



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

S

CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA ÁFRICA

29.º período de sesiones

Abiyán (Côte d'Ivoire), 4-8 de abril de 2016

Red de oficinas descentralizadas

Resumen

El proceso de descentralización recibió un importante apoyo institucional por parte de los Estados Miembros en el 39.º período de sesiones de la Conferencia, lo que dio lugar a una petición para realizar un examen de las oficinas descentralizadas de la FAO en todo el mundo. Se elaboró puntualmente un documento (CL153/14 Rev.1)¹ que ha sido posteriormente examinado, debatido y respaldado por la reunión conjunta del Comité del Programa y el Comité de Finanzas, así como por el Consejo. Ambos órganos recomendaron que el documento se examinase y debatiese en las conferencias regionales, con vistas a su examen final por el Consejo en su período de sesiones de junio de 2016.

Cuestiones que se han de someter a la atención de la Conferencia Regional

- Reconocer la necesidad de actualizar la cobertura de las oficinas de la FAO en la región para adaptarla a los avances y exigencias actuales, así como lograr una mayor eficiencia en la aplicación de los objetivos estratégicos.
- Apoyar los principios y criterios generales propuestos para el examen de la cobertura de la FAO.
- Proporcionar orientación sobre las opciones presentadas en la sección IV para los cambios en la región.

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

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

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

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



mp580

I. Antecedentes

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

II. Temas comunes de las cinco regiones

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

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

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

8. Desde que se establecieron las primeras oficinas de la FAO, el mundo ha evolucionado desde el punto de vista político y económico. El crecimiento de los países de ingresos medios es otra de las tendencias más notables, ya que siete las diez economías nacionales de crecimiento más rápido en 2014 se encontraban en África. Sin embargo, África ha venido experimentando un creciente número de crisis prolongadas.

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

III. Las recomendaciones como base para la aplicación del cambio

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

- i) el desarrollo del Marco estratégico de la FAO y el énfasis en los resultados a escala nacional, así como la aplicación de los ODS como marco de desarrollo unificado, integrador y sostenible;

- ii) los instrumentos de financiación que puedan asociarse de forma directa o indirecta a los ODS, como el Fondo para el Cambio Climático;
- iii) la creciente importancia de la Cooperación Sur-Sur como principal vehículo para fomentar la cooperación técnica;
- iv) la importancia de establecer asociaciones con las organizaciones internacionales, regionales y nacionales, la sociedad civil y el sector privado.

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

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

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

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

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

- i) En el caso de los países donde la ejecución supere cierto nivel, por ejemplo, más de 8 millones de USD al año, las oficinas se considerarán aptas para recibir una consideración especial.
- ii) En el caso de los países donde la ejecución sea inferior a un nivel dado, por ejemplo, menos de un millón de USD anual, otorgando la debida consideración a otras responsabilidades de algunas oficinas como se ha mencionado anteriormente, algunos de ellos tal vez necesiten clasificarse como países con acreditación múltiple, lo que significa que no necesitarían a un Representante de la FAO residente, o adoptar otras decisiones de gestión relacionadas con el nivel de dotación de personal de la oficina.

- a) Otra opción para estos países podría ser rebajar la categoría del puesto de nuevo Representante de la FAO, dando preferencia a los asistentes de los representantes de la FAO nacionales que tengan experiencia hasta que asuman las responsabilidades de funcionario internacional.
- b) Otra opción puede ser enviar como Representantes de la FAO a personal técnico del que ya se disponga, el cual trabajaría principalmente en calidad de funcionariado técnico, vinculado al equipo multidisciplinario subregional, y desarrollaría al mismo tiempo el programa nacional. Este traslado podría realizarse por períodos de tiempo breves o prolongados, en función de las necesidades específicas de cada país.
- c) Otro cambio de carácter más general consiste en dar prioridad a la presencia de la FAO y al apoyo del Programa ordinario en los países de ingresos bajos y con déficit de alimentos, por un lado, y, por otro, en basarse cada vez más en la repartición de los costos correspondientes a las oficinas situadas en los países de ingresos altos o medios altos. De manera similar, por lo que se refiere a los efectos del cambio climático, los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) requieren una prioridad especial.

15. En todos los casos, la magnitud y el alcance de la presencia de la FAO deben ser flexibles y oportunos en el tiempo, teniendo en cuenta el estado económico del país, la existencia o probabilidad de existencia de situaciones de crisis, y la ubicación y resiliencia de otros asociados, así como la necesidad de apoyo por parte de la FAO.

IV. Opciones de cambio para África y medidas que se proponen a la Conferencia Regional

16. La región de África plantea el desafío más complejo en lo que a cobertura, ubicación, funciones y responsabilidades se refiere. La Oficina Regional para África (RAF) supervisa tres oficinas subregionales, 37 oficinas en los países con representantes de la FAO residentes y seis países con doble acreditación (Botswana, Comoras, Mauricio, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles y Swazilandia), el mayor número de todas las regiones con diferencia.

17. Existe una amplia diversidad de tamaños y complejidades de las oficinas en los países de la región. Doce de los 24 principales países desde el punto de vista de la ejecución del programa de la FAO están en África (es decir, aquellos cuya ejecución anual supera los 8 millones de USD), y asimismo se encuentran en África 10 de las 39 oficinas en los países con representantes de la FAO residentes en las que la ejecución en 2014 fue inferior a 1 millón de USD.

18. El modo de afrontar esta complejidad ha constituido un perdurable desafío para la Organización, que ha intentado prestar apoyo a los países de la forma más eficaz posible y hacer un uso óptimo de los recursos humanos y financieros.

19. El aumento de la colaboración con la Unión Africana, la Comisión de la Unión Africana y su Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) plantea asimismo grandes oportunidades, como también la colaboración con el Banco Africano de Desarrollo y con órganos regionales de integración económica y organismos internacionales, entre otros. De igual modo, el incremento de los equipos subregionales de resiliencia en Dakar, Johannesburgo y Nairobi refleja la firme respuesta de la FAO a las crisis de seguridad alimentaria, financiada mediante cuotas voluntarias.

20. Teniendo en cuenta la evolución de las oportunidades y entendiendo al mismo tiempo la complejidad, existen opciones posibles, o una combinación de ellas, que podrían generar un equilibrio más adecuado y dar los resultados deseados haciendo el uso más óptimo de los recursos. Se han estudiado una serie de opciones en el pasado como, por ejemplo, las incluidas en la evaluación de la descentralización de la región de África.

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

- a) Seguir dando prioridad a los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA) y mantener todas las actuales oficinas plenamente dotadas en los PBIDA de África. De igual manera a la propuesta para las otras regiones, en el caso de los países con economías de ingresos altos y medios altos, considerar el cambio a la modalidad de oficinas de asociación y enlace o a la acreditación múltiple.
- b) Reforzar la Oficina Subregional en Addis Abeba, dada la presencia de la Unión Africana y de la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas (CEPA) y la existencia de mejores conexiones aéreas. Esto abarcaría, entre otras cosas, el traslado desde la Oficina Regional de parte del personal técnico y normativo con responsabilidades programáticas a escala regional, a fin de mejorar la interacción con la Comisión de la Unión Africana y la CEPA. Las responsabilidades operacionales y otras responsabilidades técnicas de la Oficina Regional en Accra se mantendrían.
- c) Reducir el número de países con acreditación múltiple bajo la cobertura del Coordinador Subregional para África Austral en Harare, que actúa como Representante de la FAO. Swazilandia, por ejemplo, podría quedar bajo la cobertura de la oficina de Sudáfrica. Al mismo tiempo, el oficial técnico previsto para Gaborone (Botswana), que se encargará del enlace con la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC), podría ser nombrado Representante de la FAO para Botswana. La oficina de Sudáfrica se reforzaría asimismo con la absorción del equipo de resiliencia de África austral (véase más abajo).
- d) Preservar el principio de la “FAO unida en la acción” y una oficina por país fusionando íntegramente los equipos de resiliencia financiados con cargo a proyectos de Dakar, Nairobi y Johannesburgo con las oficinas de la FAO en los países, manteniendo a la vez sus vínculos con los respectivos equipos de las oficinas subregionales en relación con el programa estratégico.
- e) Considerar la recreación de una oficina subregional para África occidental, en una ciudad que se determinará de entre las propuestas por sus países con arreglo a los criterios mencionados anteriormente.
- f) Dadas las responsabilidades a escala regional del Banco Africano de Desarrollo, que ha declarado la agricultura como su primera prioridad junto con la energía, y del Centro Africano del Arroz, con la creciente importancia del arroz en la región, considerar la adscripción de varios oficiales técnicos de la FAO procedentes de la RAF y del Centro de Inversiones a Abiyán (aunque sin dejar de rendir cuentas a la RAF), con vistas a una colaboración más estrecha con el Banco y el Centro Africano del Arroz.
- g) Modificar el carácter de la Oficina Subregional para África Central convirtiéndola en un centro técnico enfocado en cuestiones relacionadas con los recursos naturales (tierra, agua, actividad forestal, pesca o cambio climático) y a la luz de ello, volver a examinar dónde resultaría más eficaz ubicar a su personal, quizá concediendo prioridad a un enfoque geográfico cuya aplicación podría ir más allá de África central. Dicho centro técnico rendiría cuentas directamente a una oficina subregional conjunta para África occidental y central, si se aplicara esta opción.