



PROGRAMA CONJUNTO FAO/OMS SOBRE NORMAS ALIMENTARIAS

COMISIÓN DEL CODEX ALIMENTARIUS 38.º período de sesiones, CICG

Ginebra (Suiza), 6-11 de julio de 2015

CUESTIONES PLANTEADAS POR LA FAO Y LA OMS:

PROYECTO Y FONDO FAO/OMS PARA AUMENTAR LA PARTICIPACIÓN EN EL CODEX

EVALUACIÓN FINAL DEL PROYECTO

Resumen

El presente documento contiene el resumen de la evaluación final del proyecto del Fondo fiduciario FAO/OMS para aumentar la participación en el Codex. (El informe completo se ha publicado con la signatura CX/CAC 15/38/18-Add.3).

RESUMEN

De junio de 2014 a febrero de 2015 se llevó a cabo la evaluación final del Proyecto y Fondo fiduciario FAO/OMS para aumentar la participación en el Codex (Fondo fiduciario del Codex). El Fondo fiduciario del Codex se puso en marcha en 2003 por iniciativa de los Directores Generales de la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS) con el fin de ayudar a los países en desarrollo y los países con economías en transición a incrementar su nivel de participación efectiva en la Comisión del Codex Alimentarius. El Fondo pretende alcanzar esta meta principalmente proporcionando a los países que reúnen las condiciones pertinentes recursos para participar en las reuniones y cursos de capacitación del Codex, así como dotándoles de medios que les permitan elaborar información de carácter científico y técnico relacionada con el proceso de establecimiento de normas del Codex.

El propósito de la evaluación final del proyecto era evaluar el funcionamiento y los resultados del Fondo fiduciario del Codex una vez transcurridos 10 años y medio de los 12 años de vida útil del Fondo. Los resultados de la evaluación final del proyecto se utilizarán, junto con otras fuentes de información, para documentar los debates que se mantengan en la FAO y la OMS y entre los Estados miembros del Codex sobre posibles medidas futuras que puedan ser necesarias para aumentar la participación efectiva en el Codex de los países en desarrollo y los países con economías en transición.

Los objetivos específicos de la evaluación eran los siguientes:

- a) Evaluar los resultados del Fondo fiduciario del Codex con respecto a los objetivos establecidos y los productos previstos en el documento constitutivo del proyecto.
- b) Detectar y analizar los puntos fuertes y débiles del Fondo fiduciario del Codex desde una perspectiva estratégica y operacional.
- c) Determinar enseñanzas que podrían extraerse de las operaciones y los resultados del Fondo fiduciario del Codex para proyectos similares en el futuro.

En el mandato de la evaluación (véase el **Anexo A**) se determinaron las preguntas relativas a los criterios de evaluación y se elaboró una matriz de evaluación integral (véase el **Anexo B**) en la que se incluyó una lista completa de subpreguntas en relación con cada criterio de evaluación. Las pruebas que sostienen las conclusiones de la evaluación se obtuvieron a través de varias líneas de investigación, como por ejemplo el examen de documentos, entrevistas (46 entrevistas realizadas), reuniones con grupos especializados (12 participantes), una encuesta en línea (80 encuestados) y estudios de casos nacionales (200 participantes de 14 países).

Las conclusiones de cada línea de investigación se reunieron en una presentación y una matriz de conclusiones preliminares, que se presentó al Grupo Consultivo para el Fondo fiduciario en enero de 2015. Basándose en los comentarios recibidos del Grupo Consultivo, se preparó un proyecto de informe para someterlo a una nueva consulta y, finalmente, elaborar el informe de evaluación final. En la evaluación se han señalado una serie de conclusiones y recomendaciones para su examen por el Grupo Consultivo.

Hasta diciembre de 2013, el Fondo había recibido más de 18,7 millones de USD de 15 Estados miembros del Codex y la Unión Europea, en su calidad de Organización miembro del Codex, y había gastado 17 708 969 USD.

Conclusiones

El Fondo fiduciario del Codex ha obtenido muy buenos resultados en el cumplimiento de su mandato primario. El Fondo se ha centrado principalmente en la ampliación de la participación de los países en desarrollo y esta ha sido la principal esfera de actividad cada año desde que el Fondo se puso en marcha. El Fondo ha respondido, y sigue haciéndolo, a una necesidad real de los países en desarrollo y países en transición y ha constituido un ámbito de interés explícito para muchos donantes. El Fondo fiduciario del Codex ha respaldado 2 078 participaciones desde 2004 hasta diciembre de 2013, esto es, el 14 % de un total de 14 800 participaciones de países con derecho a recibir ayuda del Fondo fiduciario. El Fondo ha destinado 9 666 434 USD a este producto, es decir, un promedio de 4 654 USD por participación. Este gasto representó el 55 % del gasto total, o bien el 80 % del gasto en actividades. Una gran mayoría de los participantes (95 %-97 %), se muestran satisfechos o muy satisfechos con su participación. Uno de los logros principales es que, en la actualidad, hay más países en desarrollo que autofinancian su participación de los que había antes del inicio del Fondo fiduciario.

El Fondo fiduciario del Codex fue capaz de tomar nota de los cambios en las necesidades de los países e introducir más actividades relacionadas con el segundo efecto del Fondo, relativo al “fortalecimiento de la participación”, principalmente mediante la organización de talleres regionales. Aunque se pusieron en marcha ya en 2005, los talleres regionales se consolidaron en 2007 y se mantuvieron. El Fondo fiduciario del Codex ha respaldado 893 participaciones en 33 actividades del Fondo sobre creación de capacidad realizadas entre 2004 y 2013 por un total de 1 832 576 USD (esto es, el 10 % del gasto total o bien el 15 % del gasto en actividades), que corresponde a aproximadamente 2 052 USD por participación. El volumen y la duración de las actividades varió entre un día (11 actividades), dos días (cuatro actividades) o tres días o más (20 actividades) y en total se financiaron 2 914 días-persona de capacitación a un costo aproximado de 53 USD por persona-día de capacitación.

El tercer efecto del Fondo fiduciario del Codex guarda relación con el “aumento de la disponibilidad de datos científicos en el Codex”. Se han obtenido resultados dispares en este tema, debido en parte a que las actividades en este ámbito se iniciaron apenas en el año 2012. Esto se debió a diversos motivos, como por ejemplo el hecho de que se prestase deliberadamente una atención continuada al efecto principal de ampliar la participación y la dificultad de definir intervenciones adecuadas respecto de este efecto. La principal actividad ha sido el Proyecto sobre la presencia de micotoxinas en el sorgo, que ha generado un volumen considerable de datos científicos. Sin embargo, en el momento de elaborar este informe se desconocen aún los resultados finales de dicho proyecto.

El informe contiene nuevas conclusiones sobre cada uno de los criterios de evaluación. Además de las conclusiones sobre la efectividad anteriormente indicadas, algunas de las conclusiones más destacadas son las siguientes:

1. Si se mantiene el objetivo de ampliar la participación, algunos países en desarrollo y con economías en transición necesitarán seguir recibiendo asistencia para su participación física. La participación efectiva se ha convertido en un asunto de mayor interés para los países con derecho a recibir ayuda del Fondo, pero debe apoyarse en mayor medida de forma individualizada según el país.
2. Es preciso determinar nuevas necesidades y diseñar programas para “aumentar la disponibilidad de datos científicos en el Codex”, lo que permitirá al Fondo fiduciario, si decide mantener este resultado en el futuro, formular enfoques y actividades adecuados en vista de las condiciones operacionales y financieras del Fondo.
3. La meta de desarrollo de nivel superior que se fijó en el marco de resultados del Fondo fiduciario del Codex era demasiado alta. Aunque teóricamente la contribución de las normas a la inocuidad de los alimentos es evidente, en la práctica hay demasiados factores, y partes interesadas, que influyen en el sistema de inocuidad alimentaria de un país como para que constituya la base sobre la que evaluar los progresos y resultados de una iniciativa como el Fondo fiduciario del Codex. El marco de resultados del Fondo fiduciario del Codex ha de ajustarse más convenientemente al alcance del Fondo, y a una esfera de influencia razonable. El marco de resultados del Fondo fiduciario del Codex debería hacer mayor hincapié en la participación efectiva y la elaboración de normas, en vez de en la aplicación de las normas y sus efectos en los sistemas de inocuidad de los alimentos, el comercio internacional o los alimentos inocuos y nutritivos.
4. La sostenibilidad vendrá determinada por el contexto nacional. La solución “llave en mano” entraña aumentar la prioridad de la participación en el Codex a nivel nacional con los ministerios centrales y los responsables de la toma de decisiones políticas. El proyecto no ha comprendido nunca actividades específicas para abordar este problema básico.
5. Parece que el Fondo ha influido positivamente en el aumento de la conciencia sobre el Codex y su importancia en los países con derecho a recibir ayuda, gracias a la inclusión de participantes en el proceso de establecimiento de normas alimentarias internacionales que se desarrolla en la Comisión del Codex Alimentarius, y ha proporcionado valiosa información sobre la forma de estructurar y crear infraestructuras del Codex en el plano nacional.
6. El diseño del programa del Fondo fiduciario del Codex, dada su forma y expectativas actuales, que van desde la ampliación de la participación efectiva hasta el apoyo para la generación de datos científicos, no es óptimo. Al hacerse mayor hincapie en la creación de capacidad, y en la formulación y ejecución del Proyecto sobre la presencia de micotoxinas en el sorgo, se ha producido una dependencia de la contribución en especie de la OMS y la FAO, en forma de tiempo de personal, que podría no ser sostenible a largo plazo.

7. El Fondo fiduciario del Codex valora, evalúa y vigila eficazmente su labor. En consecuencia, ha determinado numerosas enseñanzas extraídas, pero solo se han tomado en consideración unas pocas para adoptar nuevas medidas y, en algunos casos, únicamente durante períodos muy breves. Por ejemplo, las tutorías se plantearon como elemento de apoyo en 2007, pero no se llevó a cabo una actividad experimental hasta 2012. Según la mayoría de opiniones, la actividad piloto tuvo buena acogida y obtuvo resultados satisfactorios, pero no se repitió nunca.

Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones se remiten al Grupo Consultivo para que las examine.

1. **Elaborar una estrategia de promoción y participación en el Codex, conjuntamente con su Secretaría, a fin de promover el apoyo nacional a los programas del Codex.** Esta recomendación se ajusta al Objetivo 3 del Plan estratégico del Codex y contribuirá a abordar la causa fundamental de los factores que inciden en la sostenibilidad de la participación de los países en desarrollo en el Codex. Existe asimismo la necesidad de dar más prioridad y prominencia a la inocuidad de los alimentos tanto en la OMS como en la propia FAO. Las condiciones en los países suelen ser reflejo del panorama internacional, y si la inocuidad de los alimentos no es un tema prioritario en los órganos de gobernanza de la OMS y la FAO, es difícil sostener su prioridad en el plano nacional.
2. **Redefinir los objetivos del programa a la luz de la evolución de las necesidades de los países con derecho a recibir ayuda.** Un tema recurrente en todas las conclusiones de la evaluación es que el Fondo fiduciario del Codex era un programa de 12 años y que se realizaron ajustes durante todo el período basados en evaluaciones y seguimiento constantes. Sin embargo, los cambios se vieron limitados por el alcance original (documento de proyecto) y, en algunos casos, tardaron en aplicarse. Dado que la OMS y la FAO están considerando un programa que suceda al Fondo fiduciario del Codex, existe la oportunidad de garantizar que se establezca un proceso de planificación iterativo que permita realizar ajustes oportunos en los objetivos y el alcance del proyecto a fin de reflejar los cambios que se produzcan en el entorno de funcionamiento, así como las nuevas prioridades y necesidades de los países con derecho a recibir ayuda.
3. **Mejorar la presentación de informes financieros.** Deberían presentarse comparaciones cada año para posibilitar la comparación. Los costos de los gastos de apoyo a programas (gastos generales), además de los costos de gestión y administración del proyecto, deberían indicarse de forma clara. La OMS y la FAO deberían esforzarse por recopilar datos e informar de forma precisa sobre el volumen de la contribución en especie que se hace al Fondo fiduciario del Codex.
4. **Mejorar el análisis de costos del Fondo fiduciario del Codex.** Pueden definirse mejor los costos (por ejemplo, qué gastos están incluidos en los talleres de capacitación que se celebran antes de una reunión del Codex, qué margen se aplica para las contribuciones en especie) a fin de poder ofrecer un análisis de costos de las actividades del proyecto.¹
5. **En aras de una participación efectiva, ha de aplicarse un enfoque que evalúe tanto las condiciones de un delegado en particular como las de los países.**

En el caso de los delegados, podría incluirse lo siguiente:

- la primera vez, la participación de delegados nuevos ha de estar debidamente justificada en la solicitud;
- la primera vez, los delegados nuevos deben realizar un curso de capacitación en línea (con examen);
- la primera vez, los delegados nuevos trabajarán conjuntamente con miembros que tengan más experiencia, expertos en la materia o terceras partes, y recibirán orientación de estos;
- la primera vez, un mentor o asociado debería evaluar a los delegados nuevos al finalizar la reunión y remitir un informe al país.

¹ Por ejemplo, ¿es eficaz en función de los costos celebrar una actividad de capacitación de un día de duración antes de una reunión de un comité coordinador regional, o se obtiene mayor rendimiento con la celebración de un taller de dos o tres días? ¿La concentración de las dietas abonadas en relación con los talleres se traduce en un ahorro de costos? La idea de “concentrar las dietas” consiste en que sea el anfitrión o administrador del acto quien reciba las dietas de los participantes y no cada persona. Esto permite al anfitrión o administrador disponer de un fondo “común” con el que poder negociar descuentos para la reserva en bloque de hoteles, comidas y transporte. Los participantes pueden seguir recibiendo un cierto porcentaje de las dietas para imprevistos.

En el caso de los países, podría incluirse lo siguiente:

- cambiar el proceso de presentación de solicitudes: una solicitud plurianual disponible, basada en estrategias de participación que demuestren coherencia y esbocen una propuesta relativa a la función de apoyo del Fondo fiduciario del Codex y un paquete flexible de asistencia;
 - en el caso de otros países que no sean capaces de cumplir las exigencias de financiación plurianual, su ayuda puede financiarse basándose en los procesos de solicitud actuales;
 - respetar las propias directrices. Las solicitudes pueden presentarse demasiado tarde y no ser aceptadas. Las solicitudes pueden rechazarse por estar incompletas o ser insatisfactorias.
6. **Llevar a cabo un análisis respecto de las necesidades de los países en cuanto al aumento de la disponibilidad de datos científicos** y elaborar una serie clara de actividades de proyecto que puedan ser respaldadas por una iniciativa como el Fondo fiduciario del Codex. Existe consenso entre las partes interesadas del proyecto por lo que respecta a la importancia crucial que reviste el suministro de datos científicos para el proceso del Codex. No obstante, existen muy diversas opiniones sobre posibles esferas de intervención en relación con el apoyo del Fondo fiduciario del Codex a este objetivo. Esta amplia variedad de opiniones indica que deberían determinarse y evaluarse más a fondo las necesidades a fin de seleccionar mejor actividades de proyecto que sean adecuadas para el Fondo fiduciario del Codex. Las actividades deberían ser viables, dado que históricamente hay más de 130 países con derecho a recibir ayuda del Fondo fiduciario del Codex y que este ha destinado 640 000 USD durante 10 años (de 2004 a 2013) al objetivo global.
 7. **Adaptar mejor la dotación de personal al alcance del proyecto.** Al establecer la estructura y dotación de personal de una Secretaría del Fondo fiduciario del Codex, deberán tenerse en cuenta las metas, los objetivos y las actividades del proyecto para velar por la combinación adecuada de capacidad y competencia técnica a fin de cumplir los objetivos del proyecto, sin depender excesivamente de las contribuciones en especie (personal) de la OMS y la FAO, que podrían resultar insostenibles.
 8. **Elaborar planes y estrategias que mejoren la previsibilidad de la financiación.** En el futuro, si la atención se desplaza hacia la participación efectiva, y se produce un cambio hacia enfoques de creación de capacidad más adaptados a cada caso con la finalidad de mejorar las capacidades institucionales, deben utilizarse estrategias y actividades a largo plazo que no pueden respaldarse con los actuales modelos de financiación. Es necesaria una financiación a más largo plazo y más previsible. El proyecto ha realizado ciertos avances a este respecto, pero se necesitan fuentes más diversas de financiación a largo plazo.
 9. **Seguir elaborando marcos de seguimiento y evaluación.** El Fondo fiduciario del Codex ha realizado avances encomiables en la elaboración y utilización de un marco de seguimiento y evaluación (SyE). El marco debería seguir evolucionando y los nuevos marcos de resultados deberían incluir también puntos de referencia y metas, con objetivos "SMART", esto es, específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes y de duración determinada.
 10. **Las enseñanzas adquiridas y las nuevas mejores prácticas deberían integrarse con más rapidez y de forma más coherente** en las actividades ordinarias respaldadas por el proyecto del Fondo fiduciario del Codex, en el marco de las condiciones operacionales de los sistemas de las Naciones Unidas y del Codex.