



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

S

CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA EUROPA

30.º período de sesiones

Antalya (Turquía), 4-6 de mayo de 2016

Red de oficinas descentralizadas

Resumen

- El proceso de descentralización recibió un respaldo institucional importante de los Estados Miembros durante el 39.º período de sesiones de la Conferencia, en el que se solicitó examinar la red de oficinas descentralizadas de la FAO a nivel mundial. En virtud de lo anterior, se preparó un documento (CL153/14 Rev.1)¹ que posteriormente ha sido revisado, comentado y aprobado por la reunión conjunta de los Comités de Programa y de Finanzas, así como también por el Consejo. Ambas instancias recomendaron que el documento fuera revisado y discutido durante las conferencias regionales, para ser finalmente revisado por el Consejo durante su período de sesiones de junio de 2016.

Medidas que se proponen a la Conferencia Regional para su aprobación

- Reconocer la necesidad de actualizar la cobertura de las oficinas de la FAO en la región, a fin de adaptarla a los acontecimientos y las necesidades actuales y lograr una mayor eficiencia en la aplicación de los objetivos estratégicos.
- Respaldar los principios y los criterios generales propuestos para la revisión de la cobertura de la FAO.
- Proporcionar orientación sobre las opciones que se presentan en la Sección IV respecto de los cambios en la región.

¹ <http://www.fao.org/3/a-mo696rev1s.pdf>

Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página.

Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes.

Pueden consultarse más documentos en el sitio www.fao.org.



mp177

I. Antecedentes

1. La Conferencia pidió en su 39.º período de sesiones que se realizara un examen independiente de la red de oficinas descentralizadas y que las conclusiones del mismo se presentaran al Consejo en su 153.º período de sesiones (noviembre-diciembre de 2015) por conducto de la reunión conjunta del Comité del Programa y el Comité de Finanzas.
2. El documento resultante relativo a la descentralización (CL153/14 Rev.1) se basa directamente en cinco evaluaciones regionales independientes de la descentralización de la FAO.
3. En las recomendaciones de las evaluaciones regionales independientes se proponen varios criterios generales:
 - i) Garantizar la presencia de la FAO en los países sigue siendo el principio básico de la descentralización de la Organización y la estructura de su red sobre el terreno.
 - ii) Las oficinas regionales y subregionales deberían estar situadas en zonas donde existan conocimientos y experiencias comunes, permitan trabajar eficazmente con las entidades asociadas, y que cuenten con buenas conexiones de transporte.
 - iii) Dar prioridad al gasto en áreas que contribuyan en mayor medida a los resultados de la FAO. Estos gastos deberían ser más prioritarios en las economías de ingresos bajos y medios bajos que en las economías de ingresos altos y medios altos.
 - iv) Dada la gran diversidad entre las oficinas, se recomienda la existencia de un método para reconocer el grado de complejidad y de responsabilidad administrativas de cada una de ellas y para diferenciar las decisiones de gestión conforme a los correspondientes niveles de dotación de personal.
 - v) Dar prioridad a la presencia de la FAO en los países y al apoyo del Programa ordinario en los países de ingresos bajos y con déficit de alimentos, y avanzar progresivamente hacia la repartición de los costos en el caso de las oficinas situadas en los países de ingresos altos o medios altos.
4. Estas opciones son sencillas y claras, y se basan en cambios que pueden justificarse por lo que tienen en común con otras reformas de la Organización que están en curso. La mayoría de los cambios entran en el ámbito de responsabilidad de la Administración; no obstante, en todos los casos se ha solicitado la aprobación de los órganos rectores. Aun cuando en el pasado ha sido difícil alcanzar un consenso sobre estas cuestiones, el proceso es ahora más fácil una vez que los Miembros reconocen la importancia que reviste la aplicación de estos cambios y expresan su opinión a través de los órganos rectores. Estas opiniones, impulsoras del cambio, pueden basarse en las recomendaciones de las cinco evaluaciones regionales independientes, o en los datos adicionales presentados en el documento relativo a la descentralización antes citado. Una vez que se hayan aprobado las opciones presentadas, la cobertura de las oficinas de la FAO se actualizará con el fin de cumplir los objetivos y resultados que los Estados Miembros han encomendado a la Organización.

II. Temas comunes de las cinco regiones

5. Cuando se habla de cobertura, resulta útil destacar el presupuesto global de la Organización, en el que aproximadamente el 40 % del total procede de las cuotas fijadas de los Estados Miembros y aproximadamente el 60 % de contribuciones voluntarias. A nivel nacional, las cuotas fijadas cubren los gastos de oficina básicos y el personal de base esencial. Este se compone de un único funcionario internacional, de un Representante de la FAO (en los países donde hay uno) y generalmente de uno o dos profesionales de contratación nacional (PCN) y algunos funcionarios administrativos. Todas las demás actividades de los proyectos, a excepción de los recursos del Programa de cooperación técnica (PCT), se financian mediante contribuciones voluntarias específicas para proyectos. Dichos proyectos requieren apoyo técnico y operacional, prestado por la oficina en el país y por las dependencias subregionales, regionales y de la Sede, que se financian primordialmente mediante cuotas fijadas en el entendimiento de que se recuperarán los costos.

6. En consecuencia, algunas oficinas en los países son de gran tamaño y cuentan con un personal, presupuestos y volúmenes de transacciones que en algunos casos superan los de las oficinas regionales, mientras que otras son mucho más pequeñas.

7. La ejecución es importante, en el sentido del volumen de gasto en un país o de una oficina determinados, aunque los resultados representan mucho más que eso. En algunos países, la función de la FAO se centra más en el asesoramiento sobre políticas o la facilitación de la Cooperación Sur-Sur, mientras que en otros su función está más enfocada en ayudar al gobierno a coordinar los programas y la financiación externa que la Organización no administra directamente. En estos casos, la rendición de cuentas requiere una estructura que vaya más allá del uso exclusivo de las contribuciones de los proyectos, junto con la correspondiente jerarquía administrativa de la información, el seguimiento, la presentación de informes y la supervisión.

8. Desde que se establecieron las primeras oficinas de la FAO, el mundo ha evolucionado desde el punto de vista político y económico. El crecimiento de los países de ingresos medios es otra de las tendencias más notables.

9. Como se determina en los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), esta realidad refleja el hecho de que los desafíos más importantes del mundo son de naturaleza verdaderamente mundial. La labor normativa y los bienes públicos mundiales de la FAO han de considerarse parte integrante de su trabajo para favorecer los cambios en las políticas y su ejecución, el desarrollo de la capacidad nacional y la ayuda a los países en sus esfuerzos por hacer frente a los desafíos. Para todo ello, es necesario hacer el mejor uso posible de la combinación de apoyo centralizado y descentralizado, junto con la facilitación óptima de las asociaciones y el intercambio de conocimientos.

III. Las recomendaciones como base para la aplicación del cambio

10. Existen varios principios que deberían regir el análisis de las opciones de cambio. Los cambios deberían tener en cuenta los factores impulsores que determinan el contexto de la cooperación internacional e influyen en la forma en que la FAO negocia con los países. Estos factores son, entre otros:

- i) el desarrollo del Marco estratégico de la FAO y el énfasis en los resultados a escala nacional, así como la aplicación de los ODS como marco de desarrollo unificado, inclusivo y sostenible;
- ii) los instrumentos de financiación que puedan asociarse de forma directa o indirecta a los ODS, como el Fondo para el Cambio Climático;
- iii) la creciente importancia de la Cooperación Sur-Sur como principal vehículo para fomentar la cooperación técnica;
- iv) la importancia de establecer asociaciones con las organizaciones internacionales, regionales y nacionales, la sociedad civil y el sector privado.

11. Estos factores ejercerán mayor presión sobre la FAO para su integración a todos los niveles, con el fin de estar más próxima a los Estados Miembros.

12. A efectos de poder cumplir estas funciones, garantizar la presencia de la FAO en los países, de diversas maneras, debería seguir siendo el principio básico de la descentralización de la Organización y la estructuración de su red.

- En la medida de lo posible, los países en desarrollo deberían contar con un Representante de la FAO acreditado, que puede ser residente o no dependiendo del nivel y las perspectivas del programa y el acuerdo suscrito específicamente con el Estado Miembro de que se trate.
- En el caso de que el Representante de la FAO no sea residente, deberían existir las disposiciones correspondientes para asegurar la continuidad del diálogo con el gobierno y que el país tenga pleno acceso a los conocimientos, el apoyo y los servicios de la FAO que pueda necesitar. Ello representará inevitablemente una situación que irá evolucionando, por lo que la cobertura de la FAO debería examinarse periódicamente, quizá en bienios alternos, basándose en una evaluación de la ejecución y de las perspectivas para la elaboración de programas.

13. Varios de los cambios propuestos, o que se están efectuando, son de carácter más general y se aplican a todas las regiones y subregiones. La mayoría de las modificaciones que se están aplicando tienen que ver con la responsabilidad que tengan el país y las oficinas regionales en la formulación, la implantación y el seguimiento del Marco estratégico, y la presentación de informes al respecto. Estas modificaciones están directamente relacionadas con las cuestiones de cobertura, dada la nueva forma en la que todas las oficinas se encuentran vinculadas en el marco de resultados, así como la importancia que tienen las iniciativas regionales como uno de los mecanismos para mejorar la organización y puesta en práctica del apoyo regional, subregional y desde la Sede a los programas nacionales en esferas prioritarias fundamentales.

14. Dado el elevado nivel de variabilidad que existe entre las oficinas en los países, se propone de manera general determinar el grado de complejidad y de responsabilidad administrativas de determinadas oficinas en los países, y diferenciar, en consecuencia, las decisiones de gestión relativas a los grados y la dotación de personal de dichas oficinas.

- i) En el caso de los países donde la ejecución supere cierto nivel, por ejemplo, más de 8 millones de USD al año, las oficinas se considerarán aptas para recibir una consideración especial.
- ii) En el caso de los países donde la ejecución sea inferior a un nivel dado, por ejemplo, menos de un millón de USD anual, otorgando la debida consideración a otras responsabilidades de algunas oficinas como se ha mencionado anteriormente, algunos de ellos tal vez necesiten clasificarse como países con acreditación múltiple, lo que significa que no necesitarían a un Representante de la FAO residente, o adoptar otras decisiones de gestión relacionadas con el nivel de dotación de personal de la oficina.
 - a) Otra opción para estos países podría ser rebajar la categoría del puesto de nuevo Representante de la FAO, dando preferencia a los asistentes de los representantes de la FAO nacionales que tengan experiencia hasta que asuman las responsabilidades de funcionario internacional.
 - b) Otra opción puede ser enviar como Representantes de la FAO a personal técnico del que ya se disponga, el cual trabajaría principalmente en calidad de funcionariado técnico, vinculado al equipo multidisciplinario subregional, y desarrollaría al mismo tiempo el programa nacional. Este traslado podría realizarse por períodos de tiempo breves o prolongados, en función de las necesidades específicas de cada país.

15. Otro cambio de carácter más general consiste en dar prioridad a la presencia de la FAO y al apoyo del Programa ordinario en los países de ingresos bajos y con déficit de alimentos, por un lado, y, por otro, en basarse cada vez más en la repartición de los costos correspondientes a las oficinas situadas en los países de ingresos altos o medios altos. De manera similar, por lo que se refiere a los efectos del cambio climático, los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID), y en particular los del Pacífico, requieren una prioridad especial.

16. En todos los casos, el tamaño y el alcance de la presencia de la FAO deben ser flexibles y oportunos, teniendo en cuenta el estado económico del país, la existencia o la probabilidad de situaciones de crisis, la ubicación y la resiliencia de otros asociados, y la necesidad del apoyo de la FAO.

IV. Opciones de cambio para Europa y Asia central y medidas que se proponen a la Conferencia Regional

17. Las tendencias en la región de Europa y Asia central son relativamente claras, especialmente en lo que respecta a la necesidad de intensificar el apoyo de la FAO a determinadas regiones, con o sin oficinas en los países. Entre ellos se incluyen los países de los Balcanes (Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, la ex República Yugoslava de Macedonia y Serbia), los países de la ex Unión Soviética en Europa (Belarús, la República de Moldova y Ucrania), en el Cáucaso (Armenia, Azerbaiyán y Georgia), y en Asia central (Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán). La configuración idónea de las oficinas regionales y subregionales para llevar a cabo esta labor no está tan clara, de manera que rivalizan opciones con sus pros y sus contras.

18. Budapest constituye tanto un buen eje de centros de servicios compartidos, por ejemplo, el Centro de Servicios Compartidos (CSS) de la FAO, como una buena ubicación neutral para la celebración de foros regionales, ya que se encuentra a poca distancia de la Sede de la FAO, así como de sus principales asociados, como la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) en Ginebra, la Comisión Europea (CE) en Bruselas y la Comisión Económica Euroasiática, creada recientemente en Moscú. Budapest también resulta atractiva desde una perspectiva de los gastos y las infraestructuras. Además, el Gobierno anfitrión ha demostrado constantemente su apoyo para la facilitación de actividades y, aunque Budapest no es en sí misma uno de los principales centros de transporte internacional, está bien conectada, por ejemplo, a través de los aeropuertos internacionales de Frankfurt, Múnich y Viena, así como del de Estambul en el caso de Asia central.

19. Por lo que respecta a la ubicación de Ankara para la Oficina Subregional para el Asia Central, ya se ha debatido en varias ocasiones con las autoridades turcas la posibilidad de su traslado a Estambul, con el fin de su adhesión al centro de las Naciones Unidas. Sin embargo, continúan los debates y dicho traslado es poco probable mientras no se localicen nuevos locales comunes y se entiendan bien los aspectos relacionados con los gastos. En cualquier caso, tendrá que mantenerse una suboficina en Ankara para coordinarse con los ministerios turcos competentes.

20. La Oficina de enlace de Bruselas podría desempeñar una función más activa en el desarrollo de la cooperación con la Unión Europea.

21. Existen oficinas en los países dirigidas por representantes de la FAO en Dushanbe (Tayikistán) y Bishkek (Kirguistán), con oficinas en los países dirigidas por asistentes de los representantes de la FAO en Albania, Armenia, Georgia y Uzbekistán. Probablemente Moscú y Astana sean las más idóneas para coordinar la labor en los Estados de habla rusa de la ex Unión Soviética. Todas estas oficinas necesitan una mayor consolidación.

22. En países de ingresos medios y altos que cuentan con importantes programas de cooperación con la FAO, las oficinas de asociación y enlace suponen una opción muy interesante y válida para elevar el estatus de la actual Representación de la FAO. Las oficinas de asociación y enlace garantizan que los programas de cooperación con la FAO puedan depender de recursos más predecibles y a largo plazo, generar más sinergias entre las actividades previstas e impulsar la movilización de recursos adicionales de otros donantes interesados en reforzar los programas nacionales de cooperación con la FAO.

23. Otra opción válida para los países de ingresos altos que disponen de programas de colaboración con la FAO relativamente pequeños sería la acreditación múltiple con un Representante de la FAO ubicado en otro país. En todo caso, dichos países mantendrían la representación mediante un equipo reforzado de personal nacional.

24. Azerbaiyán ha acordado abrir una oficina de asociación y enlace en Bakú, dirigida por un funcionario internacional. También se ha llegado a un acuerdo para abrir una oficina similar en Kazajstán. La oficina de enlace con la Federación de Rusia se ha inaugurado recientemente.

25. Se invita a la Conferencia a examinar y analizar las siguientes recomendaciones clave a fin de que el Consejo las someta a debate.

- La Administración de la FAO tiene previsto ampliar la función de la oficina de Budapest como centro de servicios compartidos, así como mantenerla en calidad de base de la Oficina Regional. Al mismo tiempo, se espera que las nuevas oficinas de asociación y enlace, la Oficina Subregional para el Asia Central y las oficinas en los países de la región experimenten una rápida transformación en los próximos años. Sería prudente observar de cerca cómo evoluciona esta nueva configuración a lo largo del próximo bienio e incorporar esta experiencia y las enseñanzas adquiridas posteriormente, especialmente en lo que respecta a la Oficina Regional para Europa y Asia Central y la Oficina Subregional para el Asia Central.
- Considerar la posibilidad de trasladar la Oficina Subregional de Ankara a Estambul, y al mismo tiempo mantener un Oficial de enlace con el Gobierno de Turquía en Ankara, reconociendo la función de Estambul como centro de transporte y consultando qué decisiones adoptan otros organismos de las Naciones Unidas en este sentido.
- Ascender a la oficina en Uzbekistán para que tenga un Representante internacional de la FAO.
- En previsión de la selección del Representante de la FAO y la consolidación de la Oficina de asociación y enlace ubicada en Kazajstán, la Oficina Regional para Europa y Asia Central podría considerar la posibilidad de destacar al menos un oficial técnico a esa oficina durante el próximo bienio. Dicha oficina podría contribuir a apoyar la labor de la FAO en Asia central.
- La Oficina de Moscú actuará de enlace con la Comisión Económica Euroasiática (el brazo ejecutivo de la Unión Euroasiática, compuesta por Armenia, Belarús, la Federación de Rusia, Kazajstán y Kirguistán) y otras organizaciones regionales.
- Aunque el presente informe no abarca las oficinas de información, cabría insistir en la organización de la existente en España con miras a reproducirla en otros países europeos de la OCDE. El Gobierno de España proporciona y cubre los gastos de funcionamiento de una oficina y un “Representante especial” de la FAO con carácter voluntario desempeña actividades de enlace y comunicación en virtud de un contrato “no remunerado”.