



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

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
Agricultura
y la
Alimentación

CONFERENCIA

36.º período de sesiones

Roma, 18-23 de noviembre de 2008

**Informe provisional sobre la revisión trienal amplia de la política
relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones
Unidas para el desarrollo**

Índice

	Páginas
I. Antecedentes	6
II. Aplicación por parte de la FAO de las RTAP de 2004 y de 2007	7
A. FINANCIACIÓN DE LA FAO DE LAS ACTIVIDADES OPERACIONALES PARA EL DESARROLLO	7
B. EFICIENCIA, EFICACIA Y PARTICIPACIÓN DE LA FAO EN LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN NACIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS	9
C. OTRAS ESFERAS DE APLICACIÓN DE LA RTAP DE INTERÉS PARA LA FAO	19
III. Hacer frente a los retos futuros	27

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org

RESUMEN

La FAO y el sistema de las Naciones Unidas en el contexto de la revisión trienal amplia de la política y los programas piloto de la iniciativa “Unidos en la acción”

Antecedentes

1. Las resoluciones 13/2005 y 2/2007 de la Conferencia exigen que el Director General presente un informe provisional sobre la aplicación en la FAO de la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (RTAP).
2. En noviembre de 2007, la Conferencia acogió con agrado el informe sobre la Evaluación externa independiente (EEI) de la FAO y aprobó una resolución relativa al seguimiento de la EEI. La FAO está aplicando las dos resoluciones de la Conferencia relativas a la RTAP en el marco del Plan inmediato de acción (PIA) para la renovación de la FAO acordado por la Conferencia en noviembre de 2008. En este contexto, la FAO está comprometida a: a) simplificar sus procedimientos operacionales y administrativos; b) alcanzar los objetivos de la RTAP respecto de la armonización y unificación en el sistema de las Naciones Unidas; c) participar activamente en los procesos conexos de coordinación de las Naciones Unidas de importancia para la coordinación a nivel nacional, por medio de los comités auxiliares de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE), esto es, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD), el Comité de Alto Nivel sobre Gestión (HLCM) y el Comité de Alto Nivel sobre Programas (HLCP); d) velar por que los Estados Miembros dispongan de acceso efectivo a los servicios de los organismos especializados en el nuevo entorno de ayuda.

Principales acontecimientos en el sistema de las Naciones Unidas durante el período en examen (2007-09)

3. Desde que se presentó el primer informe provisional (C 2007/17), el GNUD ha experimentado una importante reforma y se ha integrado en la estructura de la JJE en calidad de tercer pilar de la misma (el HLCM y el HLCP representan los otros dos pilares). La reforma se ha basado en la integración del GNUD en la JJE y se ha caracterizado por:
 - **El establecimiento del Grupo asesor del Presidente del GNUD** (es decir, el Administrador del PNUD). Este Grupo sustituye al anterior Comité Ejecutivo (PNUD, FNUAP, UNICEF, PMA) e incluye miembros permanentes y miembros a rotación procedentes de los fondos y programas, organismos especializados y organismos no residentes de las Naciones Unidas.
 - **La racionalización de los grupos de trabajo del GNUD y la reformulación de sus mandatos.** Los anteriores 19 grupos de trabajo se han reducido a cinco grupos encargados de las siguientes áreas: 1) cuestiones de programación; 2) cuestiones financieras y cuestiones relativas a la financiación conjunta y la auditoría; 3) cuestiones relativas al Sistema de coordinadores residentes (SCR); 4) funcionamiento de las oficinas en los países; 5) cuestiones relativas a la situación posterior a las crisis y la transición.
 - El proceso continuo de aprendizaje basado en los ocho programas piloto nacionales de la iniciativa Unidos en la acción y los demás países y equipos de las Naciones Unidas en los países (ENUP) que han puesto en marcha un proceso similar.
 - La aplicación de nuevas modalidades de programación en los 90 países en los que los ENUP están preparando nuevos marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo (MANUD), estimulados por la RTAP.

4. Otro acontecimiento destacado ha sido la aprobación por los miembros del GNUM en agosto de 2008 de un documento sobre la visión, titulado “*Management and Accountability System of the UN Development and the RC System, including the functional firewall for the RC System*” (Sistema de gestión y rendición de cuentas del sistema de desarrollo y coordinadores residentes de las Naciones Unidas, incluida la separación funcional respecto del SCR). El Sistema de gestión y rendición de cuentas representa la respuesta a las disposiciones de las RTAP de 2004 y 2007 que exigían un marco global de rendición de cuentas para los coordinadores residentes (CR) y resaltan la naturaleza participativa, colegiada y responsable del SCR.

Participación e interacción con los mecanismos de coordinación interinstitucional de las Naciones Unidas

5. **JJE/GNUM.** La FAO se ha centrado en aprender de las mejores prácticas de otras organizaciones de las Naciones Unidas, así como en contribuir activamente a la reforma de la JJE y del GNUM. La Secretaría de la FAO participa en todos los mecanismos relacionados con el GNUM por medio de un sistema de coordinación integrado por varios departamentos bajo la dirección del Subdirector General de la Oficina de Coordinación con las Naciones Unidas y Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (UNC), que actualmente ocupa, por turno, el puesto de Vicepresidente del GNUM. Desde 2007, la FAO ha asumido funciones destacadas en varios grupos de trabajo estratégicos y ha ayudado a impulsar el programa de reforma de las Naciones Unidas.

6. **Participación en la iniciativa piloto Unidos en la acción.** Representantes de la FAO han participado activamente en los ENUP encabezados por el CR y en el proceso de reforma de las Naciones Unidas en el plano nacional.

7. **Participación en el SCR.** La FAO apoya el principio de la RTAP de que el SCR pertenece a todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. La incorporación general de esta visión exige que el SCR, gestionado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), funcione de forma participativa, colegiada y responsable y que se establezca una separación efectiva entre las funciones del PNUD en cuanto administrador del SCR y en cuanto organismo de desarrollo individual.

8. En este marco, la FAO apoya un sistema de “doble responsabilidad” en el plano nacional, con arreglo al cual los representantes de la FAO son responsables y rinden informes dentro de la Organización. Asimismo son responsables en el plano funcional ante el CR y el ENUP por lo que se refiere al Programa único/MANUD y a otras cuestiones acordadas por el equipo en el país.

9. La FAO procura asimismo que algunos de sus funcionarios superiores sean nombrados CR y promueve la participación de varios de ellos en los respectivos mecanismos de evaluación y selección.

10. **Participación en el plano regional.** La FAO está intensificando sus esfuerzos por participar activamente en la estructura regional reformada para la colaboración del sistema de las Naciones Unidas. Las oficinas regionales de la FAO han pasado a ser miembros formales de los equipos de directores regionales (EDR) con carácter experimental y reforzarán la colaboración en el marco de los mecanismos regionales de coordinación de los que las oficinas regionales de la FAO ya forman parte y que funciona bajo la dirección de las comisiones regionales de las Naciones Unidas.

Ampliar el alcance del apoyo del sistema de las Naciones Unidas a las esferas comprendidas en el mandato de la FAO

11. La creciente participación de la FAO en los mecanismos interinstitucionales tiene la finalidad de aumentar el acceso de los Estados Miembros a toda la variedad de mandatos, experiencia y servicios técnicos y de conocimientos especializados disponibles en el sistema de las Naciones Unidas, en apoyo de las prioridades nacionales en el contexto de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente (ODCI), incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), así como facilitar la aplicación estratégica y operacional por parte de los países asociados de las normas internacionales en apoyo de los bienes públicos mundiales.

12. El MANUD es reconocido como el vehículo fundamental de la asistencia de las Naciones Unidas en el plano nacional en apoyo de los mecanismos estratégicos y programáticos de los propios países. La FAO colabora con otros organismos para ampliar su alcance a fin de hacer frente a desafíos estratégicos en sectores productivos a los que anteriormente no se había prestado demasiada atención en los MANUD. Se está tratando de conseguir que las prioridades nacionales respecto de la agricultura, el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible sean partes integrantes del apoyo prestado por el sistema de las Naciones Unidas en el marco del MANUD.

13. Los marcos nacionales de prioridades a medio plazo (MNPMP) se introdujeron en 2005 y representan el punto de acceso de la FAO en el proceso de preparación de los MANUD. Se guían por las prioridades nacionales y están siendo remodelados para integrarlos en el marco estratégico basado en resultados de la FAO.

Conclusiones iniciales de la participación en los programas piloto de la iniciativa Unidos en la acción

14. La participación de la FAO en los programas piloto de la iniciativa tenía la finalidad de velar por su carácter inclusivo, aclarar el papel que los organismos especializados y los organismos no residentes pueden desempeñar en el proceso de desarrollo nacional, lograr la participación continua y sostenida de los gobiernos (incluidos los ministerios técnicos) y contribuir a la comprensión de la necesidad de establecer una separación funcional en la gestión del SCR a escala mundial y nacional.

15. En 2007 y 2008 las oficinas de los CR y los ENUP, con la colaboración de las sedes de los distintos organismos, llevaron a cabo evaluaciones de los programas experimentales nacionales de la iniciativa Unidos en la acción. En relación con la evaluación de la FAO cabe destacar los siguientes aspectos:

- Los organismos especializados y los organismos no residentes de las Naciones Unidas, que aplican un modelo de funcionamiento distinto al de los programas y fondos de las Naciones Unidas, han participado más activamente en las actividades de ámbito nacional del sistema de las Naciones Unidas. La asistencia técnica de la FAO en relación con la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria ha pasado a formar parte de los marcos de programación de las Naciones Unidas en el plano nacional.
- La nueva modalidad “Un fondo” ha ampliado el acceso de la FAO a recursos adicionales movilizados a través de los ENUP. Se han establecido nuevos mecanismos mundiales innovadores de financiación, como el Fondo para el logro de los ODM (F-ODM) y el servicio ampliado de financiación de Unidos en la acción, para facilitar la consecución de los ODM en todo el mundo, con especial atención a respaldar los enfoques y las mejores prácticas formulados en los programas piloto de la iniciativa.

Desafíos y oportunidades en relación con la aplicación de los programas piloto de Unidos en la acción

16. El programa en pro de la coherencia del sistema de las Naciones Unidas ha originado desafíos y oportunidades vinculados con: a) los costos de transacción de la iniciativa piloto, que se han incrementado en el caso de la FAO debido a la necesidad de adaptar las modalidades internas y gestionar la presentación de informes con arreglo a diferentes sistemas, y a la naturaleza laboriosa de varias actividades precisas para esos programas piloto; b) la coincidencia de los procesos de reforma puestos en marcha en el plano interinstitucional y el proceso de renovación en curso en la FAO; c) el modelo de funcionamiento específico aplicado por la FAO (que refleja su mandato estructurado, como en el caso de otros organismos especializados de las Naciones Unidas); d) el tiempo necesario para realizar muchos de los cambios precisos.

17. Los CR y los ENUP han informado de que, aunque el proceso de reforma está progresando en el plano nacional, hay limitaciones que exigen reformas en “el plano de la sede”, como normalmente lo denominan. La mayoría de estas limitaciones tienen que ver con cuestiones complejas que pueden resolverse por completo solo mediante la coordinación interinstitucional a escala mundial, en particular a través del HLCM y del HLCP. La FAO coopera plenamente con otros organismos a fin de resolver esas cuestiones, por ejemplo las compras comunes, la utilización de los sistemas de compras nacionales y las instalaciones o los servicios comunes. El HLCM aprobó en marzo de 2008 el Plan de acción del HLCM para la armonización y la reforma de los procedimientos operativos, que es coherente con las reformas que la FAO está realizando por medio del PIA para la renovación de la FAO, 2009-2011.

18. Conviene señalar que el incremento de los costos de transacción del sistema de las Naciones Unidas, incluida la FAO, resultan parcialmente compensados por la reducción de los costos de transacción de los gobiernos y otros asociados gracias al aumento de la coherencia y la armonización.

Peculiaridades del modelo de funcionamiento de la FAO y camino por recorrer

19. En cuanto organización poseedora de saberes, la FAO ayuda a sus Miembros a crear y reforzar la capacidad nacional con respecto a las esferas comprendidas en su mandato. Debido a la naturaleza técnica extremadamente especializada de los recursos humanos de la FAO, su “modelo de funcionamiento” (como el de otros organismos especializados) difiere de los fondos y programas de las Naciones Unidas, por lo que mantener equipos sumamente especializados a nivel subregional y regional, o incluso en la Sede, es más eficaz en función de los costos. Los CR pueden acceder a los conocimientos técnicos de la FAO por conducto de los representantes de la FAO, siempre y cuando se disponga de recursos.

20. En el contexto de la estructura de financiación de la FAO en el bienio 2008-09, las cuotas asignadas representan el 52 % de los recursos totales y las contribuciones voluntarias el 48 % restante. La mayor parte de las actividades de cooperación técnica se financia con recursos extrapresupuestarios.

21. Dadas las peculiaridades de este modelo de funcionamiento, en el presente informe se esboza el siguiente curso de acción:

- La integración de la financiación extrapresupuestaria en la planificación estratégica global de la Organización y la formulación de una estrategia institucional de movilización de recursos con vistas a mejorar la predecibilidad y sostenibilidad de la financiación, incluso en el plano nacional.
- El Fondo único de las Naciones Unidas, introducido en el marco de los programas piloto de Unidos en la acción, que la FAO apoya como enfoque para la movilización conjunta de recursos en los países a fin de atender a las prioridades nacionales.

- La movilización de recursos y la asistencia en el plano nacional contribuirán a lograr los ODCI en las esferas comprendidas en su mandato por medio de la aplicación en los países de sus funciones básicas, mientras que la movilización de recursos en el plano de la institución hará hincapié en el apoyo a la labor de establecimiento de normas y la provisión de bienes públicos mundiales.

22. El cumplimiento por la FAO de los requisitos pertinentes estipulados en las resoluciones de la Asamblea General sobre la RTAP ha hecho que aumenten las esperanzas de que se logre realzar los efectos estratégicos de la Organización por medio de la colaboración y las asociaciones estratégicas con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas. Se está formulando una nueva estrategia institucional relativa a las asociaciones con objeto de seguir mejorando la capacidad de la FAO para forjar alianzas y asociaciones útiles con miras a incrementar la coordinación y la coherencia. La FAO apoya el programa en pro de la coherencia del sistema de las Naciones Unidas aprobado por la Asamblea General y sus propios órganos rectores, y seguirá colaborando en la reforma del sistema de las Naciones Unidas para hacerlo más eficaz y pertinente a escala nacional y mundial, con miras a satisfacer las necesidades de sus Miembros.

I. Antecedentes

23. En las resoluciones 13/2005 y 2/2007 de la Conferencia de la FAO se pidió al Director General de la FAO que adoptara las medidas apropiadas para aplicar plenamente las resoluciones 59/250 y 62/208 de la Asamblea General, sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.
24. Este documento constituye el segundo informe provisional solicitado por la Conferencia a la Secretaría de la FAO. En él se informa de los progresos en relación con la cooperación de la FAO con el sistema de las Naciones Unidas con vistas a lograr la coherencia de todo el sistema y facilitar el acceso de los Estados Miembros a los conocimientos especializados de la FAO en el nuevo entorno de ayuda. También se consideran debidamente otras resoluciones aprobadas por la Asamblea General y el Consejo Económico y Social como resultado de la RTAP de 2007ⁱ.
25. La contribución de la FAO a la aplicación de la RTAP está estrechamente relacionada con su aplicación del PIA, aprobado por la Conferencia en su 35.º período de sesiones, en noviembre de 2008. Asimismo se tiene en cuenta la participación de la FAO en los principales mecanismos interinstitucionales para la aplicación de la RTAP, a saber, JJE con sus tres comités de alto nivel y las redes y grupos de trabajo auxiliares de estos últimos.
26. La aplicación de las resoluciones sobre la RTAP está relacionada con la iniciativa Unidos en la acción, emprendida por el Secretario General en 2007 como un proceso experimental en respuesta al informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente, a la espera de que la Asamblea General la examine. Si bien la iniciativa Unidos en la acción no es el objeto de este informe, muchas cuestiones conexas están a su vez estrechamente relacionadas con las resoluciones sobre la RTAP.
27. El presente documento constituye un informe provisional sobre los progresos hechos por la FAO entre 2007 y 2009 en la aplicación de las RTAP de 2004 y 2007. En él se propone un curso de acción para conseguir poner los servicios de apoyo al desarrollo y los conocimientos especializados de la FAO a disposición de los Estados Miembros de manera coherente y coordinada con objeto de satisfacer sus necesidades nacionales en materia de desarrollo.
28. El Departamento de Cooperación Técnica (TC) dirige la labor de la FAO con respecto al seguimiento de la resolución 2/2007 de la Conferencia, en colaboración con la Oficina de Coordinación con las Naciones Unidas y Seguimiento de los UNC y la Oficina de Coordinación y Descentralización (OCD). Se trata de una tarea institucional coordinada por medio de un Grupo de trabajo interdepartamental.

II. Aplicación por parte de la FAO de las RTAP de 2004 y de 2007

A. FINANCIACIÓN DE LA FAO DE LAS ACTIVIDADES OPERACIONALES PARA EL DESARROLLO

[Requisitos de la RTAP: párrafos 18 a 29, 31, 32 y 34 de la resolución 62/208 de la Asamblea General]

Presupuesto ordinario y fondos extrapresupuestarios

29. La financiación continua, suficiente y predecible para los objetivos de desarrollo a largo plazo es una preocupación fundamental en la RTAP. Se calcula que el monto total de los recursos previstos por la FAO (las asignaciones presupuestarias netas más las contribuciones voluntarias) asciende a 1 800 millones de USD para el bienio 2008-09, el 52 % de los cuales aproximadamente corresponde a las cuotas asignadas para el programa ordinario y el 48 % restante a las contribuciones voluntarias extrapresupuestarias de gobiernos, organizaciones de las Naciones Unidas e instituciones financieras.

30. Al aprobar el PIA para la renovación de la FAO (2009-2011), la Conferencia reafirmó la necesidad de llevar a cabo la reforma con crecimiento de la FAO y aprobó la aplicación de un marco programático basado en los resultados que integre el presupuesto ordinario (cuotas asignadas) y los fondos extrapresupuestarios (contribuciones voluntarias). Durante 2009 se elaboraron el nuevo Marco estratégico 2010-19, el Plan a plazo medio 2010-13 y el Programa de trabajo y presupuesto 2010-11 (PPM/PTP). En ellos se establecen los objetivos de desarrollo a largo plazo que los Estados Miembros de la FAO pretenden alcanzar con la asistencia de la Organización. En el PPM/PTP se especifican los resultados (cuantificados por indicadores tomando como referencia unos objetivos determinados) que la FAO se compromete a alcanzar con su contribución a nivel nacional, regional y mundial mediante un programa de trabajo unificado y empleando fondos tanto ordinarios como extrapresupuestarios.

31. Este enfoque integrado constituye un medio para que los donantes reduzcan los fondos destinados a fines específicos e incrementen la financiación común mediante contribuciones voluntarias, ya que tanto las cuotas asignadas como las contribuciones voluntarias están sujetas a los mismos mecanismos de planificación y supervisión.

Dependencia de los fondos extrapresupuestarios

32. La mayoría de las actividades del programa de campo de la FAO se financian con recursos extrapresupuestarios para fines específicos. La cooperación técnica financiada por donantes (CTFD), en la que se incluyen actividades respaldadas por los fondos fiduciarios unilaterales (FFU), representa el 89 % de la contribución total de la FAO a la cooperación técnica. Sus características son las siguientes:

- a) fuerte prevalencia de los fondos destinados a fines específicos;
- b) imprevisibilidad del flujo de fondos extrapresupuestarios;
- c) desigualdad estructural persistente entre las necesidades financieras totales y los recursos disponibles;
- d) entorno competitivo entre la FAO y otras entidades de las Naciones Unidas, así como otras organizaciones de ayuda, por los recursos extrapresupuestarios en los ámbitos nacional y mundial.

Diversificación de la base de donantes, los acuerdos de asociación estratégica (AAE) y los fondos de donantes múltiples

33. La base de donantes de la FAO sigue estando muy concentrada, ya que 10 donantesⁱⁱ aportaron el 53 % de las contribuciones, en su mayoría para fines específicos y relacionadas con proyectos, recibidas en 2006-07, mientras que 20 donantes aportaron el 79 % de los recursos totales para las actividadesⁱⁱⁱ financiadas con contribuciones voluntarias.

34. El establecimiento de los AAE de la FAO tiene como objetivo aumentar de manera progresiva las contribuciones no condicionadas o poco específicas. Así se incrementará la coherencia en el uso de recursos extrapresupuestarios, lo que mejorará la función supervisora de los órganos rectores de la FAO en lo que respecta al uso de los recursos a disposición de la Organización y reducirá la dependencia de las contribuciones para fines específicos aportadas por donantes individuales.

35. Tomando como base la experiencia con los AAE, la FAO ha lanzado el Programa de asociación de donantes múltiples (PADM), el cual está basado plenamente en contribuciones no condicionadas y se integrará en el Marco estratégico de la Organización.

36. Este enfoque se está poniendo a prueba también en otros organismos especializados de las Naciones Unidas, concretamente en la Organización Mundial de la Salud (OMS). Si se aprueba, podría convertirse en una nueva manera de diversificar la base de donantes de la FAO e integrarla en la nueva estrategia institucional de movilización de recursos, en proceso de preparación.

37. La RTAP también exige la movilización de recursos adicionales procedentes del sector privado, pero hasta la fecha no se han realizado demasiados progresos debido al posible conflicto de intereses.

Asignación de recursos para la lucha contra la pobreza

38. En el año 2008, el 57 % aproximadamente de la cooperación de la FAO (unos 344 millones de USD) se destinó a países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA) y, de dicha cifra, 255 millones de USD se destinaron a emergencias. La FAO está comprometida, asimismo, a financiar los esfuerzos de los países de ingresos medios que participan en la lucha contra la pobreza mediante, entre otras cosas, la asistencia relativa al comercio^{iv}.

Hacia una nueva estrategia institucional de movilización de recursos

39. La estrategia de la FAO relativa a la movilización de recursos se basa en los siguientes elementos, coherentes con el Marco estratégico y el PPM/PTP:

- a) creación de mejores vínculos entre la movilización y la asignación de recursos en el marco de la planificación estratégica basada en los resultados;
- b) fomento de los acuerdos entre donantes múltiples, como el PADM, para contribuir a la propuesta unificada basada en los resultados del PPM y el PTP para 2010-11;
- c) apoyo de la movilización tanto de recursos en el ámbito nacional con donantes locales (a través de los CR de las Naciones Unidas y de las capitales de los donantes) en relación con las prioridades nacionales, los ODM y otros ODCI como de recursos de la Organización para ayudar a los gobiernos a aplicar normas mundiales y a mejorar la capacidad nacional en el contexto del Marco estratégico y del PPM;
- d) impulso a los Estados Miembros en desarrollo para que financien las actividades de cooperación técnica y rehabilitación de la FAO en sus propios países mediante FFU.

Nuevas oportunidades para la financiación en el ámbito nacional

40. La movilización de recursos tendrá lugar de manera creciente en el contexto de las nuevas modalidades de “ayuda” que están surgiendo a consecuencia del paso progresivo a la movilización de recursos en el ámbito nacional promovida por algunos donantes.

41. La evolución del MNPMP en el contexto del nuevo marco de planificación basada en los resultados de la FAO, incluido el uso de la matriz de donantes, reforzará la capacidad de movilización de recursos de las oficinas nacionales y, además, incrementará la atención prestada por la contribución de los gobiernos y la FAO al proceso preparatorio del MANUD.

42. La FAO apoya plenamente el principio de que en el ámbito nacional, la financiación, incluida la destinada a respaldar las actividades relativas al MANUD, debería estar motivada por el protagonismo y el liderazgo nacionales.

B. EFICIENCIA, EFICACIA Y PARTICIPACIÓN DE LA FAO EN LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN NACIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS

i) Participación de la FAO en los mecanismos interinstitucionales

43. La FAO participa en el trabajo de la JJE en general y de sus tres pilares (el HLCM; el HLCP; y el PNUD). La FAO participa, asimismo, en la labor del Comité Interinstitucional Permanente entre Organismos, el principal mecanismo de coordinación interinstitucional de la asistencia humanitaria.

44. En la actualidad la FAO ocupa, por turno, la vicepresidencia del GNUM y participa en todos sus grupos de trabajo. En el Grupo de trabajo sobre cuestiones relativas a la programación, la FAO preside el Equipo de trabajo sobre el paquete de ayuda a la preparación del MANUD 2009-2011 y codirige el programa detallado respecto del desarrollo de la capacidad. Además, participa activamente en los equipos de trabajo sobre sostenibilidad ambiental, el plan de acción del MANUD, la gestión basada en los resultados y la simplificación de las directrices del sistema de evaluación común de los países y el MANUD de 2009. La Organización también contribuyó a la actualización de estas directrices en 2007 y 2008.

45. Dentro del Grupo de trabajo sobre el funcionamiento de las oficinas nacionales (FEON), la FAO copresidió, entre 2007 y 2009, el Equipo de trabajo interinstitucional sobre gestión del cambio, responsable de la elaboración del *UNDG Toolkit for Improved Functioning of the UN Development System at the Country Level* (Conjunto de instrumentos del GNUM para la mejora del funcionamiento del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas en el ámbito nacional).

46. La FAO también participa activamente en el trabajo de los grupos del GNUM sobre financiación conjunta y cuestiones financieras y de auditoría y sobre cuestiones relativas al SCR, así como en las actividades del Grupo de trabajo del GNUM-ECHA^v sobre transición. En este contexto, la FAO contribuyó, entre otras cosas, a la creación de importantes instrumentos de coherencia como los acuerdos modelo para los programas conjuntos y los fondos fiduciarios de donantes múltiples (FFDM), el Protocolo relativo a los agentes administrativos, la descripción del puesto de CR, el mecanismo de resolución de disputas para los ENUP y la nota de orientación sobre las relaciones laborales de los CR y los ENUP.

47. La FAO ha contribuido, en representación de todos los organismos especializados, al diseño del nuevo servicio ampliado de financiación de la iniciativa Unidos en la acción y, además, preside^{vi} su Comité Directivo y participa en él.

ii) *Participación en los procesos de evaluación común de los países y del MANUD*

[Requisitos de la RTAP: párrafos 43, 44, 46 y 48 de la resolución 59/250 de la Asamblea General y párrafos 87, 88, 95, 99 y 101 de la resolución 62/208 de la Asamblea General]

Participación de la FAO

48. A fecha de marzo de 2009, la Organización participaba activamente en 80 MANUD^{vii}. En 58 de estos países la FAO ha liderado o copresidido uno de los grupos temáticos creados para la formulación del MANUD en ámbitos relativos a su mandato.

49. Los programas piloto de la iniciativa Unidos en la acción en ocho países crearon las condiciones idóneas para aplicar un enfoque más inclusivo y participativo y, por lo tanto, ayudaron a los organismos especializados a trabajar más estrechamente con otras organizaciones en la planificación y la coordinación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito nacional. Así, los procesos del MANUD presentes y futuros podrían armonizar no sólo las actividades de los fondos y programas de las Naciones Unidas, sino también las áreas programáticas de los mandatos de los organismos especializados. Además, la naturaleza más centrada en los programas de la cooperación técnica de la FAO ha hecho que su participación en los MANUD sea más importante.

El MNPMP y el MANUD

50. En 2005 la FAO introdujo el MNPMP de manera experimental como instrumento de planificación, gestión y seguimiento mediante el cual se podría conseguir la identificación conjunta entre el gobierno y la FAO de las prioridades a medio plazo de la asistencia de la Organización. Con la participación de la FAO en el proceso Unidos en la acción, el MNPMP se ha convertido en el instrumento más adecuado para situar las cuestiones del hambre y la seguridad alimentaria en el programa del diálogo nacional entre el sistema de las Naciones Unidas y los gobiernos.

51. En marzo de 2009 el proceso del MNPMP se había iniciado, o estaba a punto de iniciarse, en 111 países. El proceso de formulación se ha finalizado en 50 países.

52. La positiva experiencia relativa al uso del MNPMP como instrumento estratégico en el proceso de preparación del MANUD amplía las posibilidades de que la FAO desempeñe un papel más eficaz e intensivo en apoyo de sus países asociados.

53. El MNPMP debe mejorarse todavía para que llegue a ser una herramienta operacional de programación y movilización de recursos sobre la base de los resultados, con el fin de incrementar el acceso de los Estados Miembros a los conocimientos técnicos de la FAO dentro del contexto de su papel normativo y de establecimiento de normas en apoyo de los compromisos nacionales respecto de los ODM y los ODCI.

iii) *Participación en el SCR*

[Requisitos de la RTAP: párrafos 45, 53, 55, 58, 59 y 61 de la resolución 59/250 de la Asamblea General y párrafos 89, 90, 92, 94 y 105 de la resolución 62/208 de la Asamblea General]

Participación de la FAO en el SCR

54. La FAO apoya el SCR:

- a) a nivel mundial, mediante su participación activa en los grupos de trabajo del GNUD que tratan las actividades operacionales nacionales para el desarrollo, incluido el funcionamiento del SCR^{viii}, en las iniciativas relativas al SCR del HLCM y del HLCP, así como en el trabajo del Comité Permanente entre Organismos, que se ocupa de la función del CR como coordinador humanitario en situaciones de emergencia y situaciones posteriores a las crisis;
- b) a nivel regional, mediante su participación formal de manera experimental en los EDR de las Naciones Unidas;
- c) a nivel nacional, a través de la participación de los representantes de los FAOR en las actividades de los ENUP como, por ejemplo liderando grupos temáticos sobre ámbitos en los que el sistema de las Naciones Unidas reconoce el liderazgo de la FAO —es decir, ámbitos que pertenecen a su mandato— y participando en equipos de trabajo afines bajo el liderazgo de los ENUP o de los CR.

55. En ausencia de los titulares, numerosos FAOR en los países actúan como CR y coordinadores de asuntos humanitarios.

56. La FAO promueve activamente la candidatura a puestos de CR por parte del personal de la FAO, y diversos miembros del personal superior de la Organización forman parte del fichero interinstitucional de CR.

Novedades en la función de CR

57. Algunas de las nuevas características de los programas experimentales de la iniciativa Unidos en la acción se centran en la función de los CR y sus relaciones con el ENUP y, de manera más específica, en el papel fortalecido del CR como líder de dicho equipo y promotor de la coordinación en todo el sistema. En este marco la FAO acepta, a nivel nacional, un sistema que se podría caracterizar como “doble responsabilidad” mediante el cual los FAOR que son responsables directos ante la Organización por todos los asuntos también son funcionalmente responsables ante el CR y otros miembros del ENUP en lo que respecta a los resultados acordados por dicho equipo; este concepto no tiene repercusiones sobre su responsabilidad ante las autoridades nacionales y otros asociados. Esto implica lo siguiente:

- a) que la responsabilidad funcional ante el coordinador residente o el ENUP se limita a los resultados del MANUD y a los objetivos acordados del equipo;
- b) que la responsabilidad ante la Organización en lo relativo a la obtención de resultados de acuerdo con los objetivos, prioridades, resultados e instrucciones establecidos por la FAO y sus órganos rectores, así como sus socios en el ámbito nacional, no se ve afectada.

58. Las implicaciones prácticas de esta doble responsabilidad se están siguiendo de cerca con el fin de garantizar que no dé lugar a un empeoramiento de los servicios prestados por la FAO a los Estados Miembros.

Sistema de rendición de cuentas del CR y separación funcional entre la posición del CR y la del representante residente del PNUD

59. Los CR rinden cuentas principalmente al Secretario General a través del Administrador del PNUD como Presidente del GNUD. Además, rinden cuentas a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas miembros del SCR y, en el ámbito nacional, las autoridades nacionales y el ENUP. La separación funcional hace referencia a: a) la separación de las funciones del PNUD como organización de desarrollo y gestor del SCR; b) la separación de la función general de orientación normativa del CR y sus responsabilidades como representante residente del PNUD.

60. Se están tomando medidas iniciales. La dirección del GNUD ha aprobado un amplio marco de rendición de cuentas para el SCR “(el Sistema de gestión y rendición de cuentas del sistema de desarrollo y coordinadores residentes de las Naciones Unidas, incluida la separación funcional respecto del SCR)” que está redefiniendo las relaciones^{ix} de los ENUP y los CR y que esboza las responsabilidades tanto del PNUD como gestor del SCR como las de los CR.

61. Este marco proporciona una visión del futuro papel del CR quien, entre otras cosas, tiene poderes por claro reconocimiento de cada organismo de su papel en el posicionamiento estratégico de las Naciones Unidas en cada país, tiene acceso inmediato a los recursos técnicos de los organismos para respaldar la función del CR y tiene una financiación flexible para llevar a cabo actividades de inicio o preparación de los ENUP. Se realizará el seguimiento de los efectos de la plena aplicación de esta visión, especialmente a la luz del hecho de que, a largo plazo, la armonización de la rendición de cuentas por los ENUP podría afectar el modo en que cada agencia rinde cuentas ante su organización respectiva.

62. El sistema de gestión y rendición de cuentas (SGRC) también prevé que el PNUD tome medidas para aplicar la separación funcional mediante el nombramiento de directores nacionales^x en diversos países. Esta medida constituye únicamente una solución parcial, ya que aborda la separación de las responsabilidades operacionales entre el director nacional y el representante residente del PNUD, pero no aborda la función general de orientación sobre políticas del CR como representante residente del PNUD en relación con los programas de éste en el país y el conflicto de intereses conexo. La estructura organizativa del PNUD debería rediseñarse para aclarar, concretamente, la relación y la interacción de la función del PNUD en la gestión del SCR en lugar de la aplicación de sus actividades programáticas.

63. En la actualidad se siguen poniendo a prueba nuevas modalidades, incluidos los CR con nuevas capacidades, en los ocho países en que se puso en marcha de manera experimental la iniciativa Unidos en la acción. En los países restantes el CR sigue desempeñando su función tradicional de *primus inter pares*; en muchos otros países, y a medida que se introduce el SGRC, también se introducen los principales elementos de un CR con nuevas capacidades.

Apoyo financiero al SGRC y el costo de coordinación

64. El marco de rendición de cuentas pone de relieve la dependencia del CR de financiación adicional, bien con organismos de las Naciones Unidas, bien con donantes bilaterales en el plano nacional, para contribuir al presupuesto operacional de la oficina del coordinador residente (OCR) principalmente porque los fondos proporcionados a través del PNUD para financiar el presupuesto de la OCR^{xi} son limitados.

65. La política de la FAO ha consistido siempre en apoyar tanto a los CR y los ENUP como su trabajo en el ámbito nacional principalmente con contribuciones en especie^{xiii}. Los FAOR disponen desde hace varios años de una línea presupuestaria (en la actualidad asciende a 2 000 USD anuales) para respaldar las actividades de coordinación del sistema de las Naciones Unidas. Estos costos son absorbidos en la actualidad por el presupuesto total de los FAOR. Además, el Fondo del Programa de Cooperación Técnica ha aportado recursos programáticos. Las oficinas de los CR se han expandido y, por lo tanto, ha aumentado su demanda de apoyo financiero, equivalente a 10 000 USD o una cifra notablemente superior, como contribución anual

de cada organismo a sus costos. En el contexto de la eficiencia en función de los costos, y para limitar los costos de transacción, deberá realizarse tanto el seguimiento ulterior de la situación como un análisis en profundidad, en particular respecto de los organismos especializados que tienen un modelo de funcionamiento distinto al de los fondos y los programas.

66. Los FAOR también respaldan al CR en su función, en el marco del ENUP, en la formulación, la aplicación y la evaluación del MANUD. Dentro de los límites, que se deben definir en cada caso, podría proporcionarse acceso a los expertos técnicos de la FAO disponibles en el ámbito nacional, en consulta con el departamento técnico, el donante y el receptor (gobierno/institución). Podría considerarse, asimismo, el acceso al personal técnico de la FAO en las oficinas subregionales, regionales y en la Sede, pero para ello serían necesarias unas disposiciones de financiación adecuadas.

67. La experiencia durante los últimos dos años ha mostrado que la participación activa de la FAO en los procesos de coordinación de las Naciones Unidas es beneficiosa para garantizar que la seguridad alimentaria, el desarrollo del sector productivo y la lucha contra la pobreza rural estén presentes en los programas de las Naciones Unidas y de los ENUP. La función y el mandato de los organismos especializados dentro del sistema de las Naciones Unidas son apreciados por el gobierno, los socios de las Naciones Unidas y otros socios en el desarrollo. Esta participación demanda un mayor compromiso de recursos humanos y presupuestarios de la FAO tanto en el ámbito de la Sede como en el ámbito nacional.

(iv) *Dimensiones regionales de la participación en el ámbito nacional en la coordinación de todo el sistema al completo*

[Requisitos de la RTAP: párrafo 78 de la resolución 59/250 de la Asamblea General y párrafos 107, 109 y 110 de la resolución 62/208 de la Asamblea General]

Descentralización

68. Tanto la EEI de la FAO como el PIA confirman la necesidad de que la FAO tenga una fuerte presencia sobre el terreno. Las medidas introducidas tras la evaluación de la descentralización realizada en 2004 se han confirmado.

69. Los esfuerzos relativos a la descentralización realizados por la FAO en los últimos años se han centrado en:

- a) la prestación eficaz y oportuna de servicios pertinentes en función de las prioridades de los Miembros en los ámbitos nacional, subregional y regional;
- b) el intercambio de conocimientos de doble sentido entre los Miembros y diferentes partes de la Organización;
- c) el protagonismo nacional, los resultados relacionados con el desarrollo y la coherencia en las Naciones Unidas.

70. Los elementos fundamentales para conseguirlo son, entre otros, una red de oficinas sobre el terreno que tenga en cuenta las necesidades y prioridades de los países, las subregiones y las regiones a los que prestan servicios, que responda de manera planificada y estratégica a las prioridades descentralizadas y que funcione como parte de los equipos de las Naciones Unidas en los países y regiones y subregiones con especial énfasis en la colaboración entre los organismos con sede en Roma.

Participación en los EDR

71. En 2009 la FAO decidió convertirse en miembro formal de los EDR, en principio de modo experimental. Los EDR asumen una función cada vez mayor en el “programa en pro de la coherencia” para mejorar la eficacia de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en el ámbito nacional. Desempeñan un papel cada vez más estratégico a la hora de proporcionar orientaciones y apoyo a los CR y los ENUP para la consecución de los resultados relativos al ámbito nacional, especialmente en lo que respecta a la garantía de calidad de los MANUD, la gestión de los resultados y la solución de problemas en situaciones nacionales difíciles. La participación de la FAO en los EDR se reparte entre las oficinas regionales o las oficinas subregionales de la Organización, en función del tema. Los EDR se reúnen para celebrar consultas con una frecuencia de entre cuatro y seis veces al año en cada región.

Mecanismos de coordinación regional de la Comisión Regional de las Naciones Unidas

72. Los mecanismos de coordinación regional, dependientes de las Comisiones Regionales de las Naciones Unidas, han recibido un nuevo mandato en lo que respecta a su función a nivel regional. Se están realizando unos esfuerzos dignos de mención para esbozar las responsabilidades de esos mecanismos y los EDR en lo tocante al apoyo de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas en cada país. Las oficinas regionales de la FAO colaboran en los mecanismos de coordinación regional (MCR).

(v) Capacidad a nivel nacional de la FAO y del ENUP

[Requisitos de la RTAP: párrafos 62 y 65 de la resolución 59/250 de la Asamblea General y párrafos 123, 124 y 127 de la resolución 62/208 de la Asamblea General]

Capacidad de la FAO a nivel nacional

73. El mandato y la estructura de la FAO requieren que realice actividades en diversos niveles para llevar a cabo de modo eficaz diferentes aspectos de su trabajo. Además, los distintos niveles deben trabajar conjuntamente de modo complementario y sinérgico. Si bien la cobertura, el tamaño y la dotación de personal de las oficinas nacionales pueden variar considerablemente en función de la situación socioeconómica y la seguridad alimentaria de cada país, las oficinas nacionales colaboran estrechamente con las unidades de la FAO a nivel subregional/regional y mundial. El grupo de expertos de los equipos multidisciplinares localizados en las oficinas subregionales sirve como primer recurso para prestar apoyo técnico a las oficinas nacionales. Las oficinas regionales de la FAO son la principal unidad de gestión y planificación de la red sobre el terreno. La Sede de la FAO es responsable de la política y la planificación global, tomando como base los comentarios y las experiencias proporcionados por las oficinas descentralizadas.

74. Se están llevando a cabo trabajos en relación con las esferas en que se identificaron diversos puntos débiles como, entre otros, la falta de recursos programables para crear un programa sobre el terreno coherente, especialmente a nivel nacional, y la delegación limitada de facultades para la toma de decisiones. Estos trabajos son multidisciplinares y tratan todos los proyectos del PIA, los flujos de trabajo del Examen exhaustivo y las funciones principales de la Organización, como la preparación de estrategias de intercambio de información y conocimientos, estrategias de fomento de la capacidad de la Organización y estrategias de asociación.

75. Se prevé que en el curso de la aplicación del PIA las oficinas nacionales incrementen su cooperación con los ENUP y continúen desempeñando un papel proactivo en los enfoques mejorados relativos a la coherencia del sistema de las Naciones Unidas, incluida la iniciativa Unidos en la acción. Debe notarse, no obstante, que en vista de la limitación de los recursos podría no ser posible cumplir plenamente este objetivo.

76. El nuevo modelo de descentralización mejorará la capacidad y la eficacia de la Organización siempre y cuando se movilicen recursos adicionales para el apoyo técnico, tal y como se prevé en virtud del Objetivo funcional X^{xiii}.

(vi) *Costos de transacción y eficiencia a nivel nacional*

[*Requisitos de la RTAP: párrafos 23 y 112a 121 de la resolución 62/208 de la Asamblea General*]

Reformas de la FAO, eficiencia y costos de transacción

77. Los esfuerzos realizados para reformar la Organización paralelamente al proceso de reforma en curso del resto del sistema de las Naciones Unidas toman diversas formas. Mientras que muchas de estas medidas se están llevando a cabo en el marco del proceso de renovación de la FAO (PIA), otras comenzaron como parte de los esfuerzos de la Organización por incrementar la eficiencia, tales como la simplificación y la racionalización de la formulación de proyectos, la contratación de personal de proyectos, la presentación de informes financieros y las adquisiciones.

78. Las recomendaciones derivadas del Examen exhaustivo se pondrán en práctica con el pleno conocimiento de los requisitos de los procesos afines relativos al sistema de las Naciones Unidas en conjunto, incluidos los del HLCM y del Grupo de trabajo del GNUM sobre el funcionamiento de las oficinas nacionales, así como los que surjan del contexto específico de la iniciativa Unidos en la acción. El lanzamiento por la JJE en abril de 2008 del Plan de acción del HLCM para la armonización de las prácticas operativas en el sistema de las Naciones Unidas ha sido un gran hito en este sentido, y la FAO presta apoyo como socio pleno en este proceso de reforma de todo el sistema de las Naciones Unidas.

79. Tendrá que transcurrir cierto tiempo hasta que las medidas de reforma mencionadas a continuación produzcan resultados en lo concerniente a la simplificación o armonización de los procesos, el incremento de la eficiencia y la reducción de los costos de transacción.

Instalaciones comunes y servicios compartidos

80. La FAO tiene una presencia continua sobre el terreno en diversas modalidades en más de 130 países. Los gobiernos anfitriones proporcionan una gran parte de las instalaciones de la FAO en el ámbito nacional. En ausencia de contribuciones presupuestarias adicionales, la participación de la FAO en instalaciones comunes de las Naciones Unidas se considera caso por caso y sobre la base del criterio de la eficiencia en función de los costos.

Recuperación del costo de apoyo a los programas

81. La compaginación de los esfuerzos de armonización de las políticas relativas a los costos de apoyo a los proyectos o programas (CAP) en el sistema de las Naciones Unidas y el intento de recuperar los costos administrativos u operacionales totales de las contribuciones extrapresupuestarias constituye un desafío para la mayoría de los organismos especializados. Éstos financian las oficinas nacionales principalmente con recursos del programa ordinario, los cuales han disminuido con el paso del tiempo a la vez que el apoyo necesario ha aumentado. Por otro lado, los fondos y programas han constatado que su base de recursos ha aumentado notablemente. La mayor parte de las políticas relativas a los costos de apoyo de los organismos especializados prevén una tasa de recuperación del 13 % a partir de los presupuestos para proyectos para financiar sus costos variables indirectos (administrativos y operacionales) de apoyo a proyectos.

82. No obstante, los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas acordaron en 2008 adoptar una tasa única de CAP del 7 % en todos los casos en que existieran fondos de donantes múltiples, programas y actividades interinstitucionales en el ámbito nacional y fondos de la iniciativa Unidos en la acción^{xiv}. Los organismos especializados están autorizados a facturar costos de apoyo adicionales como cargo directo a los presupuestos de los proyectos con el fin de alcanzar el 13 % obligatorio^{xv}.

83. Un estudio reciente acerca de la recuperación de costos promovido por el Grupo de trabajo del GNUM-HLCM sobre políticas de recuperación de costos se centró en la identificación de todos los costos en el país y en las definiciones de costos en relación con las actividades financiadas con contribuciones voluntarias. En el estudio se incluyen diversas recomendaciones para mejorar la recuperación de costos y se ofrece un enfoque armonizado en el sistema de las Naciones Unidas para la recuperación de costos relativa a las oficinas nacionales. En la actualidad se están celebrando debates sobre este tema y se informará acerca de los progresos al HLCM en su próxima reunión.

Armonización de los reglamentos financieros

84. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas, incluida la FAO, han acordado unas normas armonizadas para la gestión y la supervisión de los FFDM y los fondos de la iniciativa Unidos en la acción creados en los procesos piloto de esta iniciativa.

85. Además, junto con otros organismos especializados, la FAO acordó adoptar, de manera experimental dentro del marco del proceso piloto Unidos en la acción, el método armonizado para las transferencias de efectivo a los socios en la ejecución (HACT) en el caso de los programas conjuntos aplicados en los países piloto. Este método experimental se ha extendido a un número reducido de actividades en las que la FAO coopera con otros organismos de las Naciones Unidas.

Armonización de los procesos de adquisición

86. La FAO participa activamente en la red de adquisiciones del HLCM, responsable, en colaboración con el Equipo de trabajo sobre servicios comunes y adquisición del GNUM y el FEON, de la elaboración de directrices y normas para regir los acuerdos y contratos comunes a largo plazo con los proveedores. La red de adquisiciones también ha elaborado un proyecto de directrices para la creación de un comité asesor local sobre adquisiciones y, en la actualidad, está elaborando un proyecto de directrices sobre una estrategia común de adquisiciones en el ámbito nacional.

(vii) *La FAO en los programas experimentales de Unidos en la acción*

[Requisitos de la RTAP: párrafo 139 de la resolución 62/208 de la Asamblea General]

Conclusiones iniciales extraídas de la participación de la FAO en el proceso de reforma Unidos en la acción: principales logros

87. La iniciativa experimental Unidos en la acción puesta en práctica en ocho países piloto tiene como objetivo ensayar un método totalmente nuevo de coordinación, coherencia y gestión en el ámbito nacional de las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, incluidas nuevas modalidades de programación, financiación, obtención de resultados y presentación de informes conjuntas, dentro del marco del mandato de la RTAP. La participación de la FAO en la preparación y la puesta en marcha del proceso Unidos en la acción ha sido notable. Se han celebrado consultas y debates interinstitucionales intensivos a todos los niveles (mundial, regional y nacional) sobre la gestión de estas iniciativas experimentales.

88. El enfoque adoptado por la FAO al participar en la iniciativa experimental Unidos en la acción puede resumirse de la siguiente manera:

- a) centrarse en lograr que el enfoque sea inclusivo y sensibilice acerca de la contribución estratégica de los organismos especializados, así como de la necesidad de tener en cuenta las diferencias existentes entre los modelos operativos de los fondos y programas y los organismos especializados;
- b) mejorar la relación de la FAO con los mecanismos de financiación innovadores en el contexto de la aplicación de la Declaración de París y el Programa de acción de Accra y los programas de reforma de las Naciones Unidas;
- c) intensificar las asociaciones y el diálogo con otros organismos y con los que tienen sede en Roma sobre la base de la eficacia en función de los costos y los resultados;
- d) respetar el protagonismo nacional y la participación de las autoridades de cada país, en particular de los ministerios técnicos;
- e) reforzar el MNPMP para establecer mejores relaciones entre las actividades de la FAO y su mandato central, e incluir el MNPMP en la formulación del Programa único surgido a partir del experimento Unidos en la acción;
- f) promover actividades conjuntas con organismos como la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros, en el contexto del Programa único y en función de las prioridades nacionales;
- g) proporcionar apoyo a una nueva forma reforzada de liderazgo (CR y ENUP) en el ámbito nacional;
- h) contribuir a sensibilizar acerca de la necesidad de contar con una separación funcional del SCR.

89. Hasta la fecha se han alcanzado los siguientes resultados:

- a) inclusión de la asistencia técnica relativa a la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria en los marcos de programas de las Naciones Unidas a nivel nacional, lo que ha facilitado el acceso de los Estados Miembros al trabajo normativo y de establecimiento de normas conexas en apoyo de los bienes públicos mundiales;
- b) reconocimiento general de la necesidad de garantizar que los organismos no residentes se asocien con el proceso para mejorar la inclusión del proceso común de programación nacional en el sistema de las Naciones Unidas;
- c) intensificación de la cooperación con otros organismos de las Naciones Unidas, lo que ha permitido a todos los organismos tener un mejor entendimiento de los mandatos de los demás e incrementar la sensibilización acerca de los distintos métodos de funcionamiento adoptados por los organismos especializados y los fondos y programas de las Naciones Unidas;
- d) participación activa en la reforma paralela de la JJE, responsable de que el GNUM se convirtiese en el tercer pilar de su estructura, lo que hizo que éste se transformase en un organismo de coordinación operacional real de todas las organizaciones de las Naciones Unidas que participan en la cooperación para el desarrollo;
- e) creación de nuevos mecanismos de financiación mundial, incluido el Fondo para el logro de los ODM, mediante los cuales se respaldó el lanzamiento de esta iniciativa experimental así como el servicio ampliado de financiación de la iniciativa Unidos en la Acción.

90. Las pruebas preliminares de los nuevos mecanismos programáticos y operacionales han generado resultados prometedores tomando como base los diferentes modelos de funcionamiento de los organismos de las Naciones Unidas. En general, la aplicación de la programación conjunta

(“pensando juntos”) a nivel nacional se ha llevado a cabo conjuntamente con el reconocimiento de la necesidad de realizar un uso flexible de las diferentes opciones de aplicación como, por ejemplo, programas conjuntos o, alternativamente, programas individuales.

Limitaciones de la iniciativa Unidos en la acción

91. Las principales limitaciones de la participación de la FAO en el proceso Unidos en la acción están relacionadas con la reducida capacidad de las oficinas nacionales. Nuestro sistema de funcionamiento requiere razones y programáticas y de eficacia en función de los costos para localizar conocimientos técnicos de acuerdo con diversos criterios. Los nuevos mecanismos de coordinación en el ámbito nacional requieren muchos recursos humanos y además tienen que corresponder a los sistemas de funcionamiento de los organismos especializados en lo relativo al acceso y la disponibilidad de conocimientos técnicos.

92. Los costos de transacción totales correspondientes a los organismos han aumentado, al tiempo que los correspondientes a los gobiernos y los donantes han disminuido. Se espera que este aumento de los costos de transacción correspondientes a los organismos de las Naciones Unidas sea válido únicamente para la fase de inicio o la transición a un nuevo modelo. La FAO fue capaz de hacer frente a una parte de este incremento de la carga de trabajo y de los costos mediante la financiación extrapresupuestaria de los gobiernos de España e Italia.

93. Otro problema existente es la necesidad de contar con recursos por adelantado, la denominada “cuota de entrada”, para participar en el proceso de formulación de los programas conjuntos. Esto podría constituir un impedimento para todos los organismos especializados, principalmente porque la mayoría de ellos dependen de fuentes extrapresupuestarias para realizar las actividades sobre el terreno. Para financiar las actividades preparatorias de los organismos especializados en tales iniciativas conjuntas deberá conseguirse apoyo de los donantes mediante, por ejemplo, el PADM. La misma circunstancia se aplica a las disposiciones relativas a las cuotas obligatorias de los fondos principales, que deberían complementar los recursos disponibles mediante el Fondo Una ONU como condición indispensable para tener acceso a él.

94. Los informes de evaluación de finales de 2008 preparados por los CR y los ENUP ponen de relieve que si bien la reforma está avanzando en el ámbito nacional, existen limitaciones que requieren reformas en lo que denominan comúnmente “el plano de la Sede”. La FAO toma seriamente la necesidad de acelerar el proceso de cambio y se reconoce que existen problemas complejos que solamente se podrán resolver plenamente mediante la coordinación interinstitucional a nivel mundial, concretamente mediante el HLCM y el HLCP.

Gestión del cambio y evaluación de la capacidad en la iniciativa Unidos en la acción

95. Uno de los componentes de la aplicación de la iniciativa Unidos en la acción ha sido la promoción de un cambio en la gestión dentro del sistema de las Naciones Unidas a nivel nacional para mejorar la coherencia. La FAO ha participado plenamente en estos procesos de gestión del cambio en el ámbito nacional en el contexto de las evaluaciones de la capacidad llevadas a cabo en Albania, Mozambique, Rwanda, la República Unida de Tanzania y Viet Nam.

96. La principal conclusión extraída de estos procesos es que debería pasarse de considerar las operaciones a un enfoque más general “previo” (es decir, asesoramiento sobre políticas y promoción). Esto es coherente con la orientación de la FAO en su trabajo de desarrollo, ya que la prestación de apoyo en materia de políticas a sus Estados Miembros en los ámbitos técnicos pertenecientes a su mandato ya es un objetivo principal de la Organización.

97. Entre 2009 y 2011 un total de 90 países elaborarán un nuevo MANUD. En el ámbito del GNUD se está reflexionando notablemente acerca de cómo introducir las mejores prácticas extraídas de la iniciativa Unidos en la acción en su proceso de aplicación del MANUD sin poner en práctica dicha iniciativa en su totalidad, ya que sigue siendo una iniciativa experimental.

98. Este enfoque se está poniendo en práctica mediante la creación de un nuevo servicio de financiación de 400 millones de USD (servicio ampliado de financiación de la iniciativa Unidos en la Acción) y tomando como base la buena experiencia del Fondo para el logro de los ODM. El nuevo servicio de financiación no estará condicionado y tiene como fin subsanar en parte la insuficiencia de los fondos una vez el resto de los enfoques de financiación a disposición del ENUP se hayan agotado.

C. OTRAS ESFERAS DE APLICACIÓN DE LA RTAP DE INTERÉS PARA LA FAO

(i) Papel normativo, los ODCI y los ODM en el contexto de los mecanismos de coordinación en el plano nacional

[Requisitos de la RTAP: párrafos. 8, 9, 11 y 12 del Preámbulo y párrafos. 9, 13, 32, 35, 45, 106 y 107 de la parte dispositiva de la resolución 62/208 de la Asamblea General]

Los ODM y las metas de la FAO

99. La consecución de los ODCI y los ODM (en particular el primero y el séptimo)^{xvi} es el fin básico que orienta las actividades operacionales de la FAO y se refleja en sus metas, estrategias, mandatos básicos y contribuciones a los esfuerzos de fomento de la capacidad, incluido el seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) de 1996.

100. La estrategia de la FAO para apoyar la consecución de los ODM gira alrededor de los siguientes elementos: a) promoción de las iniciativas relacionadas con los ODM, y apoyo a las mismas, mediante sus actividades de establecimiento de normas; b) mejora de la orientación de sus programas; c) fomento y ampliación de las alianzas y asociaciones estratégicas; d) participación activa en la cooperación con los asociados de las Naciones Unidas en el plano de los países, incluso por medio de la elaboración, de acuerdo con las autoridades nacionales y otras partes interesadas, de los MNPMP para guiar las posibles áreas de intervención de la FAO.

101. En cuanto organismo especializado, la FAO seguirá también ayudando a sus Miembros a cumplir sus compromisos y obligaciones internacionales en el contexto del mandato de la Organización, guiada por su Marco estratégico y su PPM para 2010-13 nuevos, con miras a respaldar la aplicación de las normas y el suministro de bienes públicos mundiales. Estos aspectos de la cooperación en los países están cobrando cada vez mayor importancia en la colaboración de las Naciones Unidas sobre el terreno.

Asociaciones en pro del desarrollo

102. La FAO hace considerable hincapié en el incremento de la coordinación y la coherencia con objeto de respaldar la consecución de los ODM. Se está formulando una nueva estrategia institucional relativa a las asociaciones con objeto de seguir mejorando la capacidad de la FAO para forjar alianzas y asociaciones útiles. Las asociaciones establecidas por la FAO abarcan la mayoría de los organismos del sistema de las Naciones Unidas, incluso por medio de los procesos de reforma de las Naciones Unidas y en el contexto de la iniciativa Unidos en la acción. La FAO ha establecido asimismo asociaciones con instituciones de investigación, instituciones financieras internacionales (IFI), otras entidades intergubernamentales y organizaciones regionales, así como con la sociedad civil y el sector privado.

103. La estrecha colaboración de la FAO con el FIDA y el PMA tiene gran prioridad y la FAO ha preparado con esos dos organismos un enfoque de doble componente para la reducción del hambre y la pobreza^{xvii}. La FAO, el FIDA y el PMA han elaborado un documento conjunto titulado “Orientaciones para la colaboración entre los organismos que tienen su sede en Roma” que se presentará a sus respectivos órganos rectores.

104. El principio fundamental del nuevo enfoque institucional de las asociaciones es que las asociaciones de la FAO deberían centrarse en demostrar el valor añadido, por medio de sus resultados, y en poner de manifiesto la ventaja comparativa de la Organización. En este enfoque es importante que los costos de las asociaciones se reconozcan también como una inversión inicial.

(ii) *Papel de la FAO en la contribución del sistema de las Naciones Unidas al fomento de la capacidad nacional*

[Requisitos de la RTAP: párrafos. 36 a 40 y 42 a 47 de la resolución 62/208 de la Asamblea General]

Experiencia de la FAO en materia de fomento de la capacidad

105. Se ha reconocido que el fomento de la capacidad constituye una función básica de la FAO mediante la cual apoya y facilita procesos dirigidos por los países encaminados a reforzar la capacidad de los países en las esferas comprendidas en el mandato de la Organización. Por esa razón, el fomento de la capacidad representa un medio de acción frecuente en relación con los resultados de la Organización definidos en la nueva jerarquía de resultados de la FAO. En el plano nacional, el fomento de la capacidad se aplica en tres dimensiones: individual, institucional y en las políticas y el entorno favorable. La FAO contribuirá reforzando la capacidad en áreas técnicas relacionadas con su mandato así como en áreas funcionales relacionadas con las políticas, los conocimientos, las asociaciones y la aplicación y ejecución.

106. La FAO ha preparado una nueva estrategia institucional de fomento de la capacidad tras la celebración de amplias consultas internas y externas, incluso con otros organismos de las Naciones Unidas y con los Estados Miembros (se llevaron a cabo seis misiones en otros tantos países). Se ha preparado una agenda de medidas institucionales para 2010-11, con especial atención a la mejora de la calidad del apoyo de la FAO para el fomento de la capacidad en su programación por países mediante la institucionalización de nuevos enfoques de fomento de la capacidad en el marco de los sistemas y procedimientos existentes. La aplicación satisfactoria del nuevo enfoque de la FAO para el fomento de la capacidad, sin embargo, dependerá de la dotación de personal y de factores financieros, culturales y externos.

107. La educación y la capacitación, cara a cara o a distancia, seguirán representando una modalidad importante de la FAO para desarrollar el conocimiento, las aptitudes y las actitudes y complementarán otras modalidades de promoción de procesos nacionales de cambio.

108. En su período de sesiones de octubre de 2008, el Comité del Programa de la FAO seleccionó la labor de la FAO en relación con el fomento de la capacidad en África como una de las esferas que sería prioritario evaluar. La evaluación independiente de las actividades de la FAO para el fomento de la capacidad en África en 2009-2010 constituirá un elemento para la validación y el perfeccionamiento de la estrategia institucional.

109. Como exige la RTAP, las normas y los reglamentos de la FAO prevén el empleo de modalidades de ejecución nacional como medida para desarrollar la capacidad nacional, pero hasta la fecha hay pocos ejemplos prácticos.

(iii) *Evaluación de las actividades operacionales para el desarrollo*

[Requisitos de la RTAP: párrafos. 129, 130 y 132 a 139 de la resolución 62/208 de la Asamblea General]

La función de evaluación en la FAO

110. Como preveía el PIA, en 2009 se ha creado en la Secretaría de la FAO una Oficina de Evaluación separada y de funcionamiento independiente que rinde cuentas al Director General y al Consejo por conducto del Comité del Programa. La política, la estrategia y los mecanismos institucionales de la Organización con respecto a la evaluación se han plasmado en una “Carta” aprobada por el Consejo de la FAO.

Evaluaciones conjuntas y colaboración en todo el sistema con respecto a la evaluación

111. La FAO ha participado en evaluaciones conjuntas con otros organismos de las Naciones Unidas: con el PMA, se ha llevado a cabo una evaluación gestionada y financiada conjuntamente de los sistemas de información sobre la seguridad alimentaria; en calidad de miembro del Grupo de gestión de la evaluación conjunta, del Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación (UNEG)^{xviii} y el Gobierno de Sudáfrica, se ha participado en la evaluación de las actividades de las Naciones Unidas en el citado país; con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), se ha realizado una evaluación conjunta de un programa financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).

112. La FAO formó parte del Comité Directivo del UNEG para la evaluación de los programas piloto de la iniciativa Unidos en la acción; concretamente, el ex jefe del Servicio de Evaluación actuó como Copresidente del Comité Directivo. La FAO suscribe plenamente las normas del UNEG sobre evaluación, que se han recogido en la Carta de Evaluación de la FAO y se aplican plenamente en sus actividades de evaluación.

(iv) *Cooperación Sur-Sur*

[Requisitos de la RTAP: párrafos. 48, 50 a 53 y 55 de la resolución 62/208 de la Asamblea General]

Cooperación Sur-Sur y cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD)

113. La iniciativa de Cooperación Sur-Sur (CSS), puesta en marcha por la FAO en 1996, ha sido la fuente principal de asistencia técnica al Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) y los programas nacionales y regionales para la seguridad alimentaria (PNSA y PRSA). Hasta la fecha se han firmado en total 39 acuerdos tripartitos, en relación con los cuales se ha enviado sobre el terreno a 1 500 expertos y técnicos en CSS. Desde la finalización del PESA en diciembre de 2008, los principales beneficiarios de la CSS han sido los PNSA y PRSA. Actualmente se están ejecutando 16 PNSA, ocho de los cuales cuentan con apoyo importante de la iniciativa de CSS.

114. El programa de CSS de la FAO ha cobrado mayor importancia en los últimos años. En el contexto de los PNSA, muchos más países han entendido el valor que añade la CSS y han solicitado recientemente el establecimiento oficial de nuevos acuerdos de CSS con países como China, Cuba, Marruecos, Viet Nam y otros.

115. En junio de 2008 la Organización revisó las directrices relativas a la CSS con objeto de introducir cambios basados en las enseñanzas extraídas de la experiencia y permitir una mayor

flexibilidad en la ejecución de estos planes, adaptando los programas a las necesidades locales y teniendo en cuenta las necesidades de los donantes. En la actualidad muchos más acuerdos de CSS son financiados directamente por los países receptores por medio de la modalidad de FFU.

116. En 2005 la FAO y China establecieron una alianza estratégica respecto de la CSS en apoyo del PESA, los PNSA y los PRSA con vistas a satisfacer la creciente demanda de expertos en CSS para los mencionados programas. En 2008 la FAO e Indonesia firmaron otro acuerdo similar y se están celebrando conversaciones con otros varios países en desarrollo avanzados.

117. La FAO está representada en cada celebración del Día de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur y proporciona información actualizada con frecuencia a la Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur del PNUD.

118. Además, desde 1994, los gobiernos de 133 países y la FAO han firmado un Acuerdo normalizado relativo al uso de expertos para la cooperación técnica entre países en desarrollo o países en transición. La FAO aplica el Acuerdo emparejando los gobiernos que solicitan expertos con los gobiernos que ofrecen los especialistas requeridos. Los costos derivados de la asignación de los expertos se reparten entre el país que proporciona el experto, el país solicitante y la FAO.

(v) *Género*

[*Requisitos de la RTAP: párrafos. 56, 59 a 62 y 64 a 66 de la resolución 62/208 de la Asamblea General*]

Incorporación de las cuestiones de género y el Plan de acción sobre género y desarrollo

119. En su nuevo Marco estratégico, la FAO ha incluido entre los objetivos estratégicos la equidad de género en el acceso a los recursos, bienes y servicios y en la adopción de decisiones en las zonas rurales (Objetivo estratégico K). La finalidad general de este objetivo estratégico es permitir a la FAO hacer frente a las persistentes desigualdades entre los sexos y a otras formas de desigualdad social en relación con las esferas comprendidas en su mandato. Por medio de este objetivo, la Organización pretende reforzar su capacidad interna y la de las principales partes interesadas para integrar las cuestiones de género en la agricultura. Esta meta debería alcanzarse mediante una atención especial al refuerzo de la capacidad técnica de las instituciones públicas pertinentes de los Estados Miembros de la FAO, a través de la iniciativa Unidos en la acción y haciendo a la Administración de la FAO responsable de los resultados, las políticas y los enfoques relativos a las cuestiones de género. El Objetivo estratégico K guiará la presentación por la FAO de información, basada en el objetivo, sobre su labor en relación con las cuestiones de género, así como con el Plan de acción sobre género y desarrollo.

120. Con la aprobación por la Conferencia, en su 34.º período de sesiones, en 2007, del Plan de acción sobre género y desarrollo 2008-2013 (respecto del cual el Objetivo estratégico K constituye el mecanismo de integración), la FAO ha iniciado la segunda fase de su estrategia global de incorporación de las cuestiones de género. El Plan se centra en cuatro cuestiones globales clave que ponen en relación el género y la labor de la FAO: a) emergencias; b) cambio climático y bioenergía; c) enfermedades (humanas, de las plantas y de los animales); d) globalización (comercio y estructuras institucionales cambiantes). Estas cuestiones generales están examinándose en relación con las cuatro áreas estratégicas de objetivos en materia de género: i) alimentación y nutrición; ii) recursos naturales; iii) economía, mano de trabajo y medios de vida rurales; iv) políticas y planificación. La Organización está preparando además una estrategia (2010-2025) de promoción de la igualdad entre los sexos en la Sede y las oficinas descentralizadas, con miras a lograr que en todas las esferas de trabajo de la FAO se tengan en cuenta las cuestiones de género y que todas tengan una prominencia adecuada y estén plenamente integradas en las intervenciones de las Naciones Unidas relacionadas con el mandato de la FAO.

121. Con respecto a la incorporación de las cuestiones de género, el seguimiento, la evaluación y la presentación de información siguen estando entre los puntos flacos que el nuevo Marco estratégico y el PPM contribuirán a abordar.

Sistema de coordinadores de las cuestiones de género

122. Los resultados e indicadores previstos en el Plan de acción sobre género y desarrollo exigen un planteamiento participativo, que dependerá de los coordinadores de las cuestiones de género en cada división técnica. Durante la ejecución del Plan, la FAO estableció una Red sobre género^{xix} que incluye a los coordinadores, expertos en la materia y otros funcionarios de la FAO que participan en actividades relacionadas con el género.

123. En todas las divisiones se ha nombrado a coordinadores superiores de las cuestiones de género, de conformidad con las recomendaciones derivadas de la EEI. Se celebran reuniones regularmente y se está proporcionando capacitación a todos esos coordinadores en análisis de género y cuestiones técnicas concretas, según sea necesario. Sin embargo, debido a los recortes presupuestarios, los funcionarios de la FAO responsables de la cuestión destacados en los países se han reducido a un puesto en la Oficina Regional en Accra.

Colaboración interinstitucional en materia de género

124. Una meta del objetivo estratégico general relativo a las cuestiones de género, como se indica en el PPM, es crear una plataforma con otros organismos de las Naciones Unidas para actuar de forma unificada en el marco del sistema de las Naciones Unidas respecto de esas cuestiones y para intercambiar buenas prácticas. Se han realizado ya experiencias conjuntas mediante las que se han refinado las cuestiones de género en el contexto del cambio climático, las escuelas de campo y de vida para agricultores adultos y jóvenes y las prácticas ganaderas. El objetivo estratégico de la FAO sobre las cuestiones de género incluye un resultado de la Organización centrado en la preparación de un marco conceptual institucional con vistas a incorporar las cuestiones de género rurales en la iniciativa Unidos en la acción en colaboración con determinados organismos de las Naciones Unidas.

125. Además, la FAO ha participado en varios proyectos del Fondo para el logro de los ODM relativos a la igualdad entre los sexos y la promoción de la autonomía de las mujeres (por ejemplo, en Guatemala, Mozambique, Nicaragua, la República Unida de Tanzania y Viet Nam). En el marco de su interacción interinstitucional, merece una mención especial la colaboración con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el FIDA.

Equilibrio entre ambos sexos en el personal de la FAO

126. En enero de 1994, las mujeres que ocupaban puestos de categoría profesional (del grado de P-1 al de Subdirector General) representaban el 16 % de todos los funcionarios de la FAO con nombramientos indefinidos o de plazo fijo; en febrero de 2009, la proporción ascendía al 30 %^{xx}.

Seguimiento, evaluación y presentación de información en relación con la incorporación de las cuestiones de género

127. El Plan de acción sobre género y desarrollo 2008-2013 aprobado se encuentra actualmente en su segundo año de aplicación. Está previsto que se presenten informes bienales sobre los progresos realizados. El seguimiento y la evaluación han mejorado gracias a que el Plan se incluyó en el PTP para 2008-09, especialmente en el contexto del Programa sobre género y equidad en las sociedades rurales.

128. Se han elaborado indicadores para seguir los progresos en la aplicación del Plan. El Plan ha quedado vinculado al Marco estratégico y, con vistas al futuro, los indicadores conexos se utilizarán cada vez más con fines de rendición de cuentas y se refinarán según sea necesario. Al mismo tiempo que la nueva estrategia de la FAO sobre género para el próximo bienio va tomando forma, se están estableciendo otras alianzas estratégicas entre organismos de las Naciones Unidas, especialmente en el contexto de la iniciativa Unidos en la acción.

(vi) Contribución de la FAO a la transición del socorro al desarrollo

[Requisitos de la RTAP: párrafos. 67 a 72, 74 a 79, 81 y 83 a 85 de la resolución 62/208 de la Asamblea General]

Función de la agricultura en la transición del socorro al desarrollo

129. La dependencia de casi el 75 % de la población de los países en desarrollo de la agricultura como fuente primaria de sus medios de vida hace que la FAO desempeñe un papel muy importante en el socorro de emergencia y en la rehabilitación. Su enfoque consiste en armonizar las intervenciones de socorro con las necesidades para el desarrollo a medio y largo plazo aplicando desde una fase muy temprana de las operaciones humanitarias medidas concretas que fomentan la sinergia con los programas a largo plazo, las políticas y las instituciones.

130. Por medio del seguimiento y la evaluación periódicos de sus proyectos y programas, la FAO ha difundido sus experiencias satisfactorias en numerosos países y regiones. En situaciones posteriores a conflictos o condiciones de desórdenes civiles prolongados, la FAO ha hecho frente a limitaciones específicas derivadas del rendimiento insuficiente de la agricultura durante largo tiempo, que puede haber fomentado sistemas de cultivo inapropiados y reducido el acceso a tecnologías apropiadas, con inclusión de las variedades de semillas, los nutrientes del suelo y la energía agrícola.

131. Mediante el establecimiento de marcos institucionales y jurídicos para hacer frente a amenazas inminentes, como en el caso de la gripe aviar altamente patógena (GAAP) y otras enfermedades transfronterizas de los animales, la FAO ha prestado asistencia a las instituciones nacionales para crear las capacidades apropiadas a todos los niveles. Se ha proporcionado asistencia técnica a los Estados Miembros en apoyo de la preparación para emergencias y de mecanismos eficaces de respuesta. Con vistas al futuro, en el nuevo Marco estratégico de la FAO y el PPM propuesto para 2010-13 se presenta el Objetivo estratégico I (Mejora de la preparación y respuesta eficaz ante las amenazas y las emergencias alimentarias y agrícolas).

Volumen de las actividades de la FAO en las operaciones de emergencia

132. En 2008 la FAO participó activamente en los 36 llamamientos humanitarios (11 llamamientos unificados y 25 llamamientos urgentes). A pesar de la baja cuantía de los recursos obtenidos (el 25 % de los recursos solicitados para la recuperación inicial en 2008), la Organización ha podido ayudar a un gran número de familias en diversos países.

133. Casi una cuarta parte de las iniciativas de la FAO de recuperación temprana en 2008 obedeció a catástrofes con graves repercusiones. Las actividades de respuesta para la recuperación inicial tras emergencias relacionadas con la cadena alimentaria, por su parte, representaron otro 20 % de las operaciones de emergencia de la FAO. Las operaciones más grandes de la Organización para la recuperación inicial en emergencias complejas se realizan en Afganistán, la República Democrática del Congo, Sudán y la Ribera Occidental y la Franja de Gaza, lo que refleja las necesidades de recuperación temprana en estos países.

134. La importancia de los fondos comunes de las Naciones Unidas para el trabajo de la FAO en emergencias se confirmó de nuevo en 2008. A escala mundial, el Fondo central para la acción en casos de emergencia fue el tercer mayor contribuyente el año pasado, ya que aportó recursos por valor de más de 44 millones de USD para apoyar las actividades de emergencia de la FAO. Junto con los fondos comunes de las Naciones Unidas en el plano nacional, principalmente en Iraq, la República Democrática del Congo y Sudán, estas contribuciones totalizaron algo más de 100 millones de USD, equivalentes al 25 % de la financiación total aproximadamente. Además, en 2008 se negociaron dos acuerdos importantes de financiación: uno con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para la prevención y respuesta a la GAAP en todo el mundo (más de 44 millones de USD) y otro con la Comisión Europea por conducto de su Mecanismo de respuesta rápida frente a la fuerte subida de los precios de los productos alimenticios en los países en desarrollo (que podría llegar a superar los 200 millones de EUR).

Colaboración interinstitucional en situaciones de transición e interacción con el SCR

135. En el marco del Comité Permanente entre Organismos, la FAO desempeña un papel activo en la formulación de la política humanitaria respecto de la agricultura y la seguridad alimentaria, a fin de que las necesidades acuciantes del sector ocupen un lugar destacado en el programa político.

136. La FAO encabeza el grupo sobre agricultura en 14 países y codirige los grupos sobre seguridad alimentaria o recuperación temprana en otros 18 países, normalmente con el PMA y el PNUD. La Organización colabora estrechamente también con otros organismos y entidades de las Naciones Unidas como la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), el PMA, la OIT, el PNUD, la OMS y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Naciones Unidas-Hábitat), además del Banco Mundial y la Unión Europea, sobre asuntos estratégicos y de políticas de alcance mundial.

137. En el plano mundial, la FAO ha establecido una asociación sumamente eficaz con la OMS y la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) con miras a combatir la GAAP, mediante la elaboración de la Estrategia mundial para el control progresivo de la gripe aviar altamente patógena, y otras enfermedades similares de forma coordinada en el marco de la iniciativa Un mundo, una salud. La FAO y el UNICEF han colaborado activamente para aumentar la concienciación y la comunicación con miras a controlar y contener la GAAP y enfermedades similares. Las experiencias en Iraq^{xxi} y Sudán^{xxii} ofrecen también ejemplos de coordinación interinstitucional con buenos resultados.

138. La FAO está coordinando sus actividades de emergencia y rehabilitación con el CR y el Coordinador de Asuntos Humanitarios (donde existen ambos puestos), fomentando el intercambio de información y el aumento de la sinergia entre organizaciones y, cuando es posible, realizando actividades conjuntas con otros organismos de las Naciones Unidas.

139. Sin embargo, la experiencia en distintos países no ha sido homogénea. En algunos países el papel del sector agrícola no se reconoce cabalmente en las actividades de recuperación inicial y la Organización ha tenido que contrastar esta posición destacando la función vital que la agricultura desempeña en las actividades de emergencia y de recuperación inicial. En el plano político, el papel de la agricultura en las emergencias y las actividades de rehabilitación se ha apreciado, en general, pero siguen existiendo ciertos desafíos en algunos países y regiones.

Reunión de datos, gestión de la información y alerta temprana

140. A lo largo de los años la FAO ha elaborado una serie de sistemas nacionales y mundiales de información que ayudan a facilitar datos de vital importancia para que la adopción de decisiones de ámbito nacional y regional se lleve a cabo con conocimiento de causa. La información generada es muy útil para el análisis de situaciones, la formulación de respuestas y la toma de decisiones estratégicas y sobre políticas con conocimiento de causa, no solo respecto de las iniciativas de la propia FAO sino también de las de los gobiernos nacionales, otros organismos de las Naciones Unidas, ONG y asociados internacionales.

A modo de ejemplo cabe citar:

- el Sistema de prevención de emergencia de plagas y enfermedades transfronterizas de los animales y las plantas (EMPRES), establecido por el Director General en 1994^{xxiii}, el Sistema mundial de alerta anticipada y respuesta para las enfermedades transfronterizas de los animales (GLEWS), establecido conjuntamente por la FAO, la OMS y la OIE^{xxiv}, y la Red mundial sobre la gripe aviar, establecida en 2005 por la FAO y la OIE^{xxv}.

Mobilización de recursos y apoyo para sostener las actividades de emergencia y transición de la FAO

141. La FAO ha tenido cierto éxito en sus intentos por concienciar a los donantes de que la asistencia oportuna a la agricultura puede ser la mejor manera para: i) reducir la necesidad de operaciones de socorro prolongadas, que a largo plazo pueden socavar las estrategias comunitarias de resistencia y su capital social; ii) disminuir las repercusiones a largo plazo de la catástrofe; iii) contribuir a que las comunidades afectadas puedan lograr sus objetivos de desarrollo a largo plazo en el lapso más breve posible. No obstante, siguen existiendo desafíos considerables y la Organización hará todo lo posible para lograr que el sector agrícola reciba la atención necesaria que merece para desempeñar un papel decisivo en la transición de las emergencias al desarrollo a medio y largo plazo.

III. Hacer frente a los retos futuros

142. Entre tanto, la situación relativa al desarrollo está cambiando rápidamente, como se ha explicado anteriormente, y las crisis alimentarias mundiales seguidas por la desaceleración económica han causado un aumento del número de personas hambrientas y comprometido los progresos hechos hacia la consecución del primer ODM, esto es, erradicar la pobreza extrema y el hambre. En el documento final de la Conferencia de examen de la financiación para el desarrollo, celebrada en Doha (Qatar) a finales de 2008, se instó a todos los donantes a mantener y cumplir sus compromisos respecto de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). La AOD neta disminuyó desde 104 400 millones de USD en 2006 hasta 103 700 millones de USD en 2008, como resultado en particular del descenso del alivio de la carga de la deuda. En el documento se resaltan además los retos especiales derivados de la inestabilidad de los precios de los alimentos y la energía y se hace hincapié en que la inseguridad alimentaria tiene causas múltiples y complejas que exigen una respuesta global y coordinada.

143. Cambios significativos están afectando la evolución de la AOD. Un desafío para el proceso relacionado con la iniciativa Unidos en la acción será ampliar su base de apoyo financiero. Por el momento tan solo 13 países han hecho contribuciones o promesas de contribución, por valor de 202 millones de USD hasta el 30 de abril de 2009, destinados a los países en los que se ejecutan los programas experimentales. De esa cantidad, el 80 % ha sido aportado por solo cuatro donantes. Habida cuenta de que unos 90 países prepararán sus MANUD en los próximos tres años y de que las expectativas de estos países respecto de la financiación serán probablemente grandes, la obtención de financiación adicional representará el mayor reto para la reforma en los años venideros. La predecibilidad de la financiación presentará asimismo un considerable desafío, en particular con miras a demostrar que la iniciativa Unidos en la acción será sostenible a largo plazo.

SIGLAS

AAE	Acuerdos de asociación estratégica
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
CAP	Apoyo a los proyectos o programas
CMA	Cumbre Mundial sobre la Alimentación
CR	Coordinadores residentes
CSS	Cooperación Sur-Sur
CTFD	Cooperación técnica financiada por donantes
EEI	Evaluación externa independiente
EMPRES	Sistema de prevención de emergencia de plagas y enfermedades transfronterizas de los animales y las plantas
ENUP	Equipos de las Naciones Unidas en los países
FAOR	Representantes de la FAO
FEON	Grupo de trabajo sobre el funcionamiento de las oficinas nacionales
FFDM	Fondos fiduciarios de donantes múltiples
FFU	Fondos fiduciarios unilaterales
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
F-ODM	Fondo para el logro de los ODM
AG	Asamblea General
GAAP	Gripe aviar altamente patógena
GLEWS	Sistema mundial de alerta anticipada y respuesta para las enfermedades transfronterizas de los animales
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
HACT	Método armonizado para las transferencias de efectivo a los socios en la ejecución
HLCM	Comité de Alto Nivel sobre Gestión
HLCP	Comité de Alto Nivel sobre Programas
IFI	Instituciones financieras internacionales
JJE	Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación
MANUD	Marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo
MCR	Mecanismos de coordinación regional
MNPMP	Marcos nacionales de prioridades a medio plazo

MTP	Plan a plazo medio
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OCD	Oficina de Coordinación y Descentralización
OCR	Oficina del coordinador residente
ODCI	Objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIE	Organización Mundial de Sanidad Animal
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PADM	Programa de asociación de donantes múltiples
PBIDA	Países de bajos ingresos y con déficit de alimentos
PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria
PIA	Plan inmediato de acción
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNSA	Programas nacionales para la seguridad alimentaria
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRSA	Programas regionales para la seguridad alimentaria
PTP	Programa de trabajo y presupuesto
CR	Coordinador residente
RDT	Regional Director Team
OR	Oficina regional
RTAP	Política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo
SCR	Sistema de coordinadores residentes
SGRC	Sistema de gestión y rendición de cuentas
TC	Cooperación Técnica
UNC	Objetivos de Desarrollo del Milenio
UNEG	Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

-
- i Véanse la resolución 2008/2 del Consejo Económico y Social (sobre la gestión de la aplicación de la resolución 62/277 de la Asamblea General) y las resoluciones 62/277 (sobre la coherencia en todo el sistema) y 63/232 (sobre las actividades operacionales para el desarrollo) de la Asamblea General.
- ii Se excluyen los fondos globales de las Naciones Unidas como el Fondo central para la acción en caso de emergencias y se incluyen las contribuciones multilaterales.
- iii Informe sobre la ejecución del programa de la FAO, 2006-2007, párrafo 34 y cuadro 4.
- iv Cfr. Grupo Institucional de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas sobre comercio y capacidad productiva, liderado por la UNCTAD y puesto en marcha por su Secretario General en la primera reunión ordinaria de la JJE, celebrada en abril de 2007.
- v ECHA: Comité Ejecutivo de Asuntos Humanos.
- vi En calidad de Vicepresidente del GNUM.
- vii De los 91 países sobre los cuales se dispone de información.
- viii En 2008 se solicitó a la FAO, conjuntamente con otros organismos de las Naciones Unidas con sede en Europa, que abonase parte de los costos de inducción/capacitación de los nuevos CR relacionados con las reuniones celebradas en sus respectivas sedes, y así se hizo como solución ad hoc.
- ix Párr. 58 de la resolución 59/250 y párr. 89 de la resolución 62/208 de la Asamblea General.
- x El director nacional es responsable de la gestión operacional de la oficina del PNUD en un país dado y en él descansan una serie de responsabilidades que solía ostentar el RR del PNUD.
- xi Mediante los fondos de apoyo del coordinador residente y los fondos de coordinación nacional.
- xii Es decir, con recursos humanos específicos de ámbitos que pertenecen al mandato de la FAO.
- xiii Objetivo Funcional X: colaboración eficaz con los Estados Miembros y las partes interesadas.
- xiv Los fondos de la iniciativa Unidos en la acción o los fondos de cohesión son fondos nacionales creados en países piloto en la iniciativa Unidos en la acción y otros países sobre la base de la movilización de recursos locales llevada a cabo por el coordinador residente en nombre del equipo de las Naciones Unidas en el país al completo.
- xv La tasa de CAP en la política de la FAO es del 13 % en el caso de las cuotas voluntarias fundamentales, el programa de campo y la asistencia técnica, del 10 % en el caso de las operaciones de emergencia y entre el 0-10 % en el caso de las actividades con financiación conjunta.
- xvi ODM 1 (Erradicar la pobreza extrema y el hambre) y ODM 7 (Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente).
- xvii En el último trimestre de 2008, la FAO, el FIDA y el PMA hicieron una contribución conjunta al proceso puesto en marcha por el Grupo de trabajo del GNUM sobre cuestiones relativas a la programación que desembocó en las Directrices para el MANUD de 2007, con objeto de que en el MANUD se hiciera referencia explícita al Marco Integral de Acción (MIA) y se prestara especial atención a los pobres y hambrientos (ODM 1).
- xviii UNEG: Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación.
- xix Se espera que la Red sobre género permita aumentar el conocimiento del Plan de acción sobre género y desarrollo entre el personal de la FAO y mejorar la evaluación de la pertinencia de productos e indicadores concretos desde el punto de vista de la incorporación de las cuestiones de género.

xx La proporción en la Sede pasó del 21 % al 36 % en el período comprendido entre 1994 y 2009, mientras que en relación con el personal de las oficinas descentralizadas aumentó del 13 % al 24 % y en relación con el personal de proyectos, del 10 % al 14 % tan solo.

xxi En Iraq, la FAO y la ONUDI han sumado sus fuerzas en un proyecto conjunto en dos provincias del norte del país (Erbil y Sulaymaniyah), el Proyecto de apoyo a los medios de vida comunitarios y las microempresas en las zonas rurales y urbanas del Iraq septentrional.

xxii En Sudán, la FAO proporciona información sobre la seguridad alimentaria a los organismos y asociados de las Naciones Unidas y está tratando de crear un sistema sostenible de información por medio del Proyecto de información para la adopción de medidas sobre seguridad alimentaria y el Programa de capacidad institucional de Sudán. La FAO participa activamente en el Grupo de trabajo sobre gestión de la información y en el análisis y cartografía de riesgos y amenazas dirigido por el PNUD.

xxiii La finalidad del EMPRES es proporcionar información, capacitación y asistencia de emergencia a los países con miras a prevenir, contener y controlar las enfermedades del ganado de ámbito mundial más graves, además de vigilar la aparición de nuevos agentes patógenos.

xxiv El GLEWS se estableció a fin de mejorar la capacidad de alerta temprana y de respuesta a las enfermedades de los animales en los distintos países y regiones. La audiencia y los principales usuarios del GLEWS son no solo los tres miembros fundadores, sino también los gobiernos nacionales, los organismos internacionales y el público general.

xxv La Red mundial sobre la gripe aviar de la FAO y la OIE se estableció en 2005 con objeto de apoyar las actividades nacionales de seguimiento y control de la gripe aviar y otras enfermedades similares de las aves, así como de intercambiar material biológico e información para respaldar la creación rápida de vacunas contra la pandemia humana.