



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
Объединённых Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأمم المتحدة
للأغذية والزراعة

S

CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA EUROPA

32.º período de sesiones

Taskent (Uzbekistán), 5-7 de mayo de 2020

**Síntesis de las evaluaciones de la FAO durante el período 2014-19
en la región de Europa y Asia central**

Resumen

En su 125.º período de sesiones, el Comité del Programa de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) solicitó a la Oficina de Evaluación de la Organización que presentara en las conferencias regionales de 2020 sendas síntesis regionales de las enseñanzas adquiridas y las tendencias observadas en las evaluaciones de los programas en los países.

La síntesis sobre la región de Europa y Asia central responde a esta solicitud centrándose en dos temas generales, a saber: i) la reducción de la pobreza rural; y ii) la integración del comercio y los mercados agroalimentarios. También se abordaron otros temas importantes, estrechamente relacionados con valores normativos, como los recursos naturales y el cambio climático, la seguridad alimentaria y la nutrición, la igualdad de género y la creación de capacidad. El análisis se enmarcó en los dos temas principales.

El objetivo consistía en: i) determinar las enseñanzas y tendencias observadas en las evaluaciones en que puede fundamentarse el debate sobre la contribución de la FAO a los resultados obtenidos en la región y los países de Europa y Asia central; y ii) formular reflexiones y sugerencias acerca de la futura planificación del trabajo a nivel regional. No se trató de una evaluación de los programas o las prioridades regionales ni de las iniciativas regionales (IR) de la FAO, sino de una síntesis de los resultados obtenidos, las enseñanzas adquiridas y las tendencias observadas en las evaluaciones que la Oficina de Evaluación había llevado a cabo en la región entre 2014 y 2019, incluidas evaluaciones de los programas en los países (EPP), evaluaciones temáticas o estratégicas y evaluaciones de programas o proyectos.

La Conferencia Regional de la FAO para Europa (ERC), máximo órgano rector de la Organización para la región de Europa y Asia central, tiene como objetivo garantizar la eficacia de la labor que la FAO desempeña en servicio de los Estados Miembros y define las esferas prioritarias de trabajo para el bienio siguiente. La Oficina Regional de la FAO para Europa y Asia Central se encarga de prestar asistencia técnica y para las políticas de la Organización en la región, y de su coordinación. El programa de campo se ejecuta en 17 países de la región, de los cuales 10 cuentan con representación oficial de la FAO.

Solo se imprimirán ejemplares de este documento previa petición, en consonancia con una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse este y otros documentos en el sitio www.fao.org.

Desde 2014, la Oficina Regional para Europa y Asia Central ha estado promoviendo un enfoque de programación integrado, mediante los objetivos estratégicos (OE), las IR y los marcos de programación por países, para preparar y suministrar la asistencia destinada a los países en que se ejecuta un programa. Las tres IR tienen por objeto: empoderar las explotaciones agrícolas pequeñas y familiares para la mejora de los medios rurales de subsistencia y la reducción de la pobreza (IR 1); mejorar la integración del comercio y los mercados agroalimentarios (IR 2); y gestionar de forma sostenible los recursos naturales en el contexto del cambio climático (IR 3).

En ese sentido, las IR se han convertido en el principal instrumento programático para ajustar la labor de la Organización a las prioridades más determinantes de la región, aportando productos y servicios pertinentes a escala regional y nacional, lo que contribuye a la obtención de los logros y realizaciones acordados.

Medidas que se proponen a la Conferencia Regional

Se invita a la Conferencia Regional a respaldar las siguientes recomendaciones:

- Mejorar el marco actual de rendición de cuentas a nivel regional y temático a fin de que sea plenamente coherente y exhaustivo, velando por que todos los proyectos se basen en una teoría del cambio sólida.
- Aplicar un sistema de seguimiento y evaluación coherente y exhaustivo a nivel nacional y regional. Fortalecer la capacidad de las oficinas regionales y subregionales para proporcionar apoyo a las oficinas de la FAO en los países en lo que respecta a la formulación de proyectos y la prospección de recursos.
- Garantizar que todos los proyectos incluyan una estrategia sólida de salida, centrada en el fortalecimiento de las instituciones y en la facilitación del aprendizaje mutuo y la difusión de conocimientos en toda la región, y aprovechar los conocimientos técnicos de la FAO para colaborar con asociados estratégicos.
- Seguir adquiriendo conocimientos y creando capacidad, tanto en la FAO como entre las partes interesadas, para la incorporación de cuestiones de género a fin de garantizar que (toda) la labor de la Organización en la región aborde dichas cuestiones (por ejemplo, mediante la realización sistemática de análisis de género durante todo el programa y el ciclo de proyecto).

Las consultas sobre el contenido de este documento deben dirigirse a:

Secretaría de la Conferencia Regional de la FAO para Europa (ERC)

ERC-ECA-Secretariat@fao.org

I. Introducción

I.1 Antecedentes

1. La Oficina de Evaluación de la FAO realiza evaluaciones, para rendir cuentas a los Miembros de la labor llevada a cabo por la Organización en cumplimiento de los objetivos estratégicos (OE) que esta ha establecido para sí, así como de su rendimiento¹.

2. Cabe destacar que las evaluaciones sientan una base objetiva para la elaboración de programas y estrategias por parte del personal directivo superior y, en última instancia, para la toma de decisiones por los órganos rectores de la FAO. Tal como establece la Carta de la Oficina de Evaluación², las evaluaciones también contribuyen al aprendizaje institucional y proporcionan una base objetiva para la adopción de decisiones sobre la introducción de mejoras en los programas y proyectos de la Organización. El Comité del Programa de la FAO, en su 125.º período de sesiones, invitó a la Oficina de Evaluación a presentar, a las conferencias regionales de la FAO que se celebrarán en 2020, síntesis regionales de las enseñanzas adquiridas y las tendencias observadas en las evaluaciones de los programas en los países.

3. En este documento se presentan los resultados de la síntesis sobre la región de Europa y Asia central, con arreglo a lo previsto en el mandato. Basada en los resultados de un examen rápido, la síntesis de las evaluaciones de la región de Europa y Asia central se centró en dos temas generales, a saber: i) la reducción de la pobreza rural; y ii) la integración del comercio y los mercados agroalimentarios. También se abordaron otros temas importantes, estrechamente relacionados con valores normativos³, como los recursos naturales y el cambio climático, la seguridad alimentaria y la nutrición, la igualdad de género y la creación de capacidad. El análisis se enmarcó en los dos temas principales.

Recuadro 1: Temas de la evaluación

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">i. Reducción de la pobreza rural.ii. Integración del comercio y los mercados agroalimentarios. |
|---|

I.2 Finalidad, objetivos y alcance

4. La finalidad de la síntesis regional es informar a la ERC acerca de los resultados obtenidos en las evaluaciones de la Oficina de Evaluación llevadas a cabo entre 2014 y 2019, así como las cuestiones planteadas y las enseñanzas adquiridas durante su realización. Mediante la presentación de pruebas coherentes y documentadas, se espera contribuir a la toma de decisiones fundamentadas sobre prioridades y medidas. La finalidad secundaria es fomentar el uso, a nivel regional, de los informes de evaluación de la Oficina de Evaluación y promover la demanda de evaluaciones de ámbito regional. Los

¹ El Marco estratégico de la FAO comprende una visión con cinco OE, en cuanto principales áreas de trabajo en que la FAO debería concentrar sus esfuerzos en apoyo de sus Miembros:

1. contribuir a la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición;
2. aumentar y mejorar el suministro de bienes y servicios procedentes de la agricultura, la actividad forestal y la pesca de una manera sostenible;
3. reducir la pobreza rural;
4. propiciar sistemas agrícolas y alimentarios más inclusivos y eficientes a nivel local, nacional e internacional; e
5. incrementar la resiliencia de los medios de vida ante las amenazas y crisis.

² Carta de la Oficina de Evaluación de la FAO (2010). Disponible en: <http://www.fao.org/3/k7774s/k7774s.pdf>.

³ Los valores normativos de las Naciones Unidas pueden resumirse brevemente como los principios del derecho a la alimentación, la igualdad de género, la sostenibilidad ambiental, el desarrollo de la capacidad y la gestión basada en los resultados. Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo; 2010; *Guidance Note on the Application of the Programming Principles* (Nota orientativa sobre la aplicación de los principios de programación).

resultados de la síntesis se presentarán en la ERC que se celebrará en Taskent (Uzbekistán) del 5 al 7 de mayo de 2020.

5. Aunque la ERC es el principal destinatario del informe de síntesis, también podría ser de interés para otras partes. El cuadro 1 muestra los destinatarios principales y secundarios, así como las posibles utilidades.

Cuadro 1: Principales usuarios de la síntesis

Destinatario	Posible utilidad
ERC	Utilizar la información que se desprenda de los resultados y las tendencias que se hayan observado en las intervenciones de la FAO en la región para fundamentar los debates sobre las prioridades regionales y las intervenciones de la Organización.
Comité del Programa de la FAO	Utilizar la información que se desprenda de los resultados y las tendencias que se hayan observado en las intervenciones de la FAO en la región para fundamentar los debates sobre las prioridades regionales y las intervenciones de la Organización.
Oficinas regional y subregional de la FAO	Utilizar las enseñanzas adquiridas para orientar a las oficinas de la FAO en los países, y mejorar el apoyo que se les presta. Aprender de las enseñanzas adquiridas en otras regiones de la FAO.
Oficinas de la FAO en los países	Aprender de las enseñanzas adquiridas en otros países de la región.

6. La síntesis abarcaba una muestra de las evaluaciones que la Oficina de Evaluación dirigió y realizó entre 2014 y 2019, incluidas evaluaciones de los programas en los países (EPP), evaluaciones temáticas o estratégicas y evaluaciones de programas o proyectos. No abordaba cuestiones financieras ni administrativas.

7. Es importante señalar que no se trataba de una evaluación de los programas o las prioridades regionales ni de las IR, sino de una síntesis de los resultados obtenidos, las enseñanzas adquiridas y las tendencias observadas en las evaluaciones que la Oficina de Evaluación había realizado en la región de Europa y Asia central.

8. El objetivo consistía en: i) determinar las enseñanzas y tendencias observadas en las evaluaciones en que puede fundamentarse el debate sobre la contribución de la FAO a los resultados obtenidos en la región y los países de Europa y Asia central; y ii) formular reflexiones y sugerencias acerca de la futura planificación del trabajo a nivel regional. La preparación de la síntesis regional formaba parte del objetivo más amplio de aumentar la utilidad y mejorar la aplicación de las evaluaciones por parte de los miembros de los órganos rectores, en particular a nivel regional. La síntesis se basó en las preguntas del Recuadro 2.

Recuadro 2: Preguntas de la evaluación

- i. **Resultados obtenidos mediante el apoyo de la FAO a la región.** ¿Cuáles son los principales resultados que se han logrado, respecto a las prioridades regionales y las áreas temáticas, mediante el apoyo de la FAO a la región y a los países de esta última?
- ii. **Cuestiones y carencias planteadas.** ¿Qué cuestiones y carencias se han planteado en las evaluaciones que requieren la atención o consideración de la Conferencia Regional de la FAO para Europa?
- iii. **Enseñanzas que deben extraerse.** ¿Qué enseñanzas pueden extraerse de las evaluaciones a fin de servir de base para futuros programas y medidas en la región?

I.3 Metodología

9. La síntesis no se fundamentó en los criterios convencionales de evaluación establecidos por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), pero aplicó un marco común empleado en todas las síntesis regionales. Se realizó mediante un examen de documentos, por lo que se basó en datos secundarios. Tal como se sugiere en el mandato, el proceso para seleccionar los temas regionales y los informes de evaluación pertinentes (fuentes de datos) consistió en lo siguiente:

- i. la determinación de los principales temas y prioridades en la región;
- ii. el examen de las evaluaciones y un esquema de su contribución a los temas señalados;
- iii. la selección de los temas sobre los que existían, como mínimo, tres o cuatro evaluaciones que podían servir como fuentes de datos para la síntesis.

10. Se seleccionaron dos temas que se correspondían ampliamente con las dos primeras IR (reducción de la pobreza rural; e integración del comercio y los mercados agroalimentarios). También se abordaron otros temas importantes, como los recursos naturales y el cambio climático (tercera IR), la seguridad alimentaria y la nutrición (tema global) y la igualdad de género y la creación de capacidad (valores normativos). El análisis se enmarcó en los dos temas principales.

11. Solamente ocho evaluaciones ofrecieron pruebas pertinentes para esos temas en la región de Europa y Asia central: a saber, dos acerca de programas en los países⁴; tres de proyectos específicos⁵; dos temáticas⁶; y una acerca de un proyecto global⁷. Su pertinencia estaba determinada por: su posible contribución a la presentación de hechos, enseñanzas y conclusiones; el respaldo a las IR, los temas y las prioridades señalados en documentos oficiales; y las orientaciones estratégicas globales de la FAO, concretamente, los OE y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

12. La síntesis planteó una serie de dificultades, que se tradujeron en algunas limitaciones importantes que deberían tenerse presentes a la hora de examinar las conclusiones. Se pudo considerar un número reducido de temas y la triangulación no fue viable por restricciones de plazo. Resultó muy difícil generalizar a nivel regional debido a que el número de evaluaciones relativas a los países de la región de Europa y Asia central era muy limitado y las que había disponibles no eran plenamente

⁴ Evaluaciones por países realizadas en Georgia (2019) y Kirguistán (2016).

⁵ Ordenación sostenible de la tierra y agricultura respetuosa con el clima (Turquía) (2017); Fortalecimiento del Sistema nacional de información sobre seguridad alimentaria de la República Kirguisa (Kirguistán) (2015); y Programa de Asociación FAO/Turquía (Azerbaiyán, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán, Turquía y Uzbekistán) (2015).

⁶ Evaluación del OE 3 (con estudios de casos en Albania, Georgia y Tayikistán) (2016) y evaluación del OE 4 (2017).

⁷ Evaluación final del proyecto sobre Creación de capacidad sobre plaguicidas obsoletos y que son contaminantes orgánicos persistentes en los países de Europa oriental, el Cáucaso y Asia central (EECCA) (proyecto ordinario) (2014) (Albania, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Macedonia del Norte, Mongolia, República de Moldova, Rumania).

representativas de la región pues adolecían de equilibrio (la mayoría, aparte de la referida a Georgia, se referían principalmente a países de Asia central). La variabilidad de las evaluaciones, en particular, el desfase cronológico entre la finalización y el período abarcado, así como otros aspectos (a saber: la calidad, el tipo, el enfoque, el equipo, etc.) dificultaron sumamente el hallazgo de pruebas comparables a nivel regional. En consecuencia, se observaron disparidades considerables entre las necesidades y prioridades reales de la región y la disponibilidad y retrospectividad de las evaluaciones; por ejemplo, existían diferencias muy importantes entre la infraestructura actual de la FAO en la región y la que había durante los períodos evaluados (véase la Sección 2.4). Por consiguiente, esta síntesis no constituye una evaluación exhaustiva de la región, sino que se basa en un número limitado de evaluaciones sobre determinados países de la región.

I.4 Estructura del informe

13. Tras esta introducción, en la Sección 2 se presentan el contexto regional y los antecedentes, y en la Sección 3, las principales constataciones correspondientes a cada pregunta de la evaluación, es decir, los resultados obtenidos mediante el apoyo de la FAO a la región, las cuestiones y carencias planteadas así como las enseñanzas adquiridas. Por último, en la Sección 4 se exponen las conclusiones y recomendaciones.

II. Contexto regional

14. La región de Europa y Asia central comprende 53 países y una Organización Miembro⁸. Por consiguiente, es una región heterogénea en lo que a estructura económica de los países, tasa de crecimiento económico y transición, ubicación geográfica, condiciones climáticas y diversos rasgos sociodemográficos se refiere. El contexto y análisis que figuran a continuación solamente son pertinentes para los países en los que la Oficina Regional para Europa y Asia Central actúa (exceptuando los países de la Unión Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio [AELC]).

II.1 Pobreza rural

15. Los países de la región difieren considerablemente en lo que se refiere a posición económica, valor añadido de la agricultura como porcentaje del producto interno bruto (PIB) e índice de pobreza (por ejemplo, por encima del 30 % en Armenia, Kirguistán y Tayikistán, y tan solo alrededor del 3 % en Kazajstán).

16. Aunque en algunos países coexisten grandes explotaciones comerciales con numerosas granjas pequeñas sin rentabilidad, la región de Europa y Asia central es, en gran medida, una región de pequeños productores, como resultado de las reformas agrarias de los años 90. Según el Banco Mundial (2018)⁹, algunas familias de la región tienen problemas para costearse la calefacción y la comida (pese a que el hogar medio de la región únicamente dedica sobre el 7 % de sus ingresos a gastos de energía y alimentación). A esas familias se les considera extremadamente pobres.

II.2 Integración del comercio y los mercados agroalimentarios

17. En la región de Europa y Asia central también existen grandes variaciones en cuanto a la calidad de la infraestructura física (por ejemplo, las carreteras) y la infraestructura de apoyo al comercio. Los países de la región colaboran de diversa manera con varias uniones económicas en favor

⁸ La región de Europa y Asia central se divide en las siguientes subregiones: el Cáucaso (tres países); Asia central (cinco); los países europeos de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) (cuatro); los Balcanes occidentales y Turquía (seis); la Unión Europea (28); y la Asociación Europea de Libre Comercio y otros (siete).

⁹ *Poverty and Shared Prosperity* (Pobreza y prosperidad común), Banco Mundial (2018), disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf>.

de la integración del comercio mediante diferentes reglas y normas comerciales (por ejemplo, la Unión Europea y la Unión Económica Euroasiática)¹⁰.

18. Si bien los contextos y desafíos difieren considerablemente en los distintos países de la región, la mayoría de ellos están experimentando cambios respecto al comercio agroalimentario, debido en parte a requisitos vinculados con los acuerdos comerciales regionales. La mayor parte de los países son miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), desde hace relativamente poco en su mayoría, de ahí que tengan necesidad de formación y mejora de la capacidad de análisis de las políticas comerciales. Esto afecta a cuestiones de inocuidad alimentaria (por ejemplo, enfermedades transfronterizas) y a temas mucho más amplios, como la falta de información sobre los mercados, de previsibilidad en política comercial (con numerosas barreras según el caso) y de conocimientos y aplicación eficaz de las normas del comercio internacional.

19. Para lograr la diversificación de las exportaciones, también se requiere un enfoque regional. Lo dicta en particular, aunque no exclusivamente, la tendencia creciente que existe en la región a restringir el comercio mediante aranceles y políticas de inocuidad alimentaria (en el marco de guerras comerciales) y el hecho de que muchos países mencionen la autosuficiencia alimentaria como objetivo de su política de comercio agrícola. Otra esfera de prioridades comunes conexas es, junto con el fomento de las exportaciones, el interés en el desarrollo de las cadenas de valor. La falta de disponibilidad de fondos estatales para la prestación de servicios públicos, si bien difiere considerablemente en alcance según el país, afecta a todos los países de la región. En muchos de ellos, la agricultura está en manos de pequeños productores, lo que dificulta la aplicación de reformas e influye en la eficacia del comercio agrícola.

II.3 Estado de la seguridad alimentaria y la nutrición

20. La publicación de la FAO *Regional Overview of Food Security and Nutrition in Europe and Central Asia* (Panorama regional de la seguridad alimentaria y la nutrición en Europa y Asia central) (2019)¹¹ reveló nuevos indicios que apuntaban a un estancamiento, en los últimos años, de la tendencia decreciente en la inseguridad alimentaria en algunas subregiones, especialmente en Asia central, pese a una mejora sustancial de la seguridad alimentaria en la región en las dos últimas décadas. Alrededor del 2,1 % de la población de la región padece inseguridad alimentaria grave¹². Las mujeres adultas sufren un mayor índice de inseguridad alimentaria grave que los hombres en varias subregiones, a saber, el Cáucaso, Asia central y los países europeos de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Si bien la situación general de malnutrición ha mejorado, el sobrepeso infantil y la obesidad en adultos siguen en aumento y se han convertido en un problema importante¹³. Asimismo, el retraso del crecimiento y la emaciación continúan prevaleciendo en algunos lugares, especialmente en zonas rurales y remotas. La malnutrición en una o más de sus tres formas —desnutrición, sobrepeso y obesidad, y carencias de micronutrientes— está presente, en distinta medida, en todos los países de la región, particularmente en zonas remotas y rurales.

¹⁰ Las uniones económicas que apoyan la integración del comercio en la región de Europa y Asia central comprenden:

- La Unión Europea: Están en marcha las negociaciones de adhesión de Albania, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia. Georgia, la República de Moldova y Ucrania han suscrito con la Unión Europea sendos acuerdos de asociación y de libre comercio de alcance amplio y profundo. Turquía tiene en vigor un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, desde 1996, y una unión aduanera, desde 1995.
- La Unión Económica Euroasiática, compuesta por Armenia, Belarús, la Federación de Rusia, Kazajistán y Kirguistán.
- Azerbaiyán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán no pertenecen a ninguno de esos grupos.

¹¹ *Regional Overview of Food Security and Nutrition in Europe and Central Asia* (2019) de la FAO, disponible en: <http://www.fao.org/publications/card/es/c/CA7153EN/>.

¹² En el trienio 2015-17, unos 19 millones de personas (14,3 millones de adultos y 4,7 millones de niños) en la región padecían inseguridad alimentaria grave, según un nuevo indicador basado en la escala de experiencia de inseguridad alimentaria. Aunque esa prevalencia dista mucho del promedio mundial del 9,2 %, sigue causando preocupación en algunos países.

¹³ Un análisis reciente de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que abarcaba el período 2000-2016, puso de manifiesto un aumento progresivo de la prevalencia de la obesidad en adultos en todas las subregiones de la región de Europa y Asia central. En 2016, una cuarta parte de los adultos de Europa (UE-28 y países europeos de la CEI) y más del 32 % de los adultos de Turquía eran obesos.

21. En cumplimiento de la Agenda 2030, se están adoptando una serie de medidas de política a escala subregional y nacional con miras a alcanzar el ODS 2. Esos marcos normativos consideran el sistema alimentario en su conjunto y tienen por objeto abordar las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria —disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad— y la nutrición. El seguimiento de la aplicación de esas medidas de política ha de sustentarse en datos sobre todas las formas de malnutrición, desglosados por sexo y grupo social, a nivel subnacional. Asimismo, el cambio climático tiene un efecto perjudicial en todas las dimensiones de la seguridad alimentaria. La nutrición puede verse muy afectada por los cambios en el clima y los recursos naturales, como aquellos que merman la calidad de los nutrientes y la diversidad de la alimentación, afectan al agua y el saneamiento, tienen efectos en los modelos de riesgos para la salud y las enfermedades, etc.¹⁴.

II.4 Estructuras regionales

22. La Conferencia de la FAO, órgano rector supremo de la Organización, estableció una Conferencia para cada región. La ERC, máximo órgano rector de la Organización para la región de Europa y Asia central, tiene como objetivo garantizar la eficacia de la labor que la FAO desempeña al servicio de los Miembros y define las esferas prioritarias de trabajo para el bienio siguiente¹⁵.

23. Constituye un foro oficial en el que los Ministros de Agricultura y otros funcionarios de alto nivel de todos los Miembros de la región se reúnen cada bienio (en los años en que no se celebra la Conferencia de la FAO) para debatir desafíos relacionados con la alimentación y la agricultura, promoviendo así la coherencia regional. La ERC, por conducto del Comité del Programa y el Comité de Finanzas, informa de sus actuaciones al Consejo en lo referente al programa y al presupuesto y a la Conferencia en materia de políticas y regulación. Además, en la región de Europa y Asia central existen varios foros de debate en los que los Miembros intercambian ideas, deliberan sobre temas de actualidad y formulan recomendaciones, en particular seis comisiones regionales¹⁶, tres grupos de trabajo¹⁷ y dos grupos de expertos¹⁸.

24. El programa de campo se ejecuta en 17 países de la región, de los cuales 10 cuentan con representación oficial de la FAO. La Oficina Regional para Europa y Asia Central se encarga de prestar asistencia técnica y para las políticas de la Organización en la región, y de su coordinación. La Oficina Regional para Europa y Asia Central es la más pequeña de las oficinas regionales y las evaluaciones analizadas pusieron de relieve que la escasez de recursos de la Oficina constituía una limitación en varias esferas (tales como las relacionadas con la nutrición y el desarrollo de cadenas de valor). Por

¹⁴ *Regional Overview of Food Security and Nutrition in Europe and Central Asia* (2018) de la FAO, disponible en: <http://www.fao.org/3/CA2703EN/CA2703EN.pdf>.

¹⁵ La ERC es la única que tiene un reglamento aprobado, que está disponible en: <http://www.fao.org/3/mj470s/mj470s.pdf>.

¹⁶ Comisiones regionales de la región de Europa y Asia central:

- Comisión Europea de Agricultura (CEA), con el apoyo de la Oficina Regional para Europa y Asia Central.
- Comisión Asesora Europea sobre Pesca Continental y Acuicultura (CAEPCA), con el apoyo de la Oficina Regional para Europa y Asia Central.
- Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM), con el apoyo del Departamento de Pesca y Acuicultura.
- Comisión Forestal Europea (CFE), con el apoyo del Departamento Forestal.
- Comisión Europea para la Lucha contra la Fiebre Aftosa, con el apoyo del Departamento de Agricultura y Protección del Consumidor.
- Comisión de Pesca y Acuicultura de Asia Central y el Cáucaso, con el apoyo de la Oficina Subregional para el Asia Central.

¹⁷ Grupos de trabajo de la región de Europa y Asia central:

- Comité Coordinador del Codex para Europa, con el apoyo del Departamento de Agricultura y Protección del Consumidor.
- Grupo de Trabajo sobre Ordenación de Cuencas Hidrográficas de Montaña, con el apoyo del Departamento Forestal.
- Sección de la Madera y los Bosques de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE)/FAO.

¹⁸ Grupos de expertos de la región de Europa y Asia central:

- Comité FAO/CEPE/Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Tecnología, Ordenación y Capacitación Forestales, con el apoyo del Departamento Forestal.
- Grupo de estudio FAO/CEPE/CES sobre estadísticas agrícolas y alimentarias en Europa, con el apoyo del Departamento de Desarrollo Económico y Social.

ejemplo, la infraestructura regional era inadecuada para la ejecución del Programa de Asociación FAO/Turquía¹⁹. En el momento de su creación, la FAO tenía una presencia reducida o inexistente sobre el terreno en los países participantes y en programas nacionales relativamente pequeños. Esto se vio agravado por el hecho de que las capacidades de algunos de los departamentos correspondientes de la Sede se habían visto mermadas (por ejemplo, las finanzas rurales). Actualmente, la FAO dispone de una Oficina Subregional para el Asia Central plenamente dotada, así como de infraestructura adecuada con representación y oficinas en la mayoría de los países de Asia central, a excepción de Turkmenistán²⁰. Por lo que respecta a los siete países en los que la FAO no tiene presencia, la Oficina Regional para Europa y Asia Central actúa como si de una oficina en el país se tratara, gestionando a distancia los programas en los países con una plantilla reducida y sin estructura adecuada.

II.5 Prioridades regionales

25. En su 31.º período de sesiones, celebrado en mayo de 2018, la ERC reconoció la importancia del Marco estratégico para proporcionar orientación a la labor técnica de la FAO dirigida a atender las prioridades regionales y garantizar la obtención efectiva de resultados en los países, y a todos los niveles. Determinó las cuatro prioridades siguientes para guiar la labor de la Organización en la región:

- i. la formulación de políticas eficaces en favor del crecimiento sostenible e inclusivo de los agricultores y la población rural;
- ii. la expansión a nuevos mercados mediante la armonización de las políticas de comercio, inocuidad alimentaria y sanitarias y fitosanitarias;
- iii. la promoción de la gestión sostenible de los recursos naturales y la lucha contra la degradación de la tierra y la desertificación;
- iv. la lucha contra la inseguridad alimentaria y la reducción de todas las formas de malnutrición.

26. Desde 2014, la Oficina Regional para Europa y Asia Central ha estado promoviendo un enfoque de programación integrado, mediante los OE, las IR y los marcos de programación por países, para preparar y suministrar la asistencia destinada a los países en que se ejecuta un programa. Las IR se han convertido en el principal instrumento programático para ajustar la labor de la Organización a las prioridades más determinantes de la región, aportando productos y servicios pertinentes a escala regional y nacional, lo que contribuye a la obtención de los logros y realizaciones acordados en el Plan a plazo medio y el Programa de trabajo y presupuesto (PTP). Se recordó que los trece marcos válidos de programación por países en la región²¹ (otros cinco están en proceso de elaboración) se habían elaborado con arreglo a las IR.

27. Las IR constituyen el marco programático para mejorar la calidad de las cadenas de resultados mediante la facilitación de un enfoque intersectorial para el programa de trabajo en la región a fin de: i) abordar los principales desafíos a los que se enfrentan los países de la región; y ii) hacer un seguimiento de la contribución de la FAO a los OE y los ODS. La síntesis de las evaluaciones de los OE (documento PC 126/5, del Comité del Programa) puso de relieve, por ejemplo, que las IR se habían diseñado para incorporar elementos temáticos de varios OE y constituían el ejemplo más claro de trabajos que abordan diversos OE.

¹⁹ El Programa de Asociación FAO/Turquía tenía cinco objetivos principales: i) fortalecer las capacidades estratégicas de la FAO para ayudar a asociados y beneficiarios a mejorar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza rural, tal como establece la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas; ii) reforzar la participación del Ministerio de Alimentación, Agricultura y Ganadería de Turquía en el diálogo institucional sobre las políticas en ámbitos de interés mutuo; iii) avanzar hacia un mayor consenso sobre los objetivos y estrategias fundamentales de cooperación al desarrollo en las esferas pertinentes, de forma que ambas partes puedan aumentar la coherencia de sus enfoques; iv) facilitar la complementariedad de medidas entre ambas partes; y v) proporcionar un marco sustantivo, financiero y operacional para una cooperación activa.

²⁰ Existe una Oficina de asociación y enlace en Kazajstán, si bien aún no está plenamente equipada.

²¹ Albania, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Kirguistán, Macedonia del Norte, Montenegro, República de Moldova, Turquía, Ucrania y Uzbekistán.

28. En este contexto, las IR han adoptado un planteamiento global que se ajusta plenamente a los resultados de los OE, reflejándose numerosas esferas en su marco conceptual (objetivos y componentes):

Cuadro 2: Iniciativas regionales en Europa y Asia central

	Objetivos	Componentes
IR 1	Empoderamiento de las explotaciones agrícolas pequeñas y familiares para mejorar los medios de subsistencia rurales y reducir la pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la formulación de políticas y las prácticas innovadoras para lograr un aumento de la producción agrícola sostenible. • Fomentar la mejora de los medios de subsistencia rurales y del acceso a los recursos naturales.
IR 2	Mejorar la integración del comercio y de los mercados agroalimentarios.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de la capacidad en relación con los acuerdos comerciales de la OMC y el uso eficaz de los procedimientos de esta. • Aplicación de las normas internacionales de calidad e inocuidad de los alimentos, en particular en lo que respecta a cuestiones de sanidad animal, sanitarias y fitosanitarias. • Apoyo a los mercados internos de alimentos y el fomento y la diversificación de las exportaciones de alimentos con miras a crear sistemas agroalimentarios más inclusivos y eficientes.
RI 3	Gestionar de forma sostenible los recursos naturales en el contexto del cambio climático.	<ul style="list-style-type: none"> • La mejora de la armonización de las políticas, la coordinación y la cooperación para el uso sostenible de los recursos naturales, el cambio climático y la reducción de riesgos de desastres. • La provisión y la recopilación eficaces de datos, instrumentos y servicios para la adopción de decisiones eficaces en materia de gestión de los recursos naturales, cambio climático y reducción de riesgos de catástrofes. • La creación de capacidad para la gestión sostenible de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático y su mitigación, así como la reducción de riesgos de catástrofes.

III. Constataciones

III.1 Resultados obtenidos mediante el apoyo de la FAO a la región

29. Sobre la base de las prioridades aprobadas en la ERC, la labor de la FAO estuvo guiada y se llevó a cabo por medio de tres mecanismos principales: los productos de conocimiento mundiales, las IR y los marcos de programación por países. De conformidad con la *Síntesis de los resultados y enseñanzas adquiridas de las evaluaciones de los objetivos estratégicos* (FAO, 2019), se han señalado contribuciones en tres áreas, a saber: el apoyo a la formulación de políticas basadas en datos comprobados, la creación de productos de conocimiento y de orientaciones técnicas y la inversión en el fortalecimiento de las capacidades técnicas en la FAO y en las instituciones de contraparte, con el apoyo de productos normativos.

30. La implicación a nivel nacional de la FAO en la región queda patente en el hecho de que los marcos de programación por países se formulan en consulta con las contrapartes gubernamentales y otros asociados. En general, en las evaluaciones se observó que los temas de la cartera de programas se ajustaban a las prioridades mundiales y regionales de la FAO basadas en las IR. Pese a que la aplicación se encontraba en sus primeras fases, los marcos de programación por países y las evaluaciones de los OE analizados confirmaron las contribuciones al fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos en varias áreas, como la gestión integrada de los recursos naturales, la seguridad alimentaria, la nutrición, la pobreza rural, los sistemas alimentarios y la resiliencia.

Constatación 1. Contribución del apoyo de la FAO a la reducción de la pobreza rural en la región: la labor de la Organización en la región responde a las necesidades de desarrollo de los países y a los objetivos nacionales. La FAO brindó apoyo para la formulación de políticas y estrategias nacionales, y contribuyó a fortalecer las capacidades institucionales y nacionales a fin de planificar y ejecutar mejor las cadenas de valor. Pese a las carencias que aún persisten (véase la Sección 3.2), la FAO ha facilitado asimismo el intercambio, sumamente necesario, de mejores prácticas y ha contribuido a crear un entendimiento común sobre las herramientas y conceptos importantes en la región de Europa y Asia central (por ejemplo, las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, la tipología de explotaciones pequeñas, etc.). Los proyectos ejecutados han contribuido a aumentar la resiliencia de los pequeños agricultores en varios países mediante, por ejemplo, el fomento de la producción de semillas y la mejora de la productividad agrícola.

31. La labor de la FAO para reducir la pobreza rural en la región de Europa y Asia central se rige y lleva a cabo por medio de los dos componentes de la IR 1, que abarcan un total de 12 áreas, las cuales contribuyen principalmente al ODS 1 (Fin de la pobreza) y el ODS 2 (Hambre cero), así como a otros objetivos (véase el Apéndice 1).

32. Las evaluaciones analizadas confirmaron que la labor de la FAO en la región respondía a las necesidades de desarrollo de los países y a objetivos nacionales relacionados con la reducción de la pobreza rural. Por ejemplo, el Marco de programación por país de Georgia se centra en la reforma y el desarrollo del sector agrícola, el aumento de la producción agrícola de alta calidad y el desarrollo sostenible de la agricultura y las zonas rurales para hacer frente a la pobreza rural. La contribución de la FAO a la formulación de la estrategia nacional y de los marcos normativos e institucionales correspondientes ha sido fundamental para llamar la atención del Gobierno sobre este sector en cuanto posible contribuyente al crecimiento económico.

33. La labor de la FAO en Georgia ha contribuido a reducir la pobreza rural mediante el apoyo al restablecimiento de las instituciones rurales, con especial atención a los medios de subsistencia de las personas más vulnerables. También ha contribuido al empoderamiento de los pequeños agricultores y a la creación de conceptos de cooperativismo y modelos prácticos. Asimismo, la FAO (en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas) ha puesto en marcha varias iniciativas en Kirguistán para incrementar el acceso de las mujeres de zonas rurales a los servicios y capacitarlas en la administración de explotaciones agropecuarias y el empleo de fondos rotatorios.

34. La FAO respaldó con su labor la formulación de políticas y estrategias nacionales. Por ejemplo, el proyecto sobre Desarrollo de la capacidad del Ministerio de Agricultura de Georgia (GCP/GEO/004/AUT) contribuyó a que: i) se estableciese la Agencia para el desarrollo de cooperativas agrícolas (ACDA) y se crease la correspondiente capacidad; ii) se establecieran sistemas agrometeorológicos; iii) se diseñase el sistema de registro de explotaciones agrícolas; iv) se formularan buenas prácticas agrícolas (BPA); y v) se elaborase un marco jurídico nacional para las zonas menos favorecidas. El proyecto fomentó el diseño de varios actos legislativos: una ley nacional de semillas; decretos ministeriales sobre el sistema de registro de explotaciones agrícolas; una nota de exposición de conceptos sobre el desarrollo rural de las zonas menos favorecidas; y la condicionalidad de los acuerdos internacionales entre la Unión Europea y el Gobierno de Georgia. Del mismo modo, el diálogo sobre las políticas facilitado por el programa FishDev tuvo como resultado la mejora de la Ley de Pesca en Azerbaiyán y su aprobación por el Parlamento nacional de Azerbaiyán en 2014.

35. El respaldo de la FAO a la formulación de nuevas políticas o planes estratégicos tuvo distintas repercusiones. Según la evaluación del Programa de Asociación FAO/Turquía, la mayoría de los proyectos de políticas y planes estratégicos no se aprobaron o continuaban en fase de aprobación²². La evaluación del Programa de Asociación FAO/Turquía reveló que la ausencia de eficacia estaba relacionada con la falta de sentido de identificación con los documentos.

36. El apoyo de la FAO a la formulación de políticas y estrategias nacionales se complementó con intervenciones destinadas a fortalecer las capacidades institucionales y nacionales para planificar y ejecutar mejor las cadenas de valor (en función de la capacidad de adición de alto valor y de generación de ingresos de exportación), así como la contribución a la demostración de las mejores prácticas. Por ejemplo, la formulación de la Estrategia de Desarrollo Rural y la Estrategia Nacional de Extensión Agrícola en Georgia se complementó con un firme respaldo al establecimiento de la Agencia de Cooperación al Desarrollo Agrícola y las intervenciones para la creación de capacidad correspondientes, destinadas a fomentar la instauración de cooperativas agrícolas, pequeñas y medianas empresas rurales y cadenas de valor alimentarias sostenibles. El programa conjunto con el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) hizo posible introducir nuevos métodos de producción para los ganaderos lecheros y contribuyó a la participación del sector privado en la elaboración del proyecto de normas para el sector vinícola.

37. La FAO ha ejecutado asimismo varios proyectos relacionados con el desarrollo de semillas. Por ejemplo, el proyecto GCP/RER/026/AUS contribuyó a aumentar la resiliencia de los pequeños agricultores en Kirguistán ante la subida de los precios de los alimentos mediante la mejora de la capacidad y el entorno institucional relativos a la producción de semillas. El proyecto relativo al Programa nacional de rehabilitación de los sistemas de producción de semillas en Georgia (GCP/GEO/003/AUS) ayudó al Gobierno de Georgia a crear un sistema de certificación de semillas, centrándose primeramente en la elaboración de una ley de semillas que, posteriormente, se complementó con el diseño de un sistema de certificación, la creación del laboratorio de certificación de semillas, pruebas de semillas y la promoción de la certificación voluntaria de semillas y la creación de capacidades nacionales en las normas internacionales sobre pruebas de semillas y los métodos de inspección de campo. El sistema establecido y las capacidades correspondientes están considerados por las principales partes interesadas como uno de los pilares esenciales de la mejora de la producción de semillas y de la productividad agrícola²³. El proyecto regional de desarrollo del sector de las semillas puesto en marcha en el marco del Programa de Asociación FAO/Turquía brindó un panorama general del sector de las semillas en lo relativo a las tecnologías, la comercialización y la legislación en los países. Sin embargo, se desarrollaron los conocimientos y aptitudes de unas pocas personas, principalmente funcionarios gubernamentales y científicos. Muchas partes interesadas constataron asimismo que la amalgama de participantes en los cursos de formación y los talleres (por ejemplo, agricultores y científicos) había provocado una disminución de la eficacia de las sesiones.

38. Las evaluaciones indicaron que la FAO había facilitado el intercambio de mejores prácticas en la región de Europa y Asia central, y contribuido a la creación de un entendimiento compartido de las herramientas y conceptos importantes, tales como la aplicación de las Directrices voluntarias sobre gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional y la tipología de pequeñas explotaciones agrícolas. También se han señalado carencias y nuevas cuestiones en esos ámbitos (véase la Sección 3.2). En el marco del emblemático Programa Europeo de Vecindad relativo a la Agricultura y el Desarrollo Rural, financiado por la Unión Europea, la FAO contribuyó al desarrollo rural mediante la creación de cadenas de valor y de programas de formación de instructores en la mejora de los servicios de extensión para agricultores, así como la prestación de asesoramiento técnico a los centros de servicios de consultoría de información de diferentes regiones.

²² Se formuló un proyecto de política o de plan nacional estratégico en el marco de seis de los 15 proyectos seleccionados. De ellos, uno se aprobó en dos países, uno en un país, dos esperan respuesta y dos se rechazaron.

²³ El proyecto GCP/GEO/003/AUS cumplió sus tres objetivos: i) la introducción del Programa nacional de producción de semillas y material de plantación; ii) el fortalecimiento de la capacidad del Ministerio de Agricultura en lo relativo a la elaboración y ejecución de programas; y iii) el fortalecimiento de la capacidad de las agrupaciones de productores de semillas. A tenor de los principales informantes, se produjo un aumento del 30 % de la productividad en la producción de trigo y cebada tras la primera cosecha que siguió a la introducción del sistema de certificación, lo que se atribuía principalmente al proyecto.

39. En general, se consideró que los proyectos eran demasiado pequeños y aislados como para tener un efecto catalizador en la región (por ejemplo, el Programa de Asociación FAO/Turquía). Sin embargo, algunos proyectos de pequeña envergadura generaron los conocimientos y la sensibilización necesarios para formular intervenciones de mayor alcance. Por ejemplo, la labor de la FAO fue primordial para diversas asociaciones, tales como la asociación intrarregional de la Comisión de Pesca y Acuicultura de Asia Central y el Cáucaso, establecida en el marco del proyecto GCP/RER/031/TUR. Esta Comisión contribuyó al fortalecimiento de la colaboración regional entre ministerios e instituciones de investigación, y se adoptaron varias recomendaciones.

40. La labor de la FAO estaba principalmente dirigida a instituciones públicas (exceptuando algunas organizaciones no gubernamentales (ONG), como la Asociación de Semillas de Tayikistán, la Asociación veterinaria tayika, la Asociación de Industrias Lácteas de Turquía, etc.), por lo que la influencia sobre el terreno era limitada. No obstante, también hubo ejemplos de iniciativas para ampliar el alcance de beneficiarios. Por ejemplo, se pusieron a disposición de un mayor número de agricultores las tecnologías y el equipo modernos suministrados a los beneficiarios en el marco de proyectos piloto de BPA y desarrollo rural. La infraestructura turística que formaba parte del componente de desarrollo rural también estaba disponible para turistas y agencias de turismo, y fue utilizada por ambos. El Gobierno de Georgia ha proseguido con la mayor parte de las actividades iniciadas con apoyo del proyecto, lo que indica un cierto grado de sostenibilidad de esas iniciativas²⁴.

Constatación 2. Contribución del apoyo de la FAO al fortalecimiento de la integración del comercio y los mercados agroalimentarios en la región: la FAO ha desempeñado una importante función de apoyo a varios países de la región, con la creación de capacidad sobre las normas de la OMC y el cumplimiento de las normas internacionales de calidad e inocuidad de los alimentos. La FAO ha facilitado el diálogo entre países, brindándoles la oportunidad de aprender los unos de los otros y de aprovechar similitudes y ambiciones comunes. La FAO desempeñó un papel fundamental en el fortalecimiento de la capacidad de control sanitario y veterinario (incluida la asistencia en momentos de crisis de la cadena alimentaria o para cuestiones transfronterizas), así como para aplicar las normas internacionales de calidad de los alimentos en la región. La labor de fomento de las exportaciones se centró en actividades de promoción, en el registro de indicaciones geográficas y, en cierta medida, en el análisis de la cadena de valor y el asesoramiento sobre políticas.

41. La labor de la FAO para fortalecer la integración del comercio y los mercados agroalimentarios en la región de Europa y Asia central se rige y lleva a cabo por medio de los tres componentes de la IR 2, que abarcan un total de 10 áreas. Los tres componentes y áreas técnicas engloban actividades relacionadas con el comercio y los mercados en cuanto tema subyacente que contribuye principalmente al ODS 2 (Hambre cero), el ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) y el ODS 12 (Producción y consumo responsables), así como a otros objetivos (véase el Apéndice 1).

42. Las evaluaciones analizadas confirmaron que la FAO había desempeñado una importante función de apoyo a los países, con la creación de capacidad sobre las normas de la OMC y el cumplimiento de las normas internacionales de calidad e inocuidad de los alimentos. Esto ha contribuido a desarrollar el potencial de los países mediante la creación de un entorno normativo propicio para la inversión nacional y extranjera en agronegocios y el fomento y la diversificación de las exportaciones. Por ejemplo, la asociación con el BERD para el desarrollo de cadenas de valor ha contribuido firmemente a la obtención de resultados importantes mediante la colaboración con asociaciones sectoriales, la promoción de diálogos público-privados y el apoyo a la creación de determinadas cadenas de valor con un amplio conjunto de medidas (principalmente en los países europeos de la CEI, los Balcanes occidentales y Georgia).

43. La labor de la FAO en la región ha ofrecido a los países la oportunidad de aprender los unos de los otros y de aprovechar el hecho de que, pese a sus diferencias, los países tienen similitudes y ambiciones comunes mediante, por ejemplo, la creación de una red de expertos en políticas de comercio

²⁴ De conformidad con la EPP de Georgia, las realizaciones del proyecto obtenidas para cada componente alcanzaron un alto índice de consecución en casi todos los casos, y muchas metas se habían superado por un extenso margen al finalizar el proyecto.

agrícola²⁵. Se organizaron varios actos regionales de formación e intercambio de conocimientos (presenciales y en línea), principalmente sobre las normas de la OMC, pero también, en menor medida, sobre la inocuidad alimentaria y el desarrollo de cadenas de valor. Los participantes adquirieron una mejor comprensión de los principios y normas de la OMC que regulan el comercio agrícola internacional y de los compromisos asumidos en materia de agricultura por los nuevos Estados miembros de la OMC pertenecientes a la región de la CEI en virtud de su adhesión²⁶. Asimismo, las evaluaciones confirmaron que los productos de conocimiento fueron bien acogidos por los Ministerios de Agricultura, especialmente en el contexto del aprendizaje de las prácticas de otros países.

44. En muchos países de la región tuvo que crearse de nuevo capacidad para aplicar las normas internacionales de calidad de los alimentos, y la FAO prestó asistencia para crisis o emergencias relacionadas con la cadena alimentaria (incluidas cuestiones transfronterizas), la creación de capacidad y el desarrollo institucional, el examen de políticas y la modernización a fin de adecuarse a los requisitos internacionales. Por ejemplo, la FAO ha ayudado a los países a formular principios para la rastreabilidad y el análisis de riesgos mediante el Programa de cooperación técnica (PCT) (apoyo a la identificación de animales a nivel nacional en Kirguistán) y el Programa de cooperación FAO/gobiernos (apoyo a la identificación de animales a nivel nacional en Georgia)²⁷. Las evaluaciones hallaron indicios de beneficios económicos, como en el caso de los ganaderos de pequeños rumiantes en Serbia y Montenegro que habían duplicado sus ingresos.

45. El papel de la FAO fue fundamental para el fortalecimiento de la capacidad en lo relativo al control sanitario y veterinario (por ejemplo, el apoyo para la legislación sobre la capacidad de intervención ante enfermedades transfronterizas de los animales y el sistema de información en la República de Moldova). La Organización desempeñó un papel determinante en los programas regionales y nacionales de control de la brucelosis (por ejemplo, el programa de vigilancia durante cinco años en Armenia y Georgia)²⁸, la fiebre aftosa (por ejemplo, análisis de riesgos, orientación y un taller regional), la peste africana del cerdo (por ejemplo, un plan de contingencia, la mejora de la capacidad de diagnóstico de los laboratorios y sensibilización sobre las prácticas veterinarias locales, así como sobre los pequeños ganaderos porcinos de Ucrania; también se realizaron seis ejercicios regionales de simulación)²⁹ y la dermatosis nodular contagiosa (por ejemplo, talleres, folletos y manuales en 12 países).

46. El apoyo de la FAO para mejorar la capacidad fitosanitaria se tradujo principalmente en actividades de formación. Se organizaron talleres regionales y nacionales sobre protección fitosanitaria y control de plagas, incluidos talleres de creación de capacidad para fortalecer los sistemas fitosanitarios en Armenia, Belarús, la República de Moldova y Ucrania (2016). La formación se complementó con talleres subregionales (por ejemplo, en los Balcanes, los países postsoviéticos y miembros de la Unión Europea). Las evaluaciones analizadas confirmaron la contribución de la formación al aumento de los

²⁵ Se trata de una realización fundamental de la IR 2. Para más información sobre la labor sustantiva que se está haciendo al respecto, consúltese la página <http://www.fao.org/economic/est/international-trade/europe-and-central-asia/es/#.XiXOmGhKiCo>.

²⁶ Las evaluaciones confirmaron la pertinencia general de la formación sobre la OMC. Pese a que el nivel de conocimientos y experiencia difería entre los países (de ahí el grado de pertinencia), más del 50 % de los participantes en 2014 y 2016 admitieron desconocer la información proporcionada en los cursos y la consideraron pertinente para su trabajo. El porcentaje de participantes que probablemente aplicaría los conocimientos adquiridos (60 %-80 %) y el hecho de que más del 96 % hubiera aprobado con creces confirmaron la eficacia de los cursos en línea.

²⁷ La asistencia para la identificación de animales y su rastreabilidad en Georgia se prestó mediante el Programa de cooperación FAO/gobiernos, con el apoyo financiero de Suiza y Austria (5,5 millones de USD). Su objetivo era transformar plenamente el sector, no solo en Georgia, sino en toda la región del Cáucaso meridional.

²⁸ Se reforzaron las capacidades nacionales con ayuda de formación y asesoramiento a fin de permitir la ejecución de los programas nacionales de control de la brucelosis (mayo de 2016). Si bien está llevando tiempo observar una reducción del número de casos, los gobiernos ya han demostrado estar respondiendo y encontrarse mejor preparados (por ejemplo, Georgia). Se organizaron talleres subregionales sobre el control de la brucelosis en Armenia y Georgia (octubre de 2016). La FAO también dispone de una hoja de ruta regional para su control progresivo en los Balcanes, el Cáucaso y Asia central.

²⁹ En septiembre de 2016, el apoyo de la FAO contribuyó a frenar a tiempo dos brotes de peste africana del cerdo en la República de Moldova, y evitar daños mayores. Se emplearon módulos del SIG con fines de vigilancia y seguimiento de la información.

conocimientos y la sensibilización en los países (por ejemplo, las pruebas sobre el empleo de nuevos métodos).

47. Además de talleres, también se prestó apoyo para la realización de evaluaciones (por ejemplo, en Armenia y la República de Moldova) y la elaboración de programas nacionales (por ejemplo, en la República de Moldova). La labor de la FAO en la región contribuyó al aumento de la capacidad nacional en lo relativo a las normas y mejores prácticas de inocuidad alimentaria mediante: i) la elaboración de normas, incluidas cuatro guías nacionales sobre buenas prácticas de higiene en Tayikistán y una en la República de Moldova; ii) la optimización del sistema de laboratorios, la introducción de inspecciones basadas en riesgos, la mejora de la legislación y la capacitación (por ejemplo, en Tayikistán); iii) el proyecto de concepto de mecanismo de coordinación intersectorial de la inocuidad alimentaria, el Plan nacional de respuesta ante emergencias de inocuidad alimentaria y una guía para informar sobre los requisitos y buenas prácticas de inocuidad alimentaria a los pequeños productores de leche y a los operadores de servicios de alimentos de la República de Moldova; iv) asesoramiento técnico y científico para el comité del Codex y los Miembros; y v) varios proyectos de la División del Centro de Inversiones (DPI) de la FAO destinados a fortalecer los sistemas de inocuidad alimentaria en toda la cadena alimentaria³⁰.

48. La conceptualización y la aplicación de la tipología y modalidad de los trabajos de fomento y diversificación de las exportaciones no se iniciaron hasta 2016, y en las evaluaciones se señaló que estaban incompletas o que no se habían realizado de forma sistemática. En la región de Europa y Asia central, la labor de fomento de las exportaciones se centró en: i) actividades promocionales en el extranjero, ferias comerciales y exposiciones (por ejemplo, la República de Moldova introdujo en 2016 un plan de garantía para actividades promocionales en el extranjero, como ferias comerciales); y ii) el registro de indicaciones geográficas (por ejemplo, se completaron tres estudios sobre la experiencia con la aplicación del marco de indicación geográfica en Croacia, Hungría y Polonia; y se realizó un análisis de carencias en los países que estaban mejorando el marco de indicación geográfica, a saber: Albania, Armenia, la Federación de Rusia, Georgia, Kirguistán y la República de Moldova). En este contexto, el apoyo al Ministerio de Agricultura, Desarrollo Regional y Medio Ambiente de la República de Moldova condujo a la introducción de medidas para compensar los gastos de los productores relacionados con el registro de indicación geográfica. En Albania se fortalecieron las capacidades del Ministerio de Agricultura, Desarrollo Rural y Administración del Agua en cuestiones tales como la aplicación de normas de comercialización, políticas de calidad y la indicación orgánica/geográfica (mayo de 2016). Se incorporó en Serbia el uso de la indicación geográfica para productos hortícolas.

49. El proyecto sobre Desarrollo del sector de las semillas en países de la Organización de Cooperación Económica (GCP/INT/123/MUL) tenía por objeto el establecimiento de un sistema de producción, suministro y comercio de semillas sostenible y ecológico. No obstante, las evaluaciones analizadas no demostraron que se estuviera contribuyendo a crear una nueva base para la cooperación y el comercio regionales en los países del Programa de Asociación FAO/Turquía.

50. También se proporcionaron un análisis de la cadena de valor y recomendaciones normativas para las exportaciones por medio de varios proyectos (por ejemplo, una evaluación nacional del sector agroalimentario y seis estudios de referencia de los programas de fomento de las exportaciones de alimentos en la República de Moldova)³¹. Se facilitaron varias plataformas público-privadas (por ejemplo, en los sectores de la carne, los productos lácteos y los cereales en Ucrania mediante la asociación con el BERD; la política de productos lácteos en Georgia; etc.). En el marco de la colaboración con el BERD, se prestó apoyo a la toma de decisiones sobre inversión en bioenergía en tres países (Egipto, Turquía y Ucrania). Asimismo, varios proyectos de la región contribuyeron a hacer

³⁰ Mejora de la inocuidad alimentaria en el sector lácteo de Georgia; Actualización de las normas de calidad de la carne en Montenegro; Diálogo entre el sector público y el sector privado sobre las políticas relativas a la inocuidad alimentaria y las normas de calidad del sector cárnico de Serbia; y Políticas relativas a la carne y los productos lácteos en Albania. Se respaldó, además, la aplicación del Reglamento de productos químicos en la Federación de Rusia y Serbia. Por último, en abril de 2016 tuvo lugar un intercambio de enseñanzas adquiridas en los Balcanes occidentales.

³¹ Concluidos los estudios, más de 120 productores de fruta, comerciantes, minoristas y expertos en mercados de todas las regiones de la República de Moldova, así como representantes de cadenas de supermercados e importadores de fruta de Belarús, la Federación de Rusia, Rumania, Tayikistán y Ucrania se reunieron en la República de Moldova para la primera Conferencia Internacional sobre Comercio al por Menor y Exportaciones de Productos Frescos (noviembre de 2016).

más ecológicas las cadenas de valor (por ejemplo, el proyecto de la DPI sobre Mejora de la eficiencia de las cadenas de valor de las frutas y las hortalizas en Tayikistán y la República de Moldova).

Constatación 3. Contribución del apoyo de la FAO a la mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición en la región: los resultados se centraron en la labor normativa, la producción de datos y pruebas³², y la promoción mundial³³. Los avances en el fortalecimiento de las capacidades a nivel regional y nacional fueron menores. La ausencia de un marco institucional claro y obligatorio de rendición de cuentas dificultó la incorporación de la nutrición y la presentación de informes al respecto. En este sentido, hubo un amplio consenso en la región de que debería consolidarse la incorporación de esas dimensiones mediante la IR.

51. La seguridad alimentaria y la nutrición continúan siendo motivo de preocupación en la región, pese a las importantes mejoras en años recientes (véase la Sección 2.1). La ERC ha subrayado el objetivo general de eliminar el hambre y la malnutrición en todas sus formas y ha señalado la importancia de la colaboración interregional para la seguridad alimentaria y la nutrición mundiales.

52. Para abordar las causas fundamentales del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición son necesarios diversos elementos, como un compromiso político, un entendimiento común de los problemas y las soluciones sobre la base de datos, información y análisis fiables, mecanismos de gobernanza inclusivos y coordinación entre las partes interesadas, un marco de políticas, programas e inversiones coherente, el aprovechamiento de los sistemas alimentarios y agrícolas para mejorar la nutrición, una respuesta ante la brecha de género, etc. Estos elementos constituyen los pilares del programa del OE 1.

53. Aunque no específicamente para la región de Europa y Asia central, en la Evaluación de la nutrición (2018-19) se concluyó que la participación de la FAO en la agricultura atenta a la nutrición (inicialmente) y en los sistemas alimentarios en favor de la nutrición (posteriormente) había crecido considerablemente y mejorado desde un punto de vista cualitativo. La FAO cuenta con el mandato, la autoridad, las ventajas técnicas y el respaldo de asociados para asumir una función de liderazgo en este ámbito. No obstante, la *Estrategia y visión de la labor de la FAO en materia de nutrición*³⁴ carecía de un marco de rendición de cuentas y de un instrumento institucional de movilización de recursos específico. En consecuencia, la incorporación de la nutrición y la presentación de informes al respecto no ocupa un lugar relevante en la cartera de la región de Europa y Asia central.

54. En general, en las evaluaciones de los OE la cobertura de las cuestiones relativas a la nutrición fue muy escasa. Esta situación se observó sobre todo en la región de Europa y Asia central, en la que hubo asimismo un amplio consenso sobre la necesidad de consolidar la incorporación de esas dimensiones mediante las IR. Hasta la fecha, la labor de la FAO se ha centrado en el asesoramiento sobre políticas y la promoción mundial. Los resultados concretos respecto al fortalecimiento de las capacidades a nivel regional y nacional y la producción de datos han sido escasos. No obstante, existen ejemplos, tales como el proyecto para fortalecer los sistemas nacionales de información sobre la inocuidad alimentaria en Kirguistán y Tayikistán, destinados a aumentar el uso de información sobre seguridad alimentaria y mejorar las políticas conexas. El proyecto³⁵ tuvo un éxito moderado en lo que respecta al cumplimiento de sus objetivos inmediatos (es decir, la recopilación y el análisis de datos cambiaron significativamente, y comenzaron a difundirse los resultados cualitativos a los distintos ministerios). No obstante, cuando se realizó la evaluación final el proyecto presentaba deficiencias en cuanto al análisis y la aplicación de la información para adoptar decisiones eficaces sobre seguridad

³² Por ejemplo, las emblemáticas publicaciones anuales sobre el panorama regional de la seguridad alimentaria y la nutrición son documentos fundamentales para poner de relieve datos y pruebas.

³³ Por ejemplo, la labor relacionada con CAPNUTRA y la Plataforma sobre Nutrición de Asia central. La Plataforma regional de asociación y desarrollo de la capacidad en materia de nutrición para Asia central y el Cáucaso organizó, con el apoyo de las oficinas regionales del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la OMS, la FAO y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), un simposio de tres días de duración sobre los sistemas alimentarios sostenibles en favor de dietas infantiles saludables. Para más información, consúltese la página <http://www.fao.org/europe/events/detail-events/es/c/1191376/>.

³⁴ La *Estrategia y visión de la labor de la FAO en materia de nutrición* (2012) puede consultarse en: <http://www.fao.org/3/me902s/me902s.pdf>.

³⁵ Evaluación final del proyecto sobre el Sistema nacional de información sobre seguridad alimentaria de Kirguistán (2015). Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-bd520e.pdf>.

alimentaria y nutrición. El motivo principal era la escasa capacidad del Ministerio de Agricultura y Mejoramiento de Kirguistán para utilizar la información, además de la duración limitada del proyecto.

Constatación 4. Contribución del apoyo de la FAO a la promoción de la igualdad de género en la región: la Organización ha abordado el género mediante un número reducido de medidas específicas (en el marco de la IR 1 y, en bastante menor grado, en el marco de la IR 2); pese a que la incorporación de esta cuestión es obligatoria en toda la labor de la FAO, rara vez se ha hecho (por ejemplo, las necesidades, prioridades y experiencias de las mujeres no se tomaron en consideración durante el diseño y la ejecución de proyectos).

55. Durante 2014-19 se publicaron varios informes y, como mínimo, ocho evaluaciones nacionales de cuestiones de género relativos a países de la CEA³⁶. Asimismo, la labor de la FAO en la región abordó el género mediante medidas específicas para empoderar a las mujeres de zonas rurales y garantizar la inclusión de la mujer y los grupos desfavorecidos con arreglo a los requisitos normativos institucionales³⁷ y el enfoque estratégico de género de la Oficina Regional para Europa y Asia Central (principalmente en el marco de la IR 1).

56. Esta labor contribuyó, por ejemplo, al aumento de la participación de los grupos vulnerables en cooperativas (mediante la capacitación de personal de los ministerios, las autoridades locales y las cooperativas agrícolas en materia de inclusión social y participación de las mujeres) y al empoderamiento, mediante la creación de capacidad, de más de 1 500 mujeres de zonas rurales en el marco del programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el empoderamiento económico de las mujeres de zonas rurales en Kirguistán. El proyecto de Fortalecimiento de la capacidad nacional para la producción y el análisis de datos desglosados por sexo mediante la aplicación del Marco de género y agricultura de la FAO (GCP/SEC/008/TUR) tenía por objeto proporcionar una herramienta estadística para analizar la igualdad de género en el sector agrícola.

57. En el marco de la IR 2, el desarrollo de una actividad experimental específica de género propició la diversificación de ingresos y la colaboración con mujeres de zonas rurales a nivel local con el fin de mejorar su acceso a los mercados (apoyo a la artesanía rural en Kirguistán y Uzbekistán). Las evaluaciones analizadas definieron este proyecto como un buen ejemplo de actividad específica emprendida para fomentar de forma más sistemática la incorporación de las cuestiones de género en las cadenas de valor.

58. Por otro lado, la estrategia institucional sobre igualdad de género requiere asimismo que el género se incorpore internamente en toda la labor de la FAO. Esto significa que en toda la labor de la FAO deben examinarse y abordarse sistemáticamente las necesidades, prioridades y experiencias de las mujeres y los hombres como parte de la elaboración de las políticas, normas, programas, proyectos y actividades de fortalecimiento de los conocimientos, de manera que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y no se perpetúen las desigualdades. No obstante, rara vez se ha hecho.

59. En los casos en que las cuestiones de género se habían incorporado en el diseño, se consideró poco realista o los proyectos se desviaron aparentemente de ese objetivo. Por ejemplo, el proyecto sobre Ordenación sostenible de la tierra y agricultura respetuosa con el clima, ejecutado en Turquía (véase el análisis de la Constatación 5), tenía objetivos poco realistas para hacer frente a la estructura de poder patriarcal, carecía de una estrategia clara para empoderar a las mujeres (por ejemplo, las escuelas de

³⁶ En el marco de la Estrategia regional de igualdad de género para Europa y Asia central 2016-17 de la FAO, aprobada en enero de 2016, y en consonancia con las recomendaciones de la ERC/CEA, en febrero de 2016 se celebró en Minsk una reunión de una red regional de expertos, que dio como resultado la publicación *Gender, Social Protection and Rural Development* (Género, protección social y desarrollo rural). La FAO publicó un informe sobre la situación de la protección social en la región de Europa oriental, el Cáucaso meridional y Asia central, y se celebró una reunión de sensibilización para definir la función de la Organización en la protección social de la región. Se publicó en Kirguistán, Tayikistán y Turquía el Conjunto de instrumentos de estadística sobre agricultura y género; y se realizaron evaluaciones nacionales de cuestiones de género sobre Albania, Armenia, Georgia, Kirguistán, Tayikistán, Turquía, Ucrania y Uzbekistán. Están en marcha otras cuatro (Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, República de Moldova y Serbia), que se publicarán en 2020.

³⁷ Política de igualdad de género de la FAO: Alcanzar las metas de seguridad alimentaria en la agricultura y el desarrollo rural, FAO (2013), disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i3205s.pdf>.

campo para agricultores)³⁸ y no se recopilaron datos agregados por sexo de los beneficiarios. Cabe citar asimismo el proyecto sobre Creación de criaderos familiares para la mejora de la seguridad alimentaria y la protección del medio ambiente en Tayikistán (GCP/TAJ/006/TUR) y el proyecto anteriormente mencionado sobre seguridad alimentaria en Kirguistán que, pese a estar previsto en el diseño, no se dirigieron a las mujeres o no lograron el equilibrio de género (por ejemplo, entre el personal del proyecto, instructores, beneficiarios, etc.). En consecuencia, ninguno de esos proyectos pareció haber repercutido de manera concreta en la igualdad de género.

60. Esto se atribuyó en parte a la falta de conocimientos y capacidad de las partes interesadas a todos los niveles. Por ejemplo, los debates con las partes interesadas en el marco de la evaluación final del Programa de Asociación FAO/Turquía revelaron una gran falta de capacidad, actitud y conocimientos respecto a la igualdad de género y el modo de abordar esta cuestión, al sugerirse a menudo que en la región de Europa y Asia central no existían disparidades de género. Esto contrasta ostensiblemente con las conclusiones del estudio de la FAO sobre las mujeres de zonas rurales en la región de Europa y Asia central³⁹. El estudio demostró que, pese a desempeñar funciones importantes en la agricultura y la ganadería, las mujeres estaban en gran desventaja respecto al derecho a la tenencia de la tierra y el acceso a las agrupaciones de productores agrarios y los servicios.

Constatación 5. Contribución del apoyo de la FAO a promover la gestión sostenible de los recursos naturales y hacer frente a los desafíos medioambientales en la región: la labor de la FAO en materia de cambio climático se ha integrado ampliamente en sus programas, lo que contribuye a aclarar el vínculo entre la agricultura sostenible y la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo a nivel regional y nacional. El establecimiento de la IR 3 es el resultado de la especial atención que requiere esta área.

61. El cambio climático se ha integrado cada vez más en la programación de la FAO, especialmente en los casos del OE 2 y el OE 5. Aunque no específicamente para la región de Europa y Asia central, la evaluación analizada reveló que el cambio climático estaba integrado adecuadamente en el diseño de iniciativas, mecanismos de ejecución y productos normativos relacionados con el OE 2.

62. En este sentido, el concepto de sostenibilidad del medio ambiente se incorporó en el diseño de varios proyectos emprendidos en la región. Sin embargo, las evaluaciones analizadas revelaron que los conceptos rara vez se integraban en la práctica. Por ejemplo, la evaluación final del Programa de Asociación FAO/Turquía desveló que el interés se centraba en los beneficios inmediatos de los proyectos en vez de en soluciones estratégicas para el uso sostenible de los recursos naturales y los desafíos ambientales en la región. Asimismo, se observó que en general las realizaciones no se habían incrementado o se habían mantenido debido a la restricción de fondos y la duración limitada de los proyectos.

63. Los mecanismos de financiación emergentes relacionados específicamente con el cambio climático, tales como el Fondo Verde para el Clima (FVC) y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), se han convertido en uno de los principales aspectos de muchas intervenciones de la FAO sobre el terreno. La labor de la FAO ha contribuido a facilitar el acceso de los países de la región a esos fondos mediante, por ejemplo, las estrategias regionales de la Oficina Regional para Europa y Asia Central destinadas a la mejora de la colaboración con el FVC y el FMAM. Por ejemplo, el proyecto sobre Ordenación sostenible de la tierra y agricultura respetuosa con el clima ejecutado en Turquía estaba cofinanciado por el FMAM, por un importe de 5,75 millones de USD. Estas y otras oportunidades de financiación alentaron la inclusión del cambio climático en los proyectos y programas. La FAO suministró asimismo apoyo y análisis de políticas a los Miembros para que intensificaran sus esfuerzos de planificación y cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud de la Convención

³⁸ Las sesiones de capacitación eran distintas para hombres y mujeres. No obstante, la evaluación reveló que el plan de estudios era el mismo para ambos sexos, sin hacerse hincapié en la seguridad alimentaria y la nutrición de las cohortes femeninas como estaba previsto en el diseño del proyecto.

³⁹ FAO, 2014. *Rural women in Eastern Europe and Central Asia* (Las mujeres de las zonas rurales de Europa y Asia central). Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i3840e.pdf>.

Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) a fin de facilitar sus previsiones de desarrollo⁴⁰.

64. En su cartera de proyectos sobre cambio climático, la FAO ha perseguido un enfoque intersectorial que está vinculado a sectores diferentes, entre ellos la actividad forestal, la ganadería y la agricultura (por ejemplo, la mejora del acceso a la financiación relacionada con el cambio climático en Kirguistán y Macedonia del Norte). La Organización ha tratado de trabajar en diferentes niveles, desde negociaciones a escala mundial hasta políticas nacionales y actividades sobre el terreno. En este contexto, la labor de la FAO incluía estudios de referencia (por ejemplo, sobre países de Asia central y el Cáucaso) y una estrategia regional para la gestión sostenible de los recursos naturales, la adaptación al cambio climático y la reducción de los riesgos de catástrofes. Asimismo, la FAO ha contribuido, por ejemplo, a mejorar las capacidades relacionadas con los servicios de agrometeorología, la elaboración de modelos sobre el cambio climático, los sistemas de pronósticos y la evaluación de daños y pérdidas en la agricultura, así como la promoción de sistemas de alerta temprana y los servicios de información sobre el clima y el mercado mediante la cooperación y la creación de capacidad a nivel regional.

65. El proyecto sobre Ordenación sostenible de la tierra y agricultura respetuosa con el clima (GCP/TUR/055/GFF) tenía por objeto mejorar la sostenibilidad agrícola y la ordenación del uso de las tierras forestales en Turquía mediante la difusión y adopción de tecnologías y prácticas de bajas emisiones de carbono para reducir la erosión del viento. Fomentó el enfoque de las escuelas de campo para agricultores, lo que contribuyó a acrecentar la voluntad de los agricultores de adoptar prácticas de ordenación de la tierra sostenibles de conformidad con la evaluación de mitad de período. Los agricultores que aplicaron esas prácticas reportaron beneficios económicos netos. No obstante, la evaluación provisional puso de relieve que la mayoría de las realizaciones y resultados que se esperaba obtener del proyecto no se habrían conseguido para la fecha de finalización prevista (diciembre de 2018) y que el presupuesto de comunicación no se estaba utilizando de forma eficaz.

66. La introducción de una nueva IR en 2018 proporcionó un marco programático para fortalecer sistemáticamente las capacidades de los países a fin de lograr una ordenación sostenible de los recursos, en particular mediante la adaptación al cambio climático y su mitigación, y la reducción del riesgo de catástrofes en la agricultura, la actividad forestal y la pesca. El apoyo se presta por medio de tres componentes y siete áreas de trabajo que contribuyen al logro de varios ODS.

III.2 Cuestiones y carencias planteadas

3.2.1 *Se hallaron indicios de vulnerabilidades en el diseño, como la falta de teorías del cambio sólidas, lo que condujo a un fomento limitado de las sinergias y a una colaboración insuficiente entre proyectos.*

67. En general, resultó difícil hallar pruebas fidedignas en las evaluaciones de logros y de resultados duraderos que pudieran atribuirse con verosimilitud a la labor de la FAO. Por ejemplo, en la evaluación del Programa de Asociación FAO/Turquía no se hallaron pruebas fehacientes de resultados duraderos ni ejemplos concretos de la mejora de la seguridad alimentaria o de la reducción de la pobreza en los grupos o comunidades de beneficiarios del proyecto.

68. Esto obedecía, en parte, a que los proyectos estaban demasiado dispersos y eran de pequeña envergadura o de corta duración como para producir efectos reales, y a que no se colaboraba con asociados para la ejecución que desempeñaran actividades de los proyectos sobre el terreno (véase el análisis de la Constatación 1). Por ejemplo, se puso de manifiesto que (salvo vínculos claros) los

⁴⁰ Por ejemplo, mediante el informe *Policy analysis of nationally determined contributions in Europe and Central Asia* (Análisis de las políticas relativas a las contribuciones determinadas a nivel nacional en Europa y Asia central), disponible en: <http://www.fao.org/3/CA2684EN/ca2684en.pdf>.

proyectos llevados a cabo en el marco del Programa de Asociación FAO/Turquía no habían tenido éxito en lo que se refiere a la colaboración entre ellos⁴¹ o con otros proyectos no pertenecientes a dicho Programa⁴².

69. En este sentido, la ausencia de teorías del cambio sólidas (por ejemplo, el Programa de Asociación FAO/Turquía, el proyecto sobre Ordenación sostenible de la tierra y agricultura respetuosa con el clima en Turquía, etc.) y de un marco de rendición de cuentas claro y obligatorio a nivel regional y orgánico (por ejemplo, la nutrición) dificultó la presentación y obtención de resultados de gran repercusión.

3.2.2 Se hallaron indicios de las capacidades limitadas de las oficinas de la FAO (a nivel nacional, regional y subregional) y de procedimientos poco propicios (como largos retrasos para la aprobación de algunos proyectos). Esto trajo como resultado duplicaciones, un sentido de identificación limitado, y un seguimiento y una evaluación deficientes a nivel nacional y regional.

70. La ausencia de teorías del cambio sólidas, junto con las capacidades limitadas de la Oficina Regional para Europa y Asia Central, la Oficina Subregional para el Asia Central y las oficinas en los países tuvo como resultado un marco de seguimiento y evaluación deficiente y escasos avances con respecto al fortalecimiento de las capacidades a nivel regional y nacional y la producción de datos y pruebas.

71. Asimismo, suscitó preocupación la capacidad limitada de la FAO para satisfacer de forma adecuada las demandas de los países y promover de manera eficaz actividades interdisciplinarias y abordar las cuestiones emergentes (por ejemplo, la falta de pericia en las oficinas en los países para promover y formular enfoques de cadenas de valor y de sistemas alimentarios y participar en el diálogo sobre la coherencia de las políticas agrícolas y comerciales).

72. De la modesta estructura de las oficinas en los países se dedujo una fuerte dependencia de la Oficina Regional para Europa y Asia Central y de la Oficina Subregional para el Asia Central para obtener apoyo técnico, aun cuando estas oficinas también se enfrentaban a limitaciones de capacidad y recursos (por ejemplo, limitaciones en cuanto a capacidad y expertos en las oficinas regionales y subregionales para brindar apoyo técnico en relación con la amplia variedad de temas de los OE, la reducción y gestión del riesgo de catástrofes, seguros y enfoques basados en el efectivo, análisis político y de los conflictos, etc.)⁴³. Se mencionó el trabajo infantil en la industria del algodón como una cuestión especialmente preocupante que debía resolverse (por ejemplo, en Tayikistán y Uzbekistán).

73. Asimismo, se ha determinado la necesidad de fortalecer la función de coordinación de la Oficina Regional para Europa y Asia Central, al revelar las evaluaciones indicios de actividades similares que estaban siendo financiadas con cargo a distintos mecanismos en el mismo país (por ejemplo, las IR y los PCT).

⁴¹ Aunque las cuestiones relativas a la alimentación del ganado y la genética están estrechamente relacionadas con la producción ganadera, no hubo cooperación entre los proyectos GCP/SEC/001/TUR (Mejora de la producción de ganado bovino en los países del Asia central) y GCP/SEC/003/TUR (Promoción de la gestión de los recursos zoológicos en los países atendidos por la Oficina Subregional para el Asia Central [SEC]). En la evaluación del Programa de Asociación FAO/Turquía se obtuvieron los mismos resultados respecto de todos los proyectos relacionados con la producción de cultivos y semillas.

⁴² Por ejemplo, los resultados del proyecto sobre Creación de capacidad para la ordenación sostenible de las cuencas hidrográficas de montaña en Asia central y el Cáucaso (GCP/SEC/002/TUR) podrían haberse vinculado con los programas de ordenación de pastos ejecutados por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Banco Mundial en Kirguistán y Tayikistán. El proyecto sobre Protección y cultivo de plantas medicinales y aromáticas en la región turca del Mediterráneo occidental (UTF/TUR/058/TUR) no logró atraer la participación de organizaciones de extensión o de una ONG con una buena red para los agricultores de zonas montañosas. En el proyecto sobre Desarrollo de la agricultura orgánica y creación de capacidad institucional en Azerbaiyán (GCP/AZE/006/TUR) no se recurrió a la experiencia acumulada en agricultura orgánica que podría haber aportado la Asociación de agronegocios de Ganja (una ONG nacional pionera en agricultura orgánica).

⁴³ En este contexto, se observó que los recursos de la Oficina Regional para Europa y Asia Central y de la Oficina Subregional para el Asia Central eran escasos y que resultaría difícil satisfacer la necesidad creciente de evaluaciones rápidas de los riesgos para la inocuidad de los alimentos y la labor de control de enfermedades transfronterizas de animales.

74. Como consecuencia de los largos retrasos para aprobar algunos proyectos, el contexto cambió y los países perdieron interés. Por ejemplo, Azerbaiyán no firmó el proyecto sobre Plaguicidas y lucha contra las plagas en Asia central (GCP/RER/035/TUR) dado que, para cuando se puso en marcha, ya se había logrado su principal realización (realizar un inventario de plaguicidas obsoletos) mediante otro proyecto. También se detectó una escasa identificación con el proyecto en varios casos (por ejemplo, el mismo proyecto en Kirguistán y Tayikistán).

3.2.3 La ejecución de proyectos se vio en riesgo por la capacidad limitada de las instituciones de contraparte, así como por la falta de coherencia y entendimiento en los países y partes interesadas.

75. En la ejecución de muchos proyectos se han planteado dificultades (a menudo debido a instituciones incipientes y restricciones financieras). La eficacia de la labor de la FAO se vio dificultada por la insuficiencia de recursos financieros y humanos de las instituciones de contraparte, la falta de claridad sobre los límites de sus competencias, la capacidad de absorción de la asistencia recibida por distintos asociados en el desarrollo, etc.

76. La falta de coherencia y entendimiento en los países y entre las partes interesadas también planteó dificultades en varios casos. Por ejemplo, en Turquía se interpretó que los proyectos de genética animal consistían principalmente en la conservación y protección de las razas de ganado autóctono, mientras que en otros países se consideró que era la productividad de la cabaña ganadera local lo que primaba, incluido el cruzamiento con razas altamente productivas. El proyecto de desarrollo de semillas fue otro ejemplo válido, ya que en Turquía se entendió que su objetivo era facilitar el comercio regional de semillas, mientras que en los otros países estaban más interesados en el desarrollo de sus mercados locales de semillas. En consecuencia, a menudo se perdió la noción básica que subyacía en los proyectos del Programa de Asociación FAO/Turquía (es decir, medidas coherentes y asociaciones).

77. La falta de definiciones fehacientes y comunes (por ejemplo, los enfoques de sistemas alimentarios), añadió incertidumbre entre las partes interesadas, y el entendimiento de los conceptos variaba según el país. En este sentido, existían indicios de la contribución de la FAO a la formulación de políticas sobre la base de hechos comprobados. Sin embargo, la concreción de las políticas en medidas y la posibilidad de ampliar los proyectos piloto sobre el terreno de la FAO no tenían carácter automático, en parte, en razón de la naturaleza experimental de una parte considerable de esta labor, así como a la escasez de recursos disponibles.

3.2.4 También se hallaron indicios de limitaciones en cuanto a las repercusiones y la sostenibilidad. Esto obedecía principalmente a la falta de estrategias de salida, el alcance insuficiente de beneficiarios (por ejemplo, la cantidad y el tipo) y un sentido de identificación limitado.

78. Se aumentó la capacidad de muchas de las instituciones encargadas de la aplicación de los proyectos, y los participantes adquirieron nuevos conocimientos y competencias. Si bien existen indicios de que estos aplicarán los conocimientos adquiridos en su trabajo, como en el caso de negociaciones, la formulación de planes y políticas ministeriales, etc., podrían haberse diseñado mejor los elementos de sostenibilidad relacionados con la capacitación (por ejemplo, sobre la OMC y la Red de expertos en políticas comerciales agrícolas). El bajo número de participantes (principalmente funcionarios gubernamentales y científicos), dada la escasez de recursos procedentes de contribuciones voluntarias en la región y el hecho de que los beneficiarios rara vez participaran, fue un factor limitante. La falta de sentido de identificación de las contrapartes nacionales también limitó la eficacia de las contribuciones de la FAO a la formulación de proyectos de políticas o planes estratégicos. Asimismo, el apoyo de la FAO en materia de políticas y estrategias de seguridad alimentaria y nutrición no se tradujo en proyectos o programas concretos.

79. En la mayor parte de las evaluaciones se manifestó preocupación por la sostenibilidad en relación con la capacidad de los organismos estatales para aplicar eficazmente las recomendaciones (por ejemplo, de seguridad alimentaria). En este sentido, ninguno de los proyectos examinados en la evaluación final del Programa de Asociación FAO/Turquía disponía de una estrategia de salida. La evaluación provisional del proyecto sobre Ordenación sostenible de la tierra y agricultura respetuosa con el clima ejecutado en Turquía también puso de manifiesto que no contaba con una estrategia formal de sostenibilidad ni con un plan de salida. A menudo, la sostenibilidad se describía en términos

generales y se esperaba que se elaboraran proyectos de seguimiento. Los productos de conocimiento fueron sumamente apreciados por los beneficiarios, aunque el interés de otras partes interesadas en esas publicaciones siguió siendo escaso (por ejemplo, los ministerios de Economía, Comercio, etc.). Pese a las contribuciones de la FAO, podría haberse hecho más para facilitar el aprendizaje mutuo y la divulgación de conocimientos en la región (por ejemplo, el aprendizaje adquirido por medio de la DPI y el BERD no se integró adecuadamente en la red/plataforma de cadenas de valor alimentarias sostenibles de la FAO).

3.2.5 Se determinaron varias cuestiones nuevas, como aquellas relacionadas con la adaptación local de los indicadores de los ODS, el fomento y la diversificación de las exportaciones, los sistemas alimentarios, los vínculos con las IR, la cadena de valor de producción animal, etc.

80. Los países de la región ya han adaptado los indicadores de los ODS. En las evaluaciones se determinó la necesidad de asistencia para la formulación de programas con el fin de su seguimiento. La Oficina Regional para Europa y Asia Central ya ha adoptado medidas firmes (más de 10 proyectos financiados con cargo al Fondo del PCT) para abordar esta cuestión a nivel nacional y mediante la integración de programas en las tres IR. Se consideró que otras cuestiones emergentes, tales como la urbanización, la descentralización, la migración, etc., merecían una mayor atención en la teoría del cambio de los OE y a nivel nacional. Ni el fomento de las exportaciones ni las estrategias de diversificación de las mismas estaban todavía bien definidas, pero pronto se esperaba una agilización del proceso de determinación de las modalidades de apoyo.

81. Del mismo modo, la labor de la FAO ha contribuido a la mejora del entorno del comercio mundial, aunque el vínculo con los sistemas alimentarios no ha quedado patente. Esto obedeció a determinados puntos débiles de la teoría del cambio de los OE, así como al hecho de que el concepto de sistemas agrícolas y alimentarios aún no se había asimilado bien en la Organización. Los vínculos entre componentes de las IR (por ejemplo, la cadena de valor de inocuidad alimentaria y la política comercial relativa a las cadenas de valor) así como los vínculos entre las IR (por ejemplo, el desarrollo de la cadena de valor) podrían haber sido más fuertes y estar mejor establecidos.

82. La labor en el sector ganadero (y sobre los marcos de inocuidad alimentaria, en general) requería un compromiso duradero, tal como deja de manifiesto el exitoso compromiso de 10 años de Serbia (datos sobre la producción, el registro del rendimiento, la mejora de la raza y el desarrollo de los mercados). En este sentido, el desarrollo de la cadena de valor de la producción animal no ocupaba un lugar destacado en la cartera. La labor experimental sobre el terreno (en asociación con organismos especializados) podría generar datos empíricos que sirvan de base para el asesoramiento sobre políticas. En general, se amplió el alcance de la colaboración de la FAO con respecto a las cadenas de valor del sector cárnico.

3.2.6 Se hallaron indicios de la ejecución limitada de las estrategias de asociación institucional y de género.

83. La FAO ha obtenido resultados positivos colaborando con asociados en el desarrollo tales como el BERD y la Unión Europea, aunque la cooperación con otros asociados en el desarrollo que actúan en la región ha sido escasa, como en el caso del Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) o de la Corporación Financiera Internacional (CFI). La FAO también ha emprendido iniciativas para reforzar los vínculos con la sociedad civil y el sector privado, por ejemplo, la labor para aumentar la sensibilización sobre los ODS en Armenia⁴⁴.

84. Ha de consolidarse el enfoque de las mejoras en cuanto a la disparidad de género, que no se introdujo en los marcos de programación por países sino recientemente. Es necesario promover en toda la región una determinación firme de las carencias que podrían abordarse a nivel programático o de proyectos. Las evaluaciones de género realizadas en varios países (por ejemplo, Albania, Armenia, Georgia, Kirguistán, Tayikistán, Turquía y Uzbekistán) constituyeron un claro avance en este sentido. Se destacó que las cuestiones de género relativas específicamente al comercio agroalimentario en la región podrían haberse promovido de forma más adecuada, mediante estudios y otras actividades.

⁴⁴ Disponible en: <http://www.fao.org/in-action/fsn-caucasus-asia/news/news-detail/en/c/1161492/>.

III.3 Enseñanzas adquiridas

85. La FAO es una Organización enfocada en la excelencia, con una trayectoria y una reputación sólidas en la región. Su implicación podría traer consigo considerables aumentos de eficiencia favoreciendo el diálogo, facilitando el acceso a conocimientos innovadores y atrayendo contribuciones suplementarias a los proyectos (incluido en especie). De conformidad con su mandato, la FAO desempeña una función crucial en la promoción y facilitación del diálogo multilateral, el intercambio de conocimientos y la creación de redes a nivel regional, y colabora para promover la cooperación intrarregional e interregional. Las IR constituyen una base adecuada para facilitar el diálogo intersectorial así como la vinculación con procesos externos. Sin embargo, debería perfeccionarse la teoría del cambio.

86. Un diseño y un enfoque de proyectos multidimensionales fomentan la colaboración de las instituciones estatales y de la sociedad civil, lo que contribuye a aumentar la sostenibilidad de los resultados. La gran colaboración prestada por el personal de los ministerios en la elaboración de documentos sobre políticas garantizó la plena identificación con las estrategias y los planes de acción, lo que constituyó un requisito previo idóneo para la sostenibilidad de los resultados durante y después de la aplicación.

87. La relación de la FAO con el gobierno y la sociedad civil se considera un elemento importante que determina la calidad de su apoyo (por ejemplo, las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional). Un enfoque útil fue la implicación de diversas partes interesadas de los sectores público y privado, tales como representantes de los agricultores y de la industria, en el diálogo sobre los obstáculos específicos a los que se enfrenta la cadena de valor, detectando problemas de fondo y poniendo sobre la mesa cuestiones prácticas (por ejemplo, en el marco de la asociación con el BERD).

88. Es necesaria una colaboración duradera para aumentar los efectos y garantizar la sostenibilidad, tal como pone de manifiesto la colaboración de 10 años con el sector ganadero de Serbia en lo que respecta a la producción, el registro del rendimiento, la mejora de la raza y el desarrollo de los mercados.

89. El Programa de Asociación FAO/Turquía suponía un concepto único de colaboración (entre Turquía y la región de Asia central) que brindó buenas oportunidades para el establecimiento de asociaciones y facilitó la movilización de expertos, lo que contribuyó a aumentar la eficiencia de las operaciones.

90. Se logró un mayor impacto al vincular proyectos pequeños con intervenciones de mayor envergadura (por ejemplo, mediante la generación de los conocimientos y la sensibilización necesarios para formular programas más grandes) o redes ya establecidas. Por ejemplo, sobre la base del proyecto GCP/RER/035/TUR, relativo a la Iniciativa para los plaguicidas y la lucha contra las plagas en Asia central y Turquía, se ha formulado el proyecto, financiado por el FMAM, GCP/SEC/011/GFF, sobre Gestión del ciclo de vida de los plaguicidas y eliminación de plaguicidas obsoletos en Asia central y Turquía. El proyecto UTF/TUR/057/TUR, denominado Sistema nacional de información geoespacial sobre la fertilidad de los suelos y el carbono orgánico del suelo, y el Instituto de investigación central sobre suelos, fertilizantes y recursos hídricos están ahora vinculados con la red internacional sobre suelos. Esto ofrece a las instituciones importantes redes que pueden facilitar el acceso a fondos para proyectos internacionales, como el FMAM.

IV. Conclusiones y recomendaciones

Conclusión 1. La labor de la FAO en la región respondía a las necesidades de desarrollo de los países y a objetivos nacionales relacionados con la reducción de la pobreza rural y la integración del comercio y los mercados agroalimentarios, la ordenación de los recursos naturales y el cambio climático. La ventaja comparativa de la FAO se consideró a menudo indiscutible por las principales partes interesadas. No obstante, se detectó un vacío en las atribuciones por falta de un marco de rendición de cuentas plenamente coherente y exhaustivo a nivel regional. Las IR constituyeron un avance, pero han de seguir perfeccionándose.

91. En consecuencia, los gobiernos han solicitado cada vez más apoyo pertinente de la FAO y de otras instancias a fin de que les presten asesoramiento esencial sobre políticas, apoyo técnico y creación de capacidad para la elaboración de marcos jurídicos, normativos e institucionales (por ejemplo, para la reforma del sector agrícola, la elaboración de políticas y el desarrollo rural, así como el refuerzo de los servicios de extensión y asesoramiento para facilitar la recuperación de zonas rurales y el fomento de la agricultura).

92. Existían indicios de que otras organizaciones donantes habían empleado productos de conocimiento para formular nuevos proyectos o mejorar la prestación de servicios de extensión agrícola a los pequeños agricultores. Pese a las restricciones, los asociados reconocieron los esfuerzos de la FAO con la transformación y la participación en nuevas esferas, mencionando concretamente el empleo rural, la protección social y las evaluaciones nacionales de cuestiones de género.

93. No obstante, la falta de un marco de rendición de cuentas coherente y exhaustivo para los proyectos dificultó el hallazgo de pruebas fidedignas de logros y de resultados duraderos que pudieran atribuirse con verosimilitud a la labor de la FAO. El enfoque programático de las IR está contribuyendo a la elaboración de ese marco.

94. Para facilitar la gestión basada en los resultados, la FAO debería elaborar sistemáticamente una teoría del cambio más amplia en la fase de diseño del proyecto, que explique mejor la cadena de causalidad para lograr los objetivos y resultados. La teoría del cambio debería determinar los efectos intermedios e hipótesis que no estén necesariamente sujetos al proyecto. El enfoque pragmático de las IR parece constituir un avance en este sentido, además de permitir un ritmo de ejecución constante y evitar las discontinuidades.

Recomendación 1. Mejorar el marco actual de rendición de cuentas en los planos regional y temático a fin de que sea plenamente coherente y exhaustivo, velando por que todos los proyectos se basen en una teoría del cambio sólida.

Conclusión 2. Las capacidades reducidas a nivel nacional y regional limitaron la eficacia de la labor de la FAO en la región, en particular, la aplicación de un sistema de seguimiento y evaluación integral a escala nacional y regional.

95. El seguimiento y la evaluación fueron, en general, bastante deficientes. Esto se atribuyó, en parte, a las capacidades limitadas de la FAO en los países (muchos de ellos carecían de representación de pleno derecho), lo que dificultó que se les delegara la ejecución de los proyectos. La Oficina Regional para Europa y Asia Central y la Oficina Subregional para el Asia Central experimentaron asimismo restricciones de la capacidad y los recursos, lo que complicó el suministro de apoyo técnico y la coordinación. La ERC ha reconocido la necesidad de revisar la cobertura mundial de la FAO a fin de prestar un apoyo más eficaz a los Estados Miembros potenciando la capacidad de las oficinas descentralizadas y manteniendo al mismo tiempo la capacidad técnica de la Sede de la FAO.

96. La falta de un sistema de seguimiento y evaluación a nivel nacional y regional dificultó el hallazgo de pruebas fidedignas de logros y de resultados duraderos que pudieran atribuirse a la labor de la FAO. Si bien han de fortalecerse mediante la elaboración de teorías del cambio exhaustivas en cuanto base de esos sistemas, el enfoque pragmático de las IR parece constituir un avance en dicho sentido.

97. La FAO debería mejorar su cultura de la gestión basada en los resultados para una evaluación y gestión eficaces de los resultados a nivel regional y nacional. Tendría que reforzar el objetivo de aprendizaje determinando periódicamente la evaluabilidad de los proyectos, aplicando un seguimiento orientado a resultados o evaluaciones provisionales y organizando eventos de aprendizaje estructurados. Esto debería ir acompañado de la impartición continua de formación a los directivos y demás miembros del personal sobre los diversos aspectos de la gestión de los resultados, tales como la autoevaluación.

Recomendación 2. Aplicar un sistema de seguimiento y evaluación coherente y exhaustivo a nivel nacional y regional. Fortalecer la capacidad de las oficinas regionales y subregionales para proporcionar apoyo técnico a las oficinas de la FAO en los países en lo que respecta a la formulación de proyectos y la prospección de recursos.

Conclusión 3. La consecución de repercusiones importantes a partir de las intervenciones de la FAO dependía en gran medida de la asimilación de las políticas y de la movilización de inversiones. Esto supone normalmente estrategias de salida sólidas y asociaciones fuertes.

98. El potencial que tiene la FAO de alcanzar una repercusión importante a nivel de los OE se ve restringido por la magnitud y duración actuales de sus intervenciones, su limitado control sobre los logros alcanzados por la aplicación de las políticas y el inadecuado apoyo extrapresupuestario existente para ciertos temas clave. Se obtuvieron resultados más destacados cuando existía un fuerte vínculo programático y coordinación con los programas de cooperación técnica y la DPI (por ejemplo, las inversiones apoyadas por esta División en diversas regiones, incluida la larga experiencia acumulada durante años en el diálogo sobre políticas, las plataformas sectoriales y la labor de apoyo institucional en Ucrania, que se replicó más tarde en los sectores de la carne y los productos lácteos de Serbia).

99. En este contexto, un importante factor clave del éxito de la labor de la FAO fueron las fuertes asociaciones basadas en los marcos vigentes, tales como el Memorando de entendimiento que preveía una división de fondos del 70/30 con el BERD. Las asociaciones con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) también fueron fundamentales para la labor de la FAO relativa a la inocuidad de los alimentos.

100. La FAO ha contribuido a las políticas y a iniciativas experimentales ampliables. No obstante, es necesario hacer más para que eso se concrete en programas de inversiones. La falta de estrategias de salida sólidas en muchos proyectos se tradujo en una sensibilización reducida de las partes interesadas, más allá de los beneficiarios directos, e impidió el aprendizaje mutuo y la difusión de conocimientos en la región (por ejemplo, los conocimientos sobre publicaciones siguieron siendo bastante escasos en muchas ocasiones). La gestión de los proyectos debería prever la elaboración de una “estrategia de salida” al inicio del proyecto o durante su ejecución, para maximizar la sostenibilidad del proyecto. Deberían incluirse actividades específicas, tales como la organización de sesiones finales para relacionar todos los temas abordados y tal vez acordar compromisos concretos para el futuro. Esas estrategias de salida deberían aplicar los conocimientos técnicos de la FAO en esferas muy significativas para colaborar con asociados estratégicos, como la Unión Europea, la CFI y el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), entre otros.

Recomendación 3. Garantizar que todos los proyectos incluyan una estrategia sólida de salida, centrada en el fortalecimiento de las instituciones y en la facilitación del aprendizaje mutuo y la difusión de conocimientos en toda la región, y aprovechar los conocimientos técnicos de la FAO para colaborar con asociados estratégicos.

Conclusión 4. La falta de conocimientos y capacidad de la FAO y las partes interesadas impidió que la problemática de la igualdad de género se abordara sistemáticamente en las intervenciones de la Organización en la región.

101. Si bien es obligatoria la incorporación de las cuestiones de género en toda la labor de la FAO, el análisis de género y la incorporación de la problemática de género no se realizaron de forma sistemática y coherente, en todas las esferas temáticas y a lo largo de todo el ciclo de programación, a fin de garantizar que se satisficiesen adecuadamente las necesidades, prioridades y experiencias específicas de las mujeres. No obstante, ya se han introducido medidas concretas en los nuevos marcos de programación por países, se está capacitando al personal de la FAO y los ministerios, y se han realizado varias evaluaciones nacionales de cuestiones de género.

Recomendación 4. Seguir adquiriendo conocimientos y creando capacidad (tanto en la FAO como entre las partes interesadas) para la incorporación de cuestiones de género a fin de garantizar que (toda) la labor de la FAO en la región aborde esas cuestiones (por ejemplo, mediante la realización sistemática de análisis de género durante todo el programa y el ciclo de proyecto).

Bibliografía

Los documentos relacionados con los períodos de sesiones 29.º, 30.º y 31.º de la Conferencia Regional para Europa (ERC) pueden consultarse en el sitio <http://www.fao.org/europe/conference/en/>:

Banco Mundial. 2018. *Poverty and Shared Prosperity*.

FAO. 2012. Estrategia y visión de la labor de la FAO en materia de nutrición.

FAO. 2013. Política de igualdad de género de la FAO: Alcanzar las metas de seguridad alimentaria en la agricultura y el desarrollo rural.

FAO. 2014. *Rural women in Eastern Europe and Central Asia*.

FAO. 2014. *Terminal Evaluation of the Project "Capacity Building on Obsolete and POPs Pesticides in Eastern European Caucasus and Central Asian (EECCA) countries"* (Evaluación final del proyecto sobre Creación de capacidad sobre plaguicidas obsoletos y que son contaminantes orgánicos persistentes en los países de Europa oriental, el Cáucaso y Asia central [EECCA]).

FAO. 2015. Evaluación final del Programa de Asociación FAO/Turquía.

FAO. 2015. *Final evaluation of the project National Food Security Information System in Kyrgyzstan* (Evaluación final del proyecto sobre el Sistema nacional de información sobre seguridad alimentaria de Kirguistán).

FAO. 2016. *Evaluation of FAO's contribution to the Kyrgyz Republic* (Evaluación de la contribución de la FAO a la República Kirguisa).

FAO. 2016. Estrategia regional de igualdad de género para Europa y Asia central 2016-17 y plan de acción correspondiente.

FAO. 2017. Evaluación de la contribución de la FAO al Objetivo estratégico 4: Propiciar sistemas agrícolas y alimentarios más inclusivos y eficientes.

FAO. 2017. Evaluación de la contribución de la FAO a la reducción de la pobreza rural (OE 3).

FAO. 2017. *Mid-term Evaluation of the Project "Sustainable Land Management and Climate-Friendly Agriculture"* (Evaluación a mitad de período del proyecto sobre Ordenación sostenible de la tierra y agricultura respetuosa con el clima).

FAO. 2019. *Regional Overview of Food Security and Nutrition in Europe and Central Asia*.

FAO. 2019. *Evaluation of FAO's Contribution to Georgia* (Evaluación de la contribución de la FAO a Georgia). Roma, FAO.

FAO. 2019. Informe de síntesis regional de la Oficina Regional para Europa y Asia Central: resumen de las principales conclusiones y recomendaciones.

V. Apéndice 1. Marco conceptual para la adaptación de las Iniciativas regionales y de los ODS al contexto local

1. La labor de la FAO para reducir la pobreza rural en la región de Europa y Asia central se canaliza principalmente a través de dos componentes de la IR 1, que abarcan un total de 12 áreas.

Cuadro 3: Marco conceptual de la IR 1

Componentes	Áreas
Apoyar la formulación de políticas y las prácticas innovadoras para lograr un aumento de la producción agrícola sostenible	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento de tecnologías de producción innovadoras y sostenibles. • Buenas prácticas agrícolas (BPA), como el manejo integrado de plagas, la producción orgánica y la conservación de los recursos fitogenéticos. • Creación de capacidad de los agricultores, en particular mediante escuelas de campo para agricultores. • Formulación de políticas en favor del aumento de la producción agrícola sostenible. • Mejora del acceso a los recursos naturales, como las tierras, el agua y los bosques.
Fomentar la mejora de los medios de subsistencia rurales y del acceso a los recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. • Apoyo a la concentración parcelaria, la reglamentación de los mercados de terrenos agrícolas y la gestión y privatización de terrenos agrícolas estatales. • Transformación de las instituciones rurales, en particular mediante servicios de extensión mejores y participativos y servicios electrónicos. • Política de desarrollo rural (por ejemplo, estrategias y programas). • Desarrollo comunitario integrado. • Labores migratorias, en particular atajando las causas últimas. • Mejora del acceso a cadenas de valor (cortas).

2. La labor de la FAO en relación con la IR 1 ha contribuido principalmente al ODS 1 (metas 1.4 y 1.b mediante el respaldo a la aplicación de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional y la promoción de programas nacionales de consolidación parcelaria) y el ODS 2 (metas 2.3 y 2.4, mediante el respaldo a la adopción de prácticas óptimas para mejorar la competitividad de las pequeñas explotaciones agrícolas), así como al ODS 5 (meta 5.A), el ODS 8 (meta 8.6) y, en cierta medida, el ODS 10. Esto se logró armonizando la labor con el OE 2 y el OE 3, así como el OE 1 y el OE 4 a fin de:

- i. Incrementar las capacidades de los agricultores en relación con la producción agrícola sostenible mediante la mejora del acceso de estos a servicios como las escuelas de campo para agricultores o los servicios de extensión (realización 3.1), de manera que puedan adquirir BPA en ámbitos como la actividad forestal, la pesca y la producción ganadera, aumentando al mismo tiempo la adaptación y la resiliencia al cambio climático (realizaciones 2.1 y 2.2).

- ii. Garantizar un crecimiento inclusivo a través de la mejora de los medios de subsistencia rurales, haciendo hincapié en la igualdad de género y el empoderamiento económico. La iniciativa respaldó políticas de desarrollo rural en múltiples sectores, el desarrollo de cadenas de valor comunitarias y cortas, estadísticas y la aplicación de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, en particular el tratamiento de la fragmentación de la tierra mediante instrumentos de consolidación parcelaria (realización 3.1).

3. La labor de la FAO para consolidar la integración del comercio y los mercados agroalimentarios en la región de Europa y Asia central se canaliza principalmente a través de los tres componentes de la IR 2, que abarcan un total de 10 áreas.

Cuadro 4: Marco conceptual de la IR 2

Componentes	Áreas
Acuerdos comerciales	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de la OMC y otros acuerdos de integración de mercados
Normas internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Fitosanitarias • Normas de inocuidad de los alimentos • Mejores prácticas • Cuestiones de control sanitario/veterinario • Mejora del acceso a cadenas de valor (cortas)
Fomento del acceso a los mercados	<ul style="list-style-type: none"> • Diversificación de las exportaciones • Cadenas de valor • Pérdida y desperdicio de alimentos • Fomento del comercio saliente • Indicaciones geográficas, producción ecológica y calidad de marca • Fomento del acceso a mercados nacionales y de exportación

4. Los tres componentes y áreas técnicas abarcan actividades relacionadas con el comercio y los mercados en cuanto tema subyacente que contribuye principalmente al ODS 2 (meta 2.b.2 mediante el desarrollo de las capacidades de los gobiernos y el sector privado en relación con los instrumentos de la OMC, y el fomento de mercados transparentes para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales), el ODS 8 (meta 8.a.1 mediante el desarrollo de las capacidades de los gobiernos y el sector privado para aumentar el respaldo a la Ayuda para el comercio) y el ODS 12 (meta 12.3 mediante el apoyo a la formulación de estrategias nacionales para reducir las pérdidas y el desperdicio de alimentos, así como el fortalecimiento del sistema oficial de control alimentario). La IR 2 contribuye asimismo, de forma más indirecta, al ODS 15 relativo a la vida de los ecosistemas terrestres y al ODS 17 relativo a las asociaciones para lograr los objetivos marcados.

5. En este contexto, la labor relativa a la IR 2 corresponde principalmente al OE 4, así como al OE 1, el OE 2 y el OE 3, y en cierta medida, al OE 5 a fin de:

- i. Mejorar las capacidades de los países que están negociando su adhesión a la OMC, o que se han adherido recientemente y se encuentran en la fase de cumplimiento de sus compromisos, mediante: i) la capacitación de funcionarios, representantes de la industria agroalimentaria y expertos nacionales que contribuyan a la formulación de políticas comerciales relacionadas con el comercio internacional, como el acceso a los mercados, las medidas nacionales de apoyo, los obstáculos técnicos al comercio, la solución de diferencias comerciales, la facilitación del comercio y la transparencia; y ii) el respaldo a la Red de expertos en comercio agrícola en cuanto foro de diálogo sobre políticas y estrategias comerciales por medio de la organización de talleres, mesas redondas y conferencias de alto nivel (realización 4.1).
- ii. Abordar cuestiones relacionadas con la sanidad vegetal mediante: i) el apoyo a la organización regional de protección fitosanitaria y a las organizaciones nacionales de protección fitosanitaria para la aplicación de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF); ii) el refuerzo de la sanidad animal creando capacidad en los servicios veterinarios para procurar la revisión y armonización de la legislación nacional conexas; la prevención y el control de las enfermedades transfronterizas de los animales y el apoyo al establecimiento de sistemas nacionales de identificación y rastreo de animales; el aumento de la capacidad para combatir la amenaza de la resistencia a los antimicrobianos; iii) el fortalecimiento de la capacidad de los organismos regionales respecto a la bioinocuidad y el refuerzo de las redes correspondientes para cumplir los acuerdos de la OMC; y iv) el apoyo a la creación de sistemas oficiales de control alimentario sólidos y al Comité Coordinador FAO/OMS para Europa a fin de garantizar un diálogo sobre las políticas de inocuidad de los alimentos que sea incluyente y participativo (realización 4.2).
- iii. Promover un entorno más propicio para las políticas de fomento y diversificación del comercio mediante: i) la prestación de asistencia en la preparación de estrategias de fomento de la exportación a nivel nacional y de campañas para llegar a nuevos mercados de productos alimentarios; ii) un análisis de las cadenas de valor que ofrezca información sobre el funcionamiento de canales comerciales específicos mediante la determinación de las restricciones para el crecimiento de mercados nacionales y de exportación, y la aportación de soluciones para crear cadenas de valor agroalimentarias más eficientes, inclusivas y sostenibles; iii) la promoción de las indicaciones geográficas y la producción orgánica para crear cadenas de valor sostenibles, que se situarán estratégicamente en las políticas agrícolas nacionales para impulsar el desarrollo rural sostenible, aumentar las oportunidades comerciales, la calidad de los alimentos y la diversificación de las oportunidades de ingresos de las comunidades rurales, tanto dentro como fuera de la explotación; y iv) el fomento de buenas prácticas y la continuación de un diálogo de alto nivel y entre expertos, combinado con el desarrollo de la capacidad de los funcionarios y los expertos nacionales (realización 4.3).
- iv. Apoyar a las instancias decisorias, los productores agrícolas y los investigadores mediante: i) informes analíticos o de síntesis que proporcionen indicios de comercio agroalimentario; y ii) el desarrollo de la capacidad de funcionarios para la aplicación de métodos actuales de análisis de las repercusiones de las políticas comerciales, alimentarias y agrícolas, y para el diseño de estrategias para el desarrollo de los sistemas agroalimentarios nacionales (realización 4.4).

6. La introducción de una nueva IR en 2018 proporcionó un marco programático para fortalecer sistemáticamente las capacidades de los países a fin de lograr una ordenación sostenible de los recursos, en particular mediante la adaptación al cambio climático y su mitigación, y la reducción del riesgo de catástrofes en la agricultura, la actividad forestal y la pesca (IR 3). El apoyo se presta por medio de tres componentes y siete áreas de trabajo.

Cuadro 5: Marco conceptual de la IR 3

Componentes	Áreas
Mejora de la armonización de las políticas, la cooperación y la coordinación para el uso sostenible de los recursos naturales, la adaptación al cambio climático y su mitigación, así como la reducción de riesgos de catástrofes.	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar el diálogo sobre políticas intersectoriales con miras a elaborar estrategias más integradas. • Mejora de las capacidades sobre gestión de riesgos y crisis, agricultura sostenible, actividad forestal y pesca, y adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos.
Provisión y recopilación eficaces de datos, instrumentos y servicios para la adopción de decisiones eficaces en materia de gestión de los recursos naturales, cambio climático y reducción de riesgos de catástrofes.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de las capacidades de estadística y análisis para la aplicación y el seguimiento de los indicadores de los ODS de los que es responsable la FAO. • Mejora de los servicios de agrometeorología, la alerta temprana, el levantamiento de mapas de riesgos o peligros y la elaboración de modelos de cambio climático.
Creación de capacidad para la gestión sostenible de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático y su mitigación, así como la reducción de riesgos de catástrofes.	<ul style="list-style-type: none"> • El fortalecimiento de la capacidad para formular políticas, estrategias y marcos reglamentarios (por ejemplo, la gestión sostenible del agua y la tierra, y los sistemas alimentarios resistentes al clima y sostenibles). • Mejora del acceso a la financiación para el clima y el medio ambiente (por ejemplo, el FVC y el FMAM). • Mejora de la capacidad de preparación para emergencias con objeto de reducir los efectos de las crisis y catástrofes.

7. Los tres componentes y áreas técnicas contribuyen al ODS 12 (mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales relativas a prácticas de prevención y mitigación, vulnerabilidad no estructural, consumo y producción sostenibles) y el ODS 13, así como el ODS 2 (mediante el respaldo a una agricultura más productiva y sostenible), el ODS 6 (mediante el apoyo a la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos reforzando la resiliencia y la adaptación a las catástrofes naturales, el aumento de la eficacia en el uso del agua, la integración de las políticas y la mejora de la educación y la creación de capacidad), el ODS 14 (relativo a los océanos y los mares) y el ODS 15 (relativo a la vida de los ecosistemas terrestres mediante la utilización sostenible y la restauración de los ecosistemas, la gestión forestal y la lucha contra la desertificación y la recuperación de terrenos y suelos degradados).

8. En este contexto, la labor relativa a la IR 3 corresponde principalmente al OE 2 y el OE 5, pero también a los OE 1, 3 y 4:

- i. Mejorar las capacidades de los gobiernos y las partes interesadas y fomentar la adquisición de conocimientos y el refuerzo de las actividades de promoción en favor de prácticas más integradas e intersectoriales (OE 2.1). Experimentar, ensayar o aumentar la escala de prácticas para fortalecer las capacidades nacionales relativas a la ejecución, el seguimiento y la evaluación de políticas e instrumentos internacionales, programas y legislación que fomenten la producción sostenible y hagan frente al cambio climático y la degradación ambiental (OE 2.1 y OE 2.3). Respaldo la formulación de políticas y programas destinados a fortalecer la sostenibilidad de la agricultura, la actividad forestal y la pesca y hacer frente al cambio climático y la degradación ambiental, así como la mejora de las capacidades para facilitar el diálogo intersectorial con miras a elaborar estrategias más integradas (OE 2.2).

Prestar apoyo, en particular en forma de sensibilización y creación de capacidad, para garantizar la integración eficaz de la agricultura, la actividad forestal y la pesca en los mecanismos de gobernanza internacionales, especialmente en relación con la Agenda 2030 (OE 2.3). Mejorar las capacidades (técnica y de gestión) de los gobiernos y las partes interesadas para recopilar, analizar y presentar datos destinados a la toma de decisiones (OE 2.4 y OE 4.3). Mejorar las capacidades de evaluación y seguimiento de todas las perspectivas para la seguridad alimentaria, como las emisiones de gas de efecto invernadero procedentes del sector agrícola y la creación de productos estratégicos del conocimiento (OE 2.4).

- ii. Fortalecer la capacidad de los gobiernos y las organizaciones públicas para formular y promover políticas, estrategias, planes y programas de inversión en los ámbitos de la reducción de los riesgos y la gestión de las crisis (OE 5.1). Mejorar la coordinación y la movilización de recursos para la reducción de riesgos y la gestión de crisis a fin de contribuir a un entorno propicio (legislación, incentivos, servicios, etc.) para garantizar transiciones sostenibles y resilientes al clima y el fortalecimiento de la colaboración nacional, regional e internacional y el intercambio de conocimientos para atender prioridades, por ejemplo, plagas y enfermedades transfronterizas, así como otras amenazas para los sistemas de producción ocasionadas por el cambio climático (OE 5.1). Mejorar las capacidades (técnica y de gestión) de los gobiernos y las partes interesadas para establecer o mejorar los mecanismos para detectar y seguir las amenazas y perturbaciones (como los factores climáticos y naturales y de mercado/económicos), evaluar los riesgos y prestar servicios integrados y oportunos de alerta temprana sobre seguridad alimentaria (OE 5.2). Ampliar las prácticas de prevención y mitigación que reducen los efectos de las amenazas y crisis, y respaldar los procesos de análisis e institucionalización en contextos específicos de prácticas y medidas de reducción de la vulnerabilidad no estructural, como la transmisión de riesgos (OE 5.3). Mejorar la capacidad nacional de preparación para emergencias con objeto de reducir los efectos de las crisis y catástrofes (OE 5.4).
- iii. Mejorar las capacidades de los gobiernos y de las partes interesadas y apoyar la generación de conocimientos y el incremento de las actividades de promoción, con el propósito de aumentar las sinergias entre la protección social, la nutrición, la agricultura y la gestión de los recursos naturales, en especial ante el cambio climático (OE 3.3).
- iv. Fortalecer las capacidades de los gobiernos, comunidades y otras partes interesadas fundamentales para poner en práctica políticas, estrategias, marcos reglamentarios y planes de inversión que presten apoyo a sistemas agroalimentarios inclusivos y eficientes (OE 4.2).
- v. Experimentar, ensayar o aumentar la escala de prácticas para fortalecer las capacidades nacionales relativas a la ejecución, el seguimiento y la evaluación de políticas e instrumentos internacionales, programas y legislación que fomenten la producción sostenible y hagan frente al cambio climático y la degradación ambiental y su contribución a la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y todas las formas de malnutrición (OE 2.3).