

Nota de evaluación 16

SERVICIO DE EVALUACIÓN

Sitio web sobre evaluación de la FAO
www.fao.org/pbe/pbee/en/index.html

Labor de la FAO sobre los instrumentos internacionales

Evaluación del trabajo de la FAO relacionado con instrumentos internacionales

El objetivo estratégico B-1 exige “promover, elaborar y reforzar marcos reglamentarios y de políticas para la alimentación, la agricultura, la pesca y la silvicultura [mediante] instrumentos internacionales relacionados con productos agrícolas, pesqueros y forestales”. La evaluación examinó también algunos elementos directamente asociados del objetivo estratégico B-2, relacionados con la aplicación de “políticas, instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo nacionales que respondan a las necesidades internas y sean compatibles con el marco reglamentario y de políticas internacional”. El cuerpo de trabajo, tales como los “instrumentos internacionales”, abarca muchos tipos diferentes de herramientas, desde documentos como convenios internacionales a acuerdos y otros instrumentos vinculantes y no vinculantes, elaborados y adoptados en ámbitos diferentes de maneras diversas.

Se han identificado más de 50 instrumentos vinculantes y al menos 15 instrumentos no vinculantes como “instrumentos” incluidos en el objetivo estratégico B-1, que abarcan un amplio abanico de temas y sectores sustantivos, cada uno de los cuales ha utilizado los instrumentos de manera diferente. Además, un porcentaje considerable del trabajo de la FAO en el marco del objetivo B-1 se realiza a través de órganos especializados, creados y gobernados mediante procesos que, en ocasiones, se clasifican como “instrumentos internacionales”.

Resultados y conclusiones

Visión estratégica: La FAO no dispone de un proceso para recopilar, analizar o tomar decisiones acerca de la política estratégica de toda la Organización para los instrumentos del objetivo B-1 sobre una base coherente, ni de un registro centralizado y amplio de sus instrumentos internacionales. Tampoco están coordinadas entre sí las posiciones, las políticas y los conceptos del trabajo de la Organización en cada uno de los instrumentos.

Compromisos financieros: Todos los instrumentos internacionales, vinculantes o no, mundiales, regionales o subregionales, sólo pueden cumplir su cometido si están suficientemente financiados. Prácticamente ninguno de los instrumentos examinados parecía disponer de una financiación completa y, en muchos casos, la financiación de los instrumentos parecía ser muy insuficiente para cubrir las necesidades y las expectativas. Además, tanto la FAO como los Estados Miembros a título individual, deben soportar gastos cuantiosos para cada instrumento internacional, que se suman a las contribuciones que aportan para sufragar los costos de administración y secretaría.

Proceso y gobernanza: La evaluación se ocupó de las cuestiones del proceso y la gobernanza y de enumerar diversos desafíos y cuestiones comunes de la labor de la FAO en la mayor parte o en todos los instrumentos internacionales examinados.

- **Inicio de nuevos instrumentos y propuestas:** El efecto de las percepciones existentes, a menudo distorsionadoras de la realidad, sobre el valor de los instrumentos

Resultados y conclusiones

vinculantes y no vinculantes se identificó como una preocupación. La FAO ha experimentado en general situaciones productivas utilizando instrumentos tanto con fuerza obligatoria que sin ella: al parecer, el éxito depende más del carácter y la intensidad de la aplicación y la difusión por parte de la Secretaría que del tipo de instrumento. Otra de las cuestiones se refiere a la estructura de la relación entre la FAO y el propio instrumento, que es a menudo complejo. La evaluación concluye que existen diferentes modelos aplicables a diferentes situaciones, y la naturaleza de la relación debería aclararse al comienzo de la fase de iniciación. No parece haber ninguna necesidad de mecanismos oficiales para promover el cumplimiento, determinar la responsabilidad y permitir la solución de controversias.

- **Entrada en vigor:** La ratificación y la entrada en vigor son “una fecha clave” en la vida de un instrumento, por lo que los factores que retrasan la ratificación nacional son muy importantes. En prácticamente todos los instrumentos internacionales que imponen obligaciones legislativas a los países, a menudo son los problemas de capacidad los que impiden que los países emprendan con confianza el proceso político detallado de ratificación.

- **Funcionamiento y modificación:** En la evaluación se identificaron muchas preocupaciones comunes acerca del funcionamiento internacional de los instrumentos vinculantes: como la función de los coordinadores nacionales y las delegaciones ante los órganos rectores y otros procesos, la manera en que se llevan a cabo los procesos de toma de decisiones, la relación entre estos procesos y los órganos de apoyo técnico, y la recopilación y distribución de informes nacionales y otra información. Se examinó asimismo el funcionamiento de los procesos de establecimiento de normas y se identificaron dos cuestiones principales al respecto: la incapacidad general de muchos países en desarrollo de aplicar las normas a las importaciones y las cuestiones nacionales, y la proliferación de normas adoptadas independientemente por los países.

- **Aplicación nacional:** Aunque la evaluación no pudo obtener una visión completa de las expectativas y la aplicación nacionales, en general, se observó que, a los ojos de los organismos nacionales de aplicación, los beneficios de los instrumentos internacionales de la FAO y los beneficios directos que proporciona la FAO están interrelacionados. En algunos sectores, los instrumentos internacionales se consideran cada vez más como medios que promueven objetivos mundiales y regionales muy deseables. En lo que respecta a la aplicación nacional, se llevan a cabo muchos y muy variados proyectos dirigidos a promover el desarrollo,

legislativo, administrativo y de políticas, pero las cuestiones políticas y la falta de capacidad pueden menoscabar a veces su eficacia. En algunos sectores se observó que la aplicación estaba coordinada estrechamente con los instrumentos internacionales y su administración, pero no en todos.

- **Cuestiones transversales:** hay dos cuestiones de especial importancia para el funcionamiento efectivo del objetivo estratégico B-I que son transversales a todos los aspectos del proceso y la gobernanza: i) Los desafíos relacionados con la participación en los procesos de los instrumentos internacionales, que incluyen la capacidad de las delegaciones nacionales y los expertos técnicos de asistir a las reuniones pertinentes: la financiación parece ser el factor limitante principal; ii) a nivel regional, se señaló la importante contribución de muchas acciones emprendidas por órganos regionales, oficinas regionales de la FAO y otras organizaciones regionales.

La evaluación examinó también la contribución de la FAO al “marco reglamentario internacional”. La labor realizada recientemente en relación con el desarrollo de instrumentos internacionales depende cada vez más de la coordinación y el apoyo intersectorial. Se requiere mayor coordinación en diversos casos: entre los sectores y las unidades de la FAO; mediante la integración de sectores externos, observadores y organismos en los procesos de la FAO relacionados con el desarrollo y el funcionamiento de los instrumentos internacionales; mediante procesos internos de la FAO dirigidos a determinar una “posición unificada de la FAO” para fines de promoción y participación en otros foros.

Como evaluación general de la labor realizada en el marco del objetivo estratégico B-I, la evaluación señaló que la FAO había desempeñado bien su función de provisión de un foro para el debate político y de prestación de servicios a los instrumentos internacionales. Se han utilizado herramientas adecuadas para apoyar el objetivo estratégico B-I, si bien estos instrumentos podrían plantear desafíos serios a la cooperación equitativa y eficaz, especialmente en lo relacionado con la participación y la aplicación nacional. Es necesario abordar otros desafíos recientes en el área de las normas internacionales, así como de los requisitos particulares de la integración de los instrumentos y los procesos internacionales de la FAO con los de otros foros, junto con la necesidad continua de capacitar a los Miembros de la FAO para una participación más eficaz.

Recomendaciones

- Para mejorar el rendimiento general del objetivo estratégico B-I, la FAO debería desarrollar un proceso estratégico constante para asegurar que la estrategia y el enfoque de la Organización sigan estando bien analizados y actualizados. En la negociación de nuevos instrumentos deberá determinarse si la función de la FAO será promover la coordinación y el consenso entre los sectores o promover decididamente una posición en nombre de sus sectores clave. Debería crearse asimismo un proceso para determinar las posiciones autorizadas de promoción y de los expertos que se presentarán en los foros externos a la FAO.
- Es necesario afianzar la situación financiera de los instrumentos internacionales nuevos y existentes para asegurar su funcionamiento equitativo y eficaz. En el análisis financiero, en particular en la creación de nuevos instrumentos, es necesario tener en cuenta los costos completos, los costos a largo plazo para asegurar el funcionamiento del instrumento, así como la consideración de los compromisos constantes totales adquiridos por la Organización en relación con los instrumentos internacionales.
- Para evitar confusiones futuras, en el texto de un nuevo instrumento debería aclararse la relación precisa entre la FAO y el instrumento. Los mecanismos oficiales para el cumplimiento no se consideran una prioridad y deberían serlo sólo en caso de necesidad o si los ejemplos satisfactorios se demuestran eficaces y se adoptan en otros instrumentos.
- Los Miembros y la Secretaría de la FAO deberían centrarse en acciones dirigidas a hacer que los países confíen en su capacidad de participar de manera efectiva, eliminar las barreras relativas a la capacidad, e incrementar el conocimiento del valor del instrumento. Es necesario replantearse las exigencias que se imponen a los coordinadores nacionales y prestar especial atención al desarrollo rápido y el funcionamiento de sistemas y programas de intercambio de información para prestar apoyo a los procesos de presentación de informes.
- Además, la FAO debería seguir elaborando mecanismos para fomentar y apoyar la participación de observadores, especialmente de ONG y organizaciones de la sociedad civil de países en desarrollo. Se recomienda asimismo la cooperación con los órganos regionales y las organizaciones con instrumentos internacionales.

Respuesta de la Administración a la evaluación

La Administración acogió con satisfacción esta evaluación y aceptó todas las recomendaciones en la medida en que se dirigían a la Administración y a la FAO. Se lamentó que la evaluación no proporcionara orientaciones firmes acerca de la interrelación entre la autonomía de los tratados y la supervisión que realiza la FAO. Se apreció la importancia asignada a los instrumentos no vinculantes. La Administración convino en que las actividades de la FAO relacionadas con muchos instrumentos internacionales no están conectadas entre sí y señaló que esta falta de coherencia podría derivarse del hecho de no haber designado una unidad de coordinación encargada de supervisar las actividades de la Organización. La Administración propuso que se encomendara a la Oficina Jurídica la responsabilidad principal de asegurar que esta función básica se desarrolle de manera coordinada en toda la FAO.

Conclusiones de los órganos rectores de la FAO (Comité del Programa)

El Comité del Programa elogió la calidad de la evaluación y la exhaustividad de la respuesta de la Administración. Reconoció la complejidad que conlleva la evaluación de un objetivo estratégico y, más concretamente, evaluar las repercusiones de un ámbito de trabajo tan disperso. Se expresó preocupación por la limitada representatividad de la muestra de países seleccionada y en el futuro debía prestarse mayor atención a la representación geográfica y socioeconómica al organizar evaluaciones, tanto en lo referido a los países seleccionados como a la elección de expertos externos.

El Comité convino en que la FAO necesita adoptar una visión estratégica con miras a definir su compromiso con los instrumentos jurídicos pertinentes para su trabajo y fortalecer la coordinación entre los distintos instrumentos a fin de facilitar su aplicación. Se reconoció la propuesta de la Administración relativa a la función de la Oficina Jurídica, si bien se señaló la necesidad de coordinación y se subrayó la participación plena de la Administración superior y de los departamentos interesados. Abordar la cuestión de la financiación de los instrumentos internacionales no era tan importante, y las cuestiones financieras debían tenerse debidamente en cuenta durante la negociación de un nuevo instrumento.

Se subrayó la necesidad de tratar la cuestión de la baja participación de los países en desarrollo, en especial los PMA, en las reuniones referentes a los instrumentos internacionales. No obstante, el Comité convino con la Administración en que la cuestión era compleja y dependía en gran medida de la eficacia de la participación de los países en desarrollo en la negociación y en el debate. Se insistió en la necesidad de impulsar la función de las instituciones nacionales de los países en desarrollo en este proceso. Por último, el Comité expresó su satisfacción por la importancia que se había atribuido a la creación de capacidad en los países en desarrollo, y señaló que en los instrumentos internacionales ello dependía principalmente de las contribuciones voluntarias y que casi siempre se encontraba en situación deficitaria de fondos. Se necesitaba también una mayor coordinación y financiación de los esfuerzos de creación de capacidad entre las diferentes unidades de la Organización.

Referencias

Evaluación del trabajo de la FAO relacionado con instrumentos internacionales PC 101/5 a).

Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/016/k4601s.pdf>

Respuesta de la Administración PC 101/5 a) Sup. 1.

Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/016/k4700s.pdf>

Informe del 101.º período de sesiones del Comité del Programa. Roma, 11-15 de mayo de 2009. CL 136/9.

Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/016/k4879s.pdf>