entidades de las Naciones Unidas.
35. A pesar de que la colaboración entre los OSR es una realidad cotidiana, en muchas ocasiones ese concepto se contempla con ambivalencia. Bajo los firmes compromisos oficiales en pro de la colaboración subyace un sustrato complejo de dudas y renuencia,

- además de una combinación de motivos diversos para alentar a los OSR a que colaboren entre sí o mostrar que se cree en la versión oficial de esta colaboración acordada oficialmente entre los tres organismos y sus órganos rectores. No todos los donantes financian esa colaboración con la misma vehemencia con la que la propugnan.
36. Los sistemas y procedimientos oficiales para promover y coordinar la colaboración entre los OSR y presentar informes al respecto aportan un escaso valor añadido, a menudo no se aplican en su totalidad y suelen ser más un motivo de frustración que de inspiración para el personal. Los OSR no consideran que esos procesos colaborativos de gestión y presentación de informes sean la mejor forma de estimular su labor conjunta o de lograr más eficazmente sus objetivos comunes. El modo en que planifican su colaboración no permite a las oficinas en los países contar con orientaciones suficientemente claras. Es improbable que la forma manifiestamente poco entusiasta en que se aplican esas disposiciones oficiales redunde en una mejora de la contribución de los OSR al ODS 2. Sería más constructivo reconocer y apoyar con flexibilidad las muchas formas pragmáticas de colaborar a las que recurren los OSR siempre que consideran que hay maneras eficaces y viables de hacerlo.
 37. En ocasiones existen mejores medios para conseguir que los OSR alcancen sus objetivos comunes que centrarse en la colaboración entre ellos. La situación expuesta someramente en los párrafos anteriores es consecuencia de la falta de claridad y los malentendidos en torno a lo que la colaboración entre los OSR puede y no puede lograr, y, sobre todo, de la idea equivocada de que esa colaboración es siempre una solución apropiada. De hecho, toda idea de colaboración debe ser puesta a prueba para determinar su practicabilidad, su probable eficacia y el nivel de costos de transacción que comportará. En muchos casos, esas comprobaciones arrojarán un resultado negativo. Otras modalidades, como las actividades separadas pero complementarias o la colaboración con otros asociados, pueden resultar más ventajosas. El realismo y el pragmatismo son las claves para lograr una colaboración fructífera y eficaz entre los OSR.
 38. La colaboración y el logro de los objetivos comunes de los OSR siguen viéndose obstaculizados por malentendidos en torno a los mandatos de la FAO y el PMA. En todos los niveles, muchas partes interesadas siguen viendo el PMA principalmente como un organismo de asistencia humanitaria. La confusión, y a veces el resentimiento, siguen siendo muy extendidos entre los Gobiernos anfitriones y los empleados de los OSR respecto de la supuesta deriva del mandato del PMA hacia la labor de desarrollo. Esos factores de incertidumbre ensombrecen las perspectivas de lograr una colaboración eficaz y eficiente a nivel de los países y, en ocasiones, en el seno de los órganos rectores.
 39. Ciertas modalidades de colaboración suelen acarrear costos de transacción más elevados. En todos los niveles, la labor preliminar y técnica puede ser un ámbito que se presta a la colaboración entre los OSR con mayor facilidad que los contextos formales de los proyectos.
 40. El contexto operacional de los OSR es dinámico. Y también está cambiando la forma en que esos organismos llevan a cabo su labor. La colaboración entre los OSR es una de las formas en que estos pueden contribuir a sus objetivos comunes. Ninguno de esos cambios tiene por qué conllevar una disminución de la importancia del FIDA al trabajar junto a los otros dos OSR en el plano nacional. Es posible que refuercen la función colaborativa del Fondo. Los Gobiernos de los países de ingreso mediano siguen valorando el FIDA como uno de los principales actores especializados en la financiación para el desarrollo y apreciando su presencia, vinculada con la competencia técnica de la FAO y el PMA.
 41. La reforma de las Naciones Unidas en curso reestructura las modalidades de colaboración entre los OSR a nivel nacional y regional, pero no le resta valor a este esfuerzo de colaboración. Los OSR pueden contribuir al logro del ODS 2 mediante su participación

conjunta y proactiva en los análisis comunes sobre los países y las actividades conexas de preparación de los MCNUDES, así como por medio de sus esfuerzos conjuntos (y con otros asociados del equipo de las Naciones Unidas en el país) para llegar a poner en práctica eficazmente las prioridades de los MCNUDES que promueven sus objetivos comunes. Sin embargo, debido a otras reformas de las Naciones Unidas concebidas para mejorar la eficiencia operacional, la labor de los OSR en materia de servicios institucionales conjuntos se vuelve en gran parte poco pertinente, especialmente a nivel nacional.

42. La colaboración entre los OSR posee un potencial considerable, pero su justificación no se explicita de un modo suficientemente realista. En la actualidad, los esfuerzos por promover esa colaboración no se basan por entero en una comprensión más precisa de las condiciones más propicias para promover su eficacia. Estas dificultades se reflejan en las declaraciones oficiales que establecen el compromiso de colaborar asumido a nivel institucional. Con todo, los OSR tienen un potencial real para contribuir conjuntamente a un aumento de los progresos mundiales hacia la consecución del ODS 2 si se permite que el compromiso genuino del personal de esos organismos de trabajar unido en circunstancias idóneas impulse su colaboración por una senda productiva.

IV. Recomendaciones

43. Las recomendaciones 1 a 5 tienen idéntica consideración de prioridades de primer orden y son responsabilidad de los tres OSR por igual.
44. Los puntos que figuran a continuación de una recomendación indican elementos de la recomendación. Con las letras a), b), etc. se señalan los puntos que deberán tenerse en cuenta al aplicar la recomendación.

Recomendación	Plazo y responsables
Recomendaciones a los organismos con sede en Roma	
<p>Recomendación 1. Actualizar el memorando de entendimiento entre los OSR. Aunque el actual memorando de entendimiento, con una duración de cinco años, se firmó hace solo tres años, diversos cambios de importancia hacen necesaria su actualización. El memorando de entendimiento actualizado debería incluir los elementos y aspectos que se señalan a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> Las estrategias adoptadas por la FAO en su Marco estratégico para 2022-2031 y en su Plan a medio plazo para 2022-25; por el FIDA en el Marco de Gestión de los Resultados de la FIDA12 (Duodécima Reposición de los Recursos del FIDA que abarca el período comprendido entre 2022 y 2024), y por el PMA en el Plan Estratégico del PMA para 2022-2026. Al actualizar este memorando de entendimiento, los OSR deberían reformular su estrategia de colaboración de forma proactiva —basándose en las reflexiones que pueda suscitar la presente evaluación— e ir más allá de la mera reacción a los llamamientos en favor de una mayor colaboración. Habría que hacer hincapié en los posibles beneficios de la colaboración entre los OSR, entre otras cosas, mediante la mejora del desempeño en diversas esferas de colaboración temática, y la promoción conjunta del enfoque basado en los sistemas alimentarios, comprendido el seguimiento de la Cumbre Mundial sobre los Sistemas Alimentarios. En el memorando de entendimiento también debería destacarse que la colaboración entre los OSR no es un principio de aplicación universal: solo se colaborará en aquellos casos en que hacerlo indudablemente tenga sentido desde un punto de vista práctico, y la colaboración a menudo podrá incluir actividades conjuntas con otras entidades de las Naciones Unidas. Aunque pueda conservarse la denominación de “con sede en Roma” por motivos de familiaridad, en lo que debería hacerse hincapié es en el compromiso compartido de los tres organismos con sus objetivos comunes en materia de seguridad alimentaria. Debería establecerse una declaración revisada sobre el “compromiso mutuo” en la que se explique la forma en que la colaboración entre los OSR complementa el proceso de reforma del SNUD y se estructura en función de este y, en particular, el MCNUDS a nivel de los países, bajo la dirección del Coordinador Residente de las Naciones Unidas. Habría que tener en cuenta las reformas de las Naciones Unidas en el plano regional, aprovechando las plataformas de colaboración regional y sus efectos en la colaboración regional de los OSR, y reconociendo la posible contribución de los OSR a los nuevos centros regionales de gestión de conocimientos. Habida cuenta de los elementos administrativos de la reforma del sistema de las Naciones Unidas, en el memorando de entendimiento actualizado debería suprimirse la mención de su compromiso de colaboración respecto de los servicios institucionales conjuntos que estén comprendidos en la estrategia de operaciones institucionales de las Naciones Unidas y en otras iniciativas del Grupo de Innovaciones Institucionales a nivel de los países. En el memorando de entendimiento debería reconocerse que esos compromisos se han integrado, en buena medida, en las mejoras introducidas en las operaciones institucionales a nivel de todo el sistema, que los OSR deberían comprometerse a respaldar. Tras hacer hincapié en los compromisos de los OSR en relación con el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz, en el memorando de entendimiento deberían indicarse claramente el compromiso y las funciones de la FAO en materia de respuesta humanitaria, así como los del PMA en lo tocante al desarrollo sostenible. El memorando de entendimiento debería incluir el compromiso de todos los OSR de trabajar en todos los niveles para aclarar y explicar las relaciones entre sus respectivos mandatos, evitar enfrentarse por sus funciones o competir por los recursos, y convertir la competencia en colaboración. 	<p>Plazo: octubre de 2022 (El proyecto de memorando de entendimiento actualizado deberá estar listo para la reunión oficiosa de los tres órganos rectores de los OSR)</p> <p>Responsables: FAO - Directora General Adjunta, línea de trabajo sobre Asociaciones y promoción FIDA - Vicepresidenta Adjunta, Departamento de Relaciones Exteriores y Gobernanza PMA - Subdirectora Ejecutiva, Departamento de Asociaciones y Promoción Con el apoyo del Grupo Consultivo Superior.</p>

Recomendación	Plazo y responsables
<p>Recomendación 2. Reestructurar y reforzar la estructura de coordinación de la colaboración entre los OSR dentro del marco de la reforma del SNUD, a fin de velar por que, en todos los niveles, la coordinación y la evaluación de esa colaboración incluya más iniciativas proactivas dirigidas a elaborar y difundir lecciones aprendidas y conocimientos sobre la forma de optimizar la colaboración entre los OSR y más allá, sobre los costos y beneficios de la colaboración entre los OSR y sobre la experiencia técnica que pueda ser útil compartir.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Los OSR deberían conservar y reforzar su capacidad para coordinar la colaboración entre los tres organismos en sus respectivas sedes, con el apoyo financiero de los Estados Miembros. En el futuro, la función de coordinación debería centrarse en optimizar la participación de los OSR en el proceso de reforma del SNUD y su contribución a ese proceso. b) En todos los países en que cuenten con suficiente capacidad, cada uno de los OSR debería nombrar un agente de coordinación cuyo cometido principal sería apoyar y facilitar la participación de los OSR en el MCNUDES. c) Las oficinas y centros regionales de los OSR deberían desempeñar un papel más importante en el apoyo prestado a las nuevas modalidades de colaboración de las oficinas en los países redefinidas en los MCNUDES. d) Los OSR no deberían seguir adelante con un plan de acción general respecto de su colaboración. En su lugar, deberían hacer un seguimiento conjunto y presentar informes sobre sus contribuciones a los esfuerzos globales desplegados por las Naciones Unidas para alcanzar el ODS 2 por conducto del sistema reformado de las Naciones Unidas para el desarrollo, sirviéndose para ello del portal UN-Info. e) Los OSR deberían realizar un seguimiento de la etapa final de preparación y de la ejecución de sus tres estrategias piloto conjuntas para los países, valorarlas en el contexto del MCNUDES y examinar oficialmente si está justificada la preparación de más estrategias de ese tenor. 	<p>Plazo: a) - d): junio de 2022 e): junio de 2023</p> <p>Responsables: FAO - Directora General Adjunta, línea de trabajo sobre Asociaciones y promoción FIDA - Vicepresidenta Adjunta, Departamento de Relaciones Exteriores y Gobernanza PMA - Subdirectora Ejecutiva, Departamento de Asociaciones y Promoción Con el apoyo del Grupo Consultivo Superior.</p>
<p>Recomendación 3. Promover una adhesión más firme a los nuevos mecanismos de programación conjunta a nivel de los países y velar por una participación constructiva y colaborativa de los OSR en esos mecanismos.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Los OSR deberían elaborar e impartir orientaciones coherentes a sus oficinas en los países con respecto a: <ul style="list-style-type: none"> i. la preparación conjunta con miras a participar en los procesos de planificación de los MCNUDES; ii. la contribución conjunta a la preparación de los análisis comunes sobre los países y los MCNUDES; iii. la armonización de sus respectivos planes plurianuales para los países con los otros OSR y con los MCNUDES, y iv. la participación conjunta en la aplicación del MCNUDES bajo la dirección del Coordinador Residente de las Naciones Unidas. b) Cuando resulte viable y apropiado, los OSR deberían armonizar sus actividades de movilización de recursos con las del Coordinador Residente en beneficio del MCNUDES. c) Especialmente en aquellos países en los que no todos los OSR cuentan con una oficina, estos deberían apoyar de forma más proactiva al Coordinador Residente de las Naciones Unidas, a fin de fortalecer la colaboración en el seno del equipo de las Naciones Unidas en el país, y también respecto de la colaboración entre los propios OSR con objeto de promover una labor eficaz que redunde en beneficio del fortalecimiento de los sistemas alimentarios y la consecución del ODS 2. d) Los OSR deberían participar, siempre que sea viable y apropiado, en las actividades conjuntas de promoción estratégica ante los Gobiernos de los países sobre cuestiones relacionadas con el ODS 2, junto al Coordinador Residente y otros miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país. e) Los OSR deberían alentar a más miembros de su personal de categoría superior a presentar su candidatura a puestos de Coordinador Residente. 	<p>Plazo: diciembre de 2022</p> <p>Responsables: FAO - Directora General Adjunta, línea de trabajo sobre Asociaciones y promoción; Directora, Oficina de Estrategia, Programa y Presupuesto FIDA - Vicepresidente Adjunto, Departamento de Administración de Programas PMA - Subdirectora Ejecutiva, Departamento de Elaboración de Programas y Políticas Con el apoyo del Grupo Consultivo Superior.</p>

Recomendación	Plazo y responsables
<p>Recomendación 4. Centrar los esfuerzos en materia de colaboración administrativa en una adhesión más firme a la agenda de eficiencia de las Naciones Unidas.</p> <p>a) Salvo en aquellos ámbitos concretos de colaboración administrativa entre las tres sedes de Roma que indudablemente presenten un interés práctico y se traduzcan en una reducción de los costos para cada uno de los tres organismos, los OSR deberían integrar sus esfuerzos en materia de colaboración administrativa en la agenda de eficiencia de las Naciones Unidas, adhiriéndose en particular a las líneas de trabajo del Grupo de Innovaciones Institucionales, con las que deberían comprometerse de manera conjunta y proactiva en los niveles mundial, regional y nacional.</p>	<p>Plazo: diciembre de 2022</p> <p>Responsables: FAO - Director General Adjunto, línea de trabajo sobre Logística institucional y apoyo operacional FIDA - Vicepresidente Adjunto, Departamento de Servicios Institucionales PMA - Subdirector Ejecutivo, Departamento de Gestión de Recursos</p>
<p>Recomendación 5. Al estudiar la posibilidad de elaborar nuevos proyectos y programas conjuntos, evaluar los costos y los beneficios de la colaboración propuesta y seguir adelante con ella solamente si los beneficios superan los costos.</p> <p>a) Los OSR deberían preparar conjuntamente orientaciones sencillas para evaluar los beneficios y los costos de los proyectos y programas conjuntos propuestos, reflejando en ellas los probables costos de transacción más elevados y los posibles riesgos para la reputación que este tipo de colaboración comporta, así como los beneficios que entraña la actuación conjunta de los OSR.</p> <p>b) Los OSR deberían racionalizar las disposiciones y cargos administrativos, así como los procedimientos para la delegación de facultades a nivel de los países cuando ello resulte viable y apropiado, a fin de reducir algunos de los costos de transacción de los proyectos y programas conjuntos.</p>	<p>Plazo: diciembre de 2022</p> <p>Responsables: FAO - Directora General Adjunta, línea de trabajo sobre Asociaciones y promoción FIDA - Vicepresidente Adjunto, Departamento de Administración de Programas PMA - Subdirectora Ejecutiva, Departamento de Elaboración de Programas y Políticas Con el apoyo del Grupo Consultivo Superior.</p>
Recomendación a los Estados Miembros de los órganos rectores de los organismos con sede en Roma	
<p>Recomendación 6. Los Estados Miembros de los órganos rectores de los OSR deberían reevaluar su posición respecto de la colaboración entre los OSR y proporcionar recursos suficientes para la misma.</p> <p>Por conducto de las diferentes estructuras representativas de gobernanza de los OSR, los Estados Miembros deberían confirmar a los OSR que:</p> <ul style="list-style-type: none"> reconocen que la colaboración entre los OSR es un objetivo importante en algunas circunstancias, pero no sistemáticamente; reconocen que la colaboración entre los OSR debería tener lugar en el marco de la coordinación reformada de las Naciones Unidas a nivel de los países; reconocen que la colaboración entre los OSR en materia de servicios institucionales conjuntos debería incluir, en buena medida, un compromiso proactivo con la agenda general de eficiencia de las Naciones Unidas, y no tanto la armonización administrativa ni iniciativas relacionadas con la eficiencia centradas únicamente en los OSR; concederán prioridad a la dotación de recursos para las actividades colaborativas de los OSR sobre la base de los principios enunciados en esta sección, que se reflejarán en el memorando de entendimiento actualizado que tendrán que aprobar. 	<p>Plazo: Finales de 2021, en respuesta al presente informe.</p> <p>Responsables: Estados Miembros.</p>

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
MCNUDS	Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OSR	Organismo con sede en Roma
SNUD	Sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo