

Marzo de 2006



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DEL PROGRAMA

95° período de sesiones

Roma, 8 – 12 de mayo de 2006

Evaluación de asociaciones y alianzas

Índice

	Páginas
Siglas	2
Prefacio	5
Resumen de orientación	6
I. Introducción	11
A. ANTECEDENTES	11
B. ¿QUÉ ES UNA ASOCIACIÓN?	12
C. ENFOQUE Y METODOLOGÍA	13
C.1 Enfoque	13
C.2 Alcance	13
C.3 Perspectiva	14
C.4 Métodos	15

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org

II. La estrategia	17
III. Reseña general de las asociaciones y alianzas de la FAO	18
A. ACTIVIDADES DEL PROGRAMA ORDINARIO	18
B. OFICINAS REGIONALES Y SUBREGIONALE	20
C. OFICINAS EN LOS PAÍSES	21
D. MODALIDADES DE LAS ASOCIACIONES	22
IV. Evaluación de las Asociaciones y Alianzas de la FAO	23
A. ASOCIACIONES DE LA FAO CON ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y DE LA SOCIEDAD CIVIL (ONG/OSC)	23
A.1 Finalidades y resultados de la asociación	25
A.2 Conclusiones	28
B. ASOCIACIÓN DE LA FAO CON EL SECTOR PRIVADO	31
B.1 Finalidades y resultados de la asociación	32
B.2 Conclusiones	36
C. ASOCIACIONES CON INSTITUCIONES DE INVESTIGACIÓN	39
C.1 Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCAI)	39
C.2 Otras instituciones académicas/de investigación	41
D. ASOCIACIONES DE LA FAO CON EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS, EL BANCO MUNDIAL, Y OTRAS ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES	45
D.1 La FAO y el sistema de las Naciones Unidas	45
D.2 Asociaciones con el Banco Mundial	54
D.3 Asociaciones con otras OIG, entre ellas los órganos regionales	55
E. ACUERDOS INSTITUCIONALES EN APOYO DE LA ESTRATEGIA	56
E.1 Gestión general de las asociaciones	56
E.2 Abordar el riesgo de menoscabo de la reputación	60
V. Conclusiones y lecciones aprendidas	63
	Párrafos
Recomendación 1: <i>Aumentar la inclusividad de la FAO</i>	84
Recomendación 2: <i>Mejorar la gestión de los conocimientos y facilitar el aprendizaje institucional</i>	85
Recomendación 3: <i>Perfeccionar la estrategia para las asociaciones con el sector privado</i>	123
Recomendación 4: <i>Aumento del conocimiento mutuo</i>	124
Recomendación 5: <i>Elaborar un enfoque de la Organización para los asociados en la investigación</i>	145
Recomendación 6: <i>Aumento del conocimiento mutuo</i>	146

Recomendación 7: <i>Mejorar las asociaciones con organizaciones de las Naciones Unidas en los países, en particular para la consecución de los ODM</i>	178
Recomendación 8: <i>Aclarar las funciones de los distintos organismos que tiene su sede en Roma</i>	179
Recomendación 9: <i>Mejorar la gestión de las asociaciones</i>	197
Recomendación 10: <i>Simplificar los procedimientos</i>	206
Recomendación 11: <i>Evaluar a los asociados en el contexto de la asociación, sopesando los riesgos frente a los posibles beneficios</i>	207
Recomendación 12: <i>Comunicar eficazmente los procedimientos en toda la Organización</i>	208

Evaluación de la estrategia intersectorial de la FAO “Ampliar las asociaciones y alianzas”

Julio de 2005

El equipo de evaluación agradece sentidamente el apoyo de todos los funcionarios de la FAO que dedicaron parte de su tiempo a proporcionarle opiniones e información. Con un reconocimiento especial a Nadine Monnichon y Heather Young, del Servicio de Evaluación de la FAO, por la asistencia administrativa prestada.

Equipo de evaluación:

R. Sauvinet-Bedouin, jefe del equipo de evaluación
M.G. Quietì, oficial superior de apoyo a las políticas agrarias

A. Kaminker, consultor/asistente de investigación

Con la contribución de:

L. Olsen, consultor, sector privado

W. Edwardson, consultor, sector privado

Siglas

ACB	Asociación de Colaboración en materia de Bosques
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ADRAO	Centro Africano del Arroz
ADRS	agricultura y desarrollo rural sostenibles
AGORA	Acceso a la investigación mundial en línea sobre la agricultura
AICH	Alianza Internacional contra el Hambre
AIM	Año Internacional de las Montañas
AMAD	Base de datos sobre el acceso a los mercados agrícolas
AMCH	Alimentar la mente para combatir el hambre
APRACA	Asociación de Crédito Agrícola y Rural para Asia y el Pacífico
ASEG	Programa de análisis socioeconómico y de género
BBC	Corporación Británica de Radiodifusión
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CCA	Evaluación conjunta sobre los países
CCI	Centro de comercio internacional UNCTAD/OMC
CCRF	Código de Conducta para la Pesca Responsable
CEB	Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación
CIAT	Centro internacional de agricultura tropical
CIIA	Centros internacionales de investigación agrícola
CIP	Comité Internacional de Planificación de las ONG/OSC para la soberanía alimentaria
CMA	Cumbre Mundial sobre la Alimentación
CMA:cad	Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
Codex	Comisión FAO/OMS del Codex Alimentarius
CUREMIS	Temas actuales y emergentes para el análisis Económico y la investigación de políticas
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
DOALOS	División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EIRD	Estrategia internacional para la reducción de desastres
ERP	Educación para la población rural
ESC	Dirección de Productos Básicos y Comercio
ETC Group	Grupo de acción sobre erosión, tecnología y concentración
FAOSTAT	Base de datos estadísticos sustantivos de la Organización
FCPB	Fondo Común para los Productos Básicos
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUB	Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques

FODEPAL	Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina
FPMIS	Sistema de información sobre gestión del Programa de Campo
GCIAI	Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional
GIG	Grupos Intergubernamentales sobre Problemas de Productos Básicos
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
HLCM	Comité de Alto Nivel sobre Gestión
HLCP	Comité de Alto Nivel sobre Programas
ICP	Programa Cooperativo de las Industrias
ICP	información y consentimiento previos
IFI	instituciones financieras internacionales
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IIPA	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
ILRI	Instituto Internacional de Investigaciones Agropecuarias
INFOFISH	Organización Intergubernamental de Información y Asesoramiento Técnico para la Comercialización de Productos Pesqueros en la Región de Asia y el Pacífico
IPGRI	Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos
IRRI	Instituto Internacional de Investigación sobre el Arroz
IT-PGR	Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura
IUFRO	Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal
LADA	evaluación de la degradación de tierras secas
MOPAN	Multilateral Organisations Performance Assessment Network
MSF	medidas sanitarias y fitosanitarias
NENARNAP	Near East and North Africa Regional Network for Agricultural Policies
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODI	Instituto de Desarrollo de Ultramar
ODM	objetivos de desarrollo del Milenio
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIG	Organización intergubernamental
OING	Organización Internacional no Gubernamental
OIPB	Organismo Internacional de Productos Básicos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONG/OSC	Organizaciones no gubernamentales/de la sociedad civil
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
OTC	obstáculos técnicos al comercio
PAM	Programa de acción mundial para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en Tierra

PIRES	Sistema de apoyo para la planificación, la presentación de informes sobre la ejecución y la evaluación del programa
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPM	Plan a Plazo Medio
PPRC	Comité de Examen de Programas y Proyectos
Programa 21	Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
PYMES	pequeñas y medianas empresas agrícolas
SADC	Comunidad para el Desarrollo del África Meridional
SADN	Dependencia de Relaciones con el Sistema de las Naciones Unidas
SC	Comisión de Patrocinio
SDA	Dirección de Desarrollo Rural
SETSAN	Secretaría Técnica para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición
SICIAV	Sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad
SIMUVIMA	Sistema Mundial de Vigilancia del Medio Ambiente
SMOT	Sistema mundial de observación terrestre
SNGE	Servicio de enlace con las organizaciones no gubernamentales
SNIA	Sistemas nacionales de investigaciones agronómicas
SPC	Strategic Partnership Committee
SRO	Oficinas Subregionales
TCDN	Dependencia de Cooperación con el Sector Privado y las ONG
TCDS	Dependencia de Recursos y de Asociaciones Estratégicas
TCI	Dirección del Centro de Inversiones
UICN	Unión Mundial para la Naturaleza
UNCT	Equipo de las Naciones Unidas de apoyo a los países
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNSNRDFS	United Nations System Network on Rural Development and Food Security
WFC/ICLARM	Centro Mundial de Pesca (antigua denominación: Centro internacional para la ordenación de los recursos acuáticos vivos)
WRI	Instituto Mundial sobre Recursos

Prefacio

Tras la finalización de esta evaluación el Director General presentó sus propuestas de reforma de la Organización a los Miembros de la FAO en el Consejo y la Conferencia en 2005, y actualmente esas propuestas se están examinando más a fondo en las conferencias regionales. En ellas se hace especialmente hincapié en el fortalecimiento y desarrollo de la colaboración con organismos externos. Ampliando las alianzas, asociaciones y programas conjuntos se logrará un enfoque más centrado en los efectos de la labor de la Organización. La estrategia presentada por el Director General con este fin se basa en tres consideraciones principales:

- Tomar en cuenta la aparición de actores clave en el desarrollo agrícola y rural de los países en desarrollo, incluido el lugar cada vez más destacado que ocupa el sector privado en los servicios y la producción así como la función de importancia creciente que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en la labor de promoción y asistencia para el desarrollo;
- Fortalecer las relaciones con las organizaciones de las Naciones Unidas y los órganos regionales y subregionales a todos los niveles, y especialmente en el ámbito nacional, para trabajar en la realización de los objetivos de desarrollo del Milenio; y
- Fomentar centros de excelencia como forma de ampliar la base de conocimientos de la Organización, así como su proyección hacia el exterior.

Estas consideraciones están en consonancia con las líneas maestras respecto de las cuales se ha evaluado el objetivo estratégico de ampliar las asociaciones y alianzas.

La serie de documentos en los que se presentan las propuestas de reforma del Director General no hace referencia a las modalidades y estrategias más específicas en forma tan pormenorizada como las conclusiones y recomendaciones de esta evaluación. Sin embargo, varios de los cambios propuestos en la estructura orgánica que se están aplicando en este momento se orientan fundamentalmente en la misma dirección, en concreto:

- reunir en una sola dependencia todas las relaciones con entidades de las Naciones Unidas;
- situar la colaboración con organizaciones de la sociedad civil en una dirección que tenga un claro mandato de asociación para la Alianza Internacional contra el Hambre (AICH) y por tanto, implícitamente, dar a las relaciones un carácter más orientado hacia el contenido;
- establecer una sede institucional para fomentar redes de conocimientos con centros de excelencia; y
- situar en una misma dirección la AICH y la Red del sistema de las Naciones Unidas sobre desarrollo rural y seguridad alimentaria.

El equipo de evaluación considera que la realización de estos cambios ayudará a fortalecer el trabajo en aras del objetivo estratégico de ampliar las asociaciones y alianzas. Sin embargo, los cambios en la estructura no son suficientes por sí solos. No deben menoscabar la necesidad de concebir de manera más estratégica y ajustar las relaciones de la Organización con algunos de sus asociados, en particular aquellos cuya función en el contexto internacional ha evolucionado considerablemente en los últimos decenios. En este sentido, es de esperar que las conclusiones y recomendaciones contenidas en este informe ayuden a afinar y mejorar los resultados del trabajo que realiza la Organización en asociación con otras entidades.

Resumen de orientación

- i. En todas las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas se ha afirmado que para lograr progresos en la superación del hambre y la pobreza, en la promoción del desarrollo económico y social y en la conservación del medio ambiente es indispensable contar con asociaciones eficaces a todos los niveles. La promoción de asociaciones con entidades públicas y privadas ocupó un lugar central en las reformas del Secretario General, y “Fomentar una asociación mundial para el desarrollo” es el octavo de los objetivos de desarrollo del Milenio aprobados por la Asamblea del Milenio en septiembre de 2000. Muchas organizaciones internacionales, especialmente dentro del sistema de las Naciones Unidas, han respondido a este llamado avanzando hacia una mayor colaboración recíproca y con un número menor de asociados tradicionales.
- ii. La FAO no ha constituido una excepción a esta tendencia. Los problemas que deben abordarse se han vuelto cada vez más complejos; se han reconocido las funciones decisivas y complementarias de la sociedad civil y del sector privado en el escenario internacional; se han planteado problemas en relación con la participación de estos nuevos actores en la estructura de gobierno global, sus responsabilidades y su rendición de cuentas, y los Miembros han presionado a la Organización para que centre su trabajo en los ámbitos en que posee una ventaja comparativa, con recursos cada vez más reducidos. Esto ha tenido como consecuencia la inclusión de “Ampliar las asociaciones y alianzas” entre las estrategias intersectoriales de toda la Organización presentadas en el *Marco Estratégico 2000-2015* y elaboradas ulteriormente en los *Planes a Plazo Medio 2004-2009* y *2006-11*. Los documentos presentan una estrategia articulada en torno a tres ejes, cada uno de los cuales se refiere a una categoría de asociados (organizaciones de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales (IFI) y otras organizaciones intergubernamentales (OIG), organizaciones de la sociedad civil (OSC) y el sector privado). En esta evaluación se intentó determinar cómo ha puesto en práctica esta estrategia la Organización, a fin de proporcionar un marco mejorado para la adopción de decisiones respecto de las prioridades, modalidades y selección de asociados de la FAO especialmente en lo que atañe a las formas más nuevas de asociación.
- iii. Para los fines de la evaluación, las “asociaciones” y “alianzas” se refieren a la ***cooperación y colaboración entre dependencias de la FAO y entidades externas en el marco de una acción conjunta o coordinada con una finalidad común***. Esto supone una relación en la que todas las partes dan su aportación al producto final y a la realización de los objetivos, con recursos complementarios y un riesgo compartido, en lugar de limitarse exclusivamente a una relación financiera. Con objeto de limitar la evaluación a un ámbito manejable se ha puesto el acento en las asociaciones mundiales y en las establecidas con entidades no estatales, que han asumido especial importancia en los recientes compromisos mundiales y respecto de las cuales se percibía una mayor necesidad de orientación. El informe no pretende proporcionar una evaluación completa de las asociaciones, sino que intenta indicar los problemas que se plantean y los aspectos positivos y negativos de las prácticas vigentes.
- iv. Para llevar a cabo este trabajo, el equipo de evaluación utilizó una combinación de materiales y herramientas: el examen de las evaluaciones independientes y de autoevaluaciones y encuestas recientes; entrevistas estructuradas con funcionarios de la FAO que participan en asociaciones, asociados de la Organización y personal de otras organizaciones de las Naciones Unidas; estudios de los departamentos de la FAO, las oficinas descentralizadas y una muestra de organizaciones de la sociedad civil; estudios monográficos; y un panel del sector privado integrado por personas que trabajan en la industria alimentaria, que proporcionaron al equipo sus puntos de vista sobre la manera en que veían a la FAO como asociado y las dificultades que se les planteaban en su trabajo en los países pobres.
- v. El equipo tuvo dificultades para formarse una visión completa de las asociaciones de la FAO. Un motivo de ello fue la falta de un concepto común de asociación, que se define aquí como vínculo de colaboración voluntaria entre distintas entidades. Además, la Organización

carece de una fuente unificada de información sobre estas iniciativas. Mientras no haya acuerdo en cuanto al tipo de relaciones que se consideran y no se establezca un canal para la puesta en común de informaciones y experiencias, resultará difícil vincular las asociaciones a las esferas prioritarias y de ventaja comparativa de la Organización. Esto podría determinar una pérdida de coherencia y eficiencia y una dispersión de los esfuerzos.

vi. La FAO trabaja intensamente en colaboración con otras organizaciones, tanto en sentido horizontal (buscando la complementación) como vertical (en iniciativas dirigidas sea hacia la investigación preliminar o sea, en el extremo opuesto, a la labor divulgativa), pero lo hace con más frecuencia en la sede que en el ámbito de los países. Los asociados son en su mayor parte organizaciones intergubernamentales e instituciones de investigación, aunque la Organización colabora cada vez más con entidades no estatales menos tradicionales.

vii. Las entidades externas que se asocian con la FAO están interesadas en la capacidad de convocatoria de la Organización y en su aptitud para trabajar con múltiples sectores, así como en los recursos de información mundial que proporciona y en su proyección exterior. En cambio, sólo algunos asociados (en particular instituciones de investigación) buscan la competencia técnica de la FAO, y únicamente en los ámbitos de trabajo específico en los que ésta ocupa un reconocido lugar de vanguardia desde el punto de vista técnico.

viii. Existe satisfacción general respecto de la FAO como asociado. Sin embargo, la falta de flexibilidad por lo que respecta a la utilización de los recursos y a la disponibilidad de los mismos ha menoscabado a veces la eficacia de las asociaciones y ha transmitido la impresión de que la Organización no está suficientemente preparada para desempeñar un papel activo de gestión y contribución a las mismas.

ix. En el conjunto las asociaciones de la FAO con las **ONG/OSC** resultan constructivas, especialmente en el marco de los foros internacionales sobre políticas en los que las ONG/OSC han demostrado profesionalidad y competencia técnica que en algunos casos complementan los conocimientos especializados de la FAO y en otros permiten colmar ciertas lagunas. En la aplicación de programas conjuntos con las ONG/OSC la Organización saca partido del amplio alcance de éstas y de su capacidad de promoción, al adaptar la labor normativa de la FAO para destinatarios no especializados y para su presentación al público en general. Sin embargo, las ONG/OSC constituyen una categoría compleja y en evolución que abarca una vasta gama de entidades, las cuales representan a grupos y opiniones muy diversos de la sociedad. La Organización debería prestar suma atención a la representatividad y dar un carácter más abierto e inclusivo a sus relaciones con las ONG/OSC. Todo esto resulta aún más importante si se considera que estas organizaciones aprecian especialmente a la FAO por su función de intermediario neutral. Para lograr estos fines la FAO también necesita fortalecer su conocimiento institucional.

x. El número de asociaciones con el **sector privado**, según se definen a efectos de esta evaluación, es reducido y se relaciona principalmente con consultas de expertos y actividades de intercambios de datos, y en menor medida con el diálogo sobre políticas y los procesos relativos a marcos reglamentarios. Existen muy pocos ejemplos de trabajo conjunto de la FAO, grandes empresas y organizaciones de agricultores en beneficio directo de los campesinos pobres. La movilización de recursos del sector privado para la labor de la FAO también ha sido muy limitada. La política sobre el sector privado formulada en el año 2000 no se ha comunicado en medida suficiente en toda la Organización, y no ha habido esfuerzos institucionales sustantivos para ponerla en práctica. Es necesario revisar la estrategia de asociaciones con el sector privado a la luz del mayor conocimiento mutuo entre la Organización y estos asociados. Habría que establecer distinciones entre los asociados del sector privado e indicar qué es lo que, con realismo, puede obtenerse de la colaboración con cada uno de ellos, teniendo en cuenta la experiencia de los sistemas de las Naciones Unidas especialmente en el marco del Pacto Mundial. Asimismo la estrategia debería reconocer plenamente la importante función que desempeña el sector privado para potenciar el crecimiento y el desarrollo, abordando a la vez los riesgos de menoscabo de la

reputación de la Organización que conllevan estas asociaciones. Deberá reconocer la limitada posibilidad de que las empresas, a diferencia de las fundaciones privadas, proporcionen apoyo financiero a la labor de la FAO. Para su aplicación efectiva se requerirá la capacitación del personal y el fomento de su capacidad.

xi. La FAO forma parte de la constelación de entidades que integran el sistema de las Naciones Unidas, y esto representa una importante fuerza impulsora de su colaboración con otras **Organizaciones de las Naciones Unidas**. Esta colaboración es considerable, a menudo reviste carácter institucional, y abarca una vasta gama de relaciones. En particular, la FAO ha desempeñado un papel activo y positivo en los distintos organismos interinstitucionales de coordinación y ha establecido asociaciones bilaterales exitosas con distintos organismos, aunque no todas las organizaciones de las Naciones Unidas perciben a la FAO como organismo abierto a las asociaciones y a las nuevas oportunidades. Las asociaciones resultan particularmente fructíferas en programas de considerable interés para los Estados Miembros, cuando están incorporadas al Programa de Labores ordinario de la Organización, y cuando la división del trabajo y la complementariedad entre los asociados es natural y se basa en los respectivos mandatos. No obstante, existe una indeseable tendencia de la FAO a dejar en segundo plano a los asociados cuando asume la función directiva, y en particular cuando hospeda a la secretaría.

xii. Se han observado mayores dificultades para el trabajo en asociación con organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito nacional. A pesar de una valoración generalmente positiva respecto de la mayor participación de la FAO en mecanismos de todo el sistema, la deficiencia de los sistemas de coordinación y colaboración de las Naciones Unidas y los limitados recursos financieros y humanos de que disponen las oficinas en los países impiden a los representantes de la FAO en ellos desempeñar plenamente esta función. Además, los progresos observados en la colaboración a nivel mundial entre los organismos con sede en Roma aún no se reflejan plenamente en el terreno del trabajo. La evaluación respalda la intensificación de las asociaciones a nivel nacional y recomienda que los organismos con sede en Roma refuercen su colaboración logrando un triple consenso, reconociendo sus sinergias y estableciendo una división clara del trabajo y de las respectivas capacidades.

xiii. Los principales asociados de la FAO son las **instituciones académicas y de investigación**. Las relaciones con el GICAI y sus 15 Centros Internacionales de Investigación Agrícola son particularmente intensas, y la evaluación es generalmente positiva. Sin embargo, han surgido problemas a causa de la falta de un conocimiento mutuo adecuado y del riesgo de superposición de funciones, así como de la limitada difusión en toda la Organización de las experiencias y lecciones aprendidas por las distintas direcciones. Se recomienda el establecimiento de mecanismos internos y mecanismos conjuntos FAO-GICAI para el intercambio de información y la evaluación de estas relaciones.

xiv. Las múltiples relaciones de la Organización con otras instituciones de investigación se han vinculado a actividades y proyectos concretos, a menudo no concebidos mediante enfoques estratégicos y programáticos. Debido a la falta de directrices o criterios de toda la Organización para la selección de estos asociados y la gestión de las asociaciones, las relaciones se han establecido caso por caso y cada dirección ha adoptado sus propias modalidades. Estas relaciones deberían examinarse periódicamente, y deberían continuar los esfuerzos por establecer una política institucional para la designación de centros de referencia de la FAO a efectos de evitar enfoques incoherentes y fragmentados.

xv. El equipo de evaluación considera que la actual **estructura de gestión de las asociaciones de la FAO** no permite la aplicación óptima de la estrategia de la FAO en este ámbito. Existe una concepción restringida de lo que debe buscar la Organización en las asociaciones, que tienden a considerarse únicamente como posible fuente de incremento de los recursos extrapresupuestarios. Además, la puesta en común de las responsabilidades por lo que respecta a las relaciones con organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no refleja de manera adecuada la evolución que ha tenido lugar en el ámbito del GNUD, la Junta de los Jefes

Ejecutivos (CEB) y los Comités de Alto Nivel, observándose como la consecuencia de ello una superposición de funciones entre los servicios. Debería reformarse la estructura a fin de permitir un acceso más central a la información, la planificación estratégica y la política institucional en materia de asociaciones para el personal directivo superior, mientras que el aspecto más sustantivo de las asociaciones debería estar garantizado por la incorporación del trabajo en los departamentos técnicos.

xvi. Las asociaciones con entidades no estatales con intereses tal vez divergentes de los de la FAO suponen **riesgos** para la neutralidad, objetividad y credibilidad de la Organización. El riesgo es particularmente elevado cuando la asociación se establece con entidades del sector privado y ONG que se ocupan de aspectos específicos, especialmente en la prestación de asesoramiento especializado y la financiación. Asimismo la Organización debe salvaguardarse de que se la asocie con entidades que tienen una imagen pública negativa.

xvii. La gestión de estos riesgos debería comportar una ponderación de los factores negativos con respecto a los positivos y a las responsabilidades, con objeto de incrementar la rentabilidad. Hasta el momento las propuestas de colaboración con el sector privado se han referido principalmente a cantidades pequeñas y actividades secundarias, mientras que los procesos de selección requieren mucho tiempo. El informe contiene recomendaciones para aumentar la transparencia, objetividad y neutralidad del proceso de selección de los asociados. Propone el establecimiento de una serie de criterios aplicables durante un proceso de “preselección” y una mayor atención a los posibles aspectos positivos del asociado. Asimismo recomienda sopesar el riesgo con respecto a la oportunidad y ajustar el proceso de selección a la importancia de la iniciativa.

xviii. Para poder mantener su papel de intermediario neutral, la FAO debería esforzarse por **lograr un mayor equilibrio** entre los sectores con los que colaboran. Para esto se requiere, entre otras cosas, un criterio más inclusivo en la selección de los asociados, y en particular de las entidades no estatales. Los esfuerzos por incrementar la presencia de empresas pequeñas y medianas, organizaciones nacionales de la sociedad civil e instituciones de investigación, por ejemplo, o bien por colmar la diferencia entre la participación de ONG/OSC y del sector privado, contribuirán a su representatividad y aumentarán la legitimidad y credibilidad de la Organización.

xix. También es necesario que se busque **incrementar la capacidad de los representantes de la FAO en los países** para establecer asociaciones. Aunque es difícil sortear problemas tales como el acceso limitado para establecer asociaciones sobre el terreno, la Organización puede esforzarse por idear procedimientos de facilitación y medidas de apoyo. Por ejemplo, una mayor flexibilidad en el uso de los recursos probablemente permitirá a las oficinas en los países adaptarse mejor a los procedimientos operacionales de los asociados, y les pondrá en condiciones de decidir mejor las inversiones de recursos humanos y financieros que han de dedicar a las asociaciones.

xx. Todas las tendencias externas e internas convergen hacia una necesidad creciente de trabajar en asociaciones, especialmente a nivel nacional, en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas y a fin de lograr una realización óptima de los objetivos de desarrollo del Milenio. Para hacer frente a estos retos la Organización deberá adoptar un criterio más estratégico en cuanto a la forma en que entabla asociaciones, determinando cuáles son los asociados, propósitos y modalidades más adecuados para mejorar el rendimiento de la FAO y realizar su misión. Por consiguiente es necesario afinar la estrategia institucional de la FAO, su enfoque relativo a las asociaciones con entidades externas y las políticas y directrices conexas, para garantizar que en las asociaciones se destaquen las prioridades de la Organización y evitar la fragmentación de los esfuerzos.

xxi. Se han adquirido algunas enseñanzas importantes con respecto a los factores que ejercen una influencia positiva en las asociaciones y que deben guiar el establecimiento de prioridades y la adopción de decisiones al respecto. Estos son:

- elevado compromiso político;
- recursos sustanciales del programa ordinario;
- generación de un producto innovador;
- ámbito limitado de intervención y delimitación clara de los productos y resultados que se espera obtener;
- igualdad de poder y recursos o atención a la desigualdad entre estos en el diseño de la asociación;
- ausencia de competición con otras asociaciones;
- estructuras oficiales y no oficiales de comunicación y adopción de decisiones en el plano operacional y de las políticas;
- asociados que disponen de sus propios recursos financieros o repartición consensual de la financiación entre los asociados;
- una sede institucional apropiada;
- facilitadores de las asociaciones con competencias para la mediación, negociación y comunicación;
- un número manejable de asociados;
- consideración de las distintas culturas y valores de las organizaciones;
- cuestiones controversas y complejas o nuevos marcos interpretativos como elemento central de la asociación.

xxii. Además, la Organización necesita equilibrar los costos de las asociaciones, incluidos los riesgos y beneficios, y cerciorarse de que dispone de capacidad y recursos para entablarlas. Asimismo deberá asumir una actitud proactiva para aprender de sus asociados, especialmente los no convencionales, y al mismo tiempo comunicar mejor a otros su misión.

I. Introducción

A. ANTECEDENTES

1. En todas las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas se confirmó que para avanzar en la superación del hambre y la pobreza, en la promoción del desarrollo económico y social y en la conservación del medio ambiente era indispensable contar con asociaciones eficaces en el plano internacional, regional, nacional y local. “*Fomentar una asociación mundial para el desarrollo*”, uno de los ocho objetivos enunciados en la Declaración del Milenio sobre el desarrollo aprobada en la Cumbre del Milenio del año 2000, destaca el papel que desempeñan el sector privado y la sociedad civil en relación con los temas del debate mundial sobre el desarrollo. En este objetivo se reconoce que “*la combinación de los puntos fuertes, capacidades, enfoques, aptitudes y métodos de los distintos agentes puede crear importantes sinergias y contribuir a superar muchas de las barreras que se oponen al desarrollo sostenible*”¹.

2. Por consiguiente, durante el pasado decenio numerosas organizaciones internacionales, incluidas las pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas, se han orientado firmemente hacia una mayor colaboración con otras entidades. Algunos de las principales fuerzas impulsoras de esta tendencia en la FAO son:

- La necesidad de hacer frente a problemas cada vez más complejos que la Organización no puede abordar por sí sola, así como de tratar estas cuestiones desde una perspectiva intersectorial y multidisciplinaria;
- el reconocimiento de las funciones decisivas y complementarias de las sociedad civil y del sector privado en el proceso de desarrollo sobre el trasfondo de la evolución del papel del Estado, que se centra cada vez más en las funciones de protección y regulación abandonando progresivamente la intervención en el mercado;
- vinculada a lo anterior, la cuestión de una gestión abierta en la que se todos los componentes de la sociedad asumen mayores responsabilidades y obligaciones de rendición de cuentas;
- la presión ejercida sobre la Organización a fin de que intensifique su trabajo en los ámbitos donde se percibe su ventaja comparativa y de que logre producir más con unos recursos cada vez más limitados.

3. Como resultado de ello, en su *Marco Estratégico 200-2015* la FAO hace hincapié en las asociaciones en su estrategia intersectorial para toda la Organización “Ampliar las asociaciones y alianzas”. En el *Plan a Plazo Medio 2006-2011* se apunta aún más a aumentar la cooperación con: i) las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales a nivel mundial y nacional; ii) las organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones de la sociedad civil (OSC) a través de actividades conjuntas de información, de una mayor participación en el diálogo sobre políticas y de la cooperación en las actividades normativas y operacionales de la FAO; iii) el sector privado; y iv) la cooperación con las autoridades locales mediante la formulación conjunta de programas de reducción de la pobreza en el ámbito local.

4. Actualmente muchos de los programas normativos y actividades de campo de la Organización a nivel mundial, regional y nacional se ejecutan en colaboración con asociados. La FAO ha establecido asociaciones y alianzas con una vasta gama de organizaciones, con modalidades e instrumentos diversos y con variadas finalidades. Una primera encuesta entre los departamentos técnicos de la Organización indicó la existencia de 830 acuerdos de colaboración con asociados externos, la mayoría de las cuales corresponden a alguna de las categorías generales de asociaciones que se definen en el Marco Estratégico.

¹ GA 58 session: A/58/227 Enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector, 18 August 2003.

5. En su 89º período de sesiones, celebrado en mayo de 2003, el Comité del Programa aprobó el programa de evaluaciones estratégicas y programáticas de la FAO para el bienio 2004-2005, incluida la evaluación de la estrategia para toda la Organización “Ampliar las asociaciones y alianzas”. La finalidad de esta evaluación era proporcionar una base a los Miembros y a la Secretaría para fortalecer las prioridades, modalidades y selección de los asociados de la FAO, en particular en lo concerniente a las formas más nuevas de asociación.

B. ¿QUÉ ES UNA ASOCIACIÓN?

6. Pueden existir asociaciones entre dos o más personas u organizaciones. La asociación es una forma de **relación** que puede tener un carácter más o menos oficial. Por ejemplo, la relación puede estar articulada de forma tan precisa como para que la asociación tenga en sí un cierto carácter legal, o bien expresarse de manera tan poco formal como para que a los propios asociados les resulte difícil enunciar los términos en que está establecida su asociación.

7. El término “asociación” se utiliza de muchas maneras y comprende una vasta gama de relaciones. Se encuentran definiciones de “asociación” en diversos documentos de las Naciones Unidas, así como en diccionarios y otras fuentes. Se resumen a continuación los elementos comunes de dichas definiciones:

8. Una asociación es:

- un vínculo voluntario de colaboración entre asociados (=miembros)
- con un interés común (=finalidad)
- y recursos complementarios (=participación)
- que acuerdan llevar a cabo una empresa (=modalidad)
- mediante la cual cada uno de los miembros espera obtener beneficios (=incentivo/motivación)
- y en aras de la cual están dispuestos a compartir riesgos.

9. La finalidad es el fin que se espera lograr. La modalidad es el medio concertado entre los asociados para llegar a ese fin. El incentivo surge de la perspectiva de los asociados en relación con ese fin y les incita a asumir el riesgo en aras del interés común. Hay que destacar que la actividad de las asociaciones puede resultar beneficiosa para los asociados incluso en el caso de que el fin no se realice.

10. Los conceptos de **complementariedad** y de asunción de **riesgo** ayudan a establecer la distinción entre una asociación y una mera relación contractual. El equilibrio entre los beneficios y los riesgos que se asumen es fundamental para la vida de la asociación, y ambos influirán en la participación de los miembros. Una asociación que suponga un riesgo mínimo pero que no genere beneficios significativos para los asociados está destinada a extinguirse. Lo mismo vale para una asociación que produce resultados significativos pero supone exigencias superiores a esos beneficios; por el contrario, es de esperar que prospere una asociación que proporciona a los asociados beneficios significativos, que exceden los riesgos que conlleva. Además, tal asociación probablemente generará confianza entre sus miembros, al demostrar éstos su fiabilidad en situaciones de riesgo. La producción de beneficios significativos y de **confianza** entre los asociados es importante para la creación y el fortalecimiento de asociaciones y alianzas porque estimula a los asociados a asumir un riesgo mayor a cambio de mayores beneficios. Por último, aunque no es necesario que los asociados participen en pie de igualdad en la asociación – uno de ellos puede aportar u obtener más que otro -, la calidad de asociado comporta en cierta medida **un cierto grado de posesión y control** sobre la gestión de la asociación. Asimismo la asociación trae aparejados elementos de **negociación** – sobre todo en las primeras etapas del establecimiento de la asociación – y **adopción de decisiones conjuntas** durante la vida de la asociación. Estos factores ayudan a diferenciar mejor las asociaciones de los contratos de venta y otros tipos de contrato.

11. El enfoque de las asociaciones adoptado para esta evaluación toma en cuenta los conceptos y características expuestos anteriormente (véase el Recuadro 1).

Recuadro 1. Definición de asociaciones y alianzas

Para los fines de esta evaluación, la expresión “asociaciones y alianzas” se refiere a la cooperación y colaboración entre dependencias de la FAO y entidades externas en el marco de una acción conjunta o coordinada con una finalidad común. Supone una relación en la que todas las partes dan su aportación al producto final y a la realización de los objetivos, no limitándose, por tanto, a una relación meramente financiera.

C. ENFOQUE Y METODOLOGÍA

C.1 Enfoque

12. El informe considera las asociaciones desde un enfoque *estratégico*. El análisis se realizó con objeto de recoger las lecciones aprendidas, teniendo en cuenta la experiencia de la FAO y las tendencias actuales de las políticas y prácticas de las asociaciones. La finalidad de la evaluación, según se estipula en su mandato, consiste en proporcionar una base a los miembros y la Secretaría para fortalecer las prioridades, modalidades y selección de los asociados de la FAO, en particular en lo concerniente a las formas más nuevas de asociación². Por consiguiente, el informe no proporciona una evaluación completa de las asociaciones, sino que intenta destacar los problemas, ventajas y desventajas de las prácticas actuales.

13. Análogamente, los casos específicos presentados se han elegido con el propósito de ilustrar las conclusiones expuestas en el informe.

C.2 Alcance

14. En el mandato se limitaba expresamente el número y tipo de asociaciones que habían de analizarse, con objeto de limitar la evaluación a un ámbito manejable. Sólo se consideraron las iniciativas y relaciones que respondían a la definición de “asociación” que figura en el párrafo 8. Además, se excluyeron del análisis los normales acuerdos institucionales que derivan de la participación de la FAO en el sistema de las Naciones Unidas, así como aquellas relaciones que se limitan a redes genéricas de intercambio de información o foros de debate dirigidos por la FAO y los programas de asociación de la FAO que buscan aprovechar los conocimientos técnicos individuales. Se dedicó menor atención a las asociaciones establecidas en el ámbito nacional, regional y subregional puesto que son menos numerosas, aunque de ninguna manera menos importantes. Además, para analizar las asociaciones en ámbitos descentralizados se hubiera necesitado una metodología diferente.

15. Se examina también el patrocinio de actividades de la FAO por parte del sector privado. Si bien las relaciones contractuales o de índole puramente financiera se excluyeron explícitamente del mandato, en las entrevistas con las partes interesadas y en los materiales consultados se mencionó este tipo particular de relación, que no pudo ignorarse ya que ha plasmado e influenciado de muchas maneras las relaciones de la Organización con el sector privado.

² Mandato, párrafo 13.

C.3 Perspectiva

16. Las asociaciones se analizaron desde diversas perspectivas, a saber, su enfoque temático, su finalidad general (realización de las actividades, puesta en común de la experiencia, gestión de los conocimientos, etc.), si suponían actividades normativas o de asistencia técnica, si su carácter era sectorial o intersectorial, y si tenían alcance nacional, subregional, regional o mundial.

17. Pronto se hizo evidente que la distinción más importante entre las asociaciones era el tipo de asociados que participaban en ellas. Se estableció que el factor más determinante era la categoría a la que pertenecía el asociado, la cual influía a su vez en los otros factores que caracterizaban la asociación (tema, finalidad, modalidad). Además, cada categoría de asociados se colocaba en un contexto actual e histórico específico que era esencial para comprender las asociaciones. El examen de la bibliografía confirma esta conclusión; cabe destacar que el *Marco Estratégico de la FAO 200-2015* se estructura en torno a categorías de asociados.

18. La evaluación se concentra en la dinámica interna de las asociaciones, partiendo del supuesto de que los asociados invierten en una iniciativa conjunta si esta resulta eficaz para generar confianza, compartir experiencias y establecer una relación sólida. Esto constituye un logro de por sí, y conduce a la realización de los objetivos específicos que se han estipulado al establecerse la relación o se han desarrollado a lo largo del tiempo.

19. Para adquirir una comprensión más cabal de estas dinámicas subyacentes de las asociaciones se agrupó a los asociados en las seis categorías indicadas en el *Marco Estratégico para la FAO 2000-2015*. Al hacerlo, se prestó atención a las “*modalidades e instrumentos prácticos diferentes según el contexto*”³ que pueden caracterizar las relaciones con los asociados. Por consiguiente las organizaciones se agruparon, en general, en función de los constituyentes que representan, su forma de gobierno, el tipo de actividades que llevan a cabo, la forma en que la FAO se relaciona con ellas, y lo que la Organización puede esperar de ellas en una asociación (para más detalles, véase el Recuadro 2). Las categorías utilizadas no corresponden necesariamente a las propuestas contenidas en los distintos documentos de política de la Organización; se han afinado durante el proceso de evaluación y se consideran, por tanto, como instrumentos empleados *con la finalidad específica de analizar las asociaciones*. No constituyen una enumeración exhaustiva de la amplia gama de actores con los que trabaja la FAO, ni se consideran excluyentes entre sí. Algunas organizaciones pueden pertenecer a más de una categoría, mientras que otras quizás no pertenezcan a ninguna. Se reconoce ampliamente que existen zonas grises y superposiciones de categorías; además, alrededor del 5 por ciento de los vínculos indicados en los *Planes a Plazo Medio 2004-1009 y 2006-2011* no se incluyeron en ninguna de las categorías⁴.

³ Párr. 168 del Marco Estratégico.

⁴ Un ejemplo de esto son las pocas organizaciones de medios de información con las que colabora la FAO. Estas organizaciones representan el 0,6 por ciento de las asociaciones establecidas por la Organización en la Sede.

Recuadro 2. Categorías de asociados

Instituciones financieras internacionales (IFI): instituciones públicas internacionales cuya tarea principal es brindar asesoramiento normativo y apoyo financiero a países e instituciones (por ej. mediante préstamos y donaciones), tales como el Grupo del Banco Mundial o el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).

Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: miembros del sistema de las Naciones Unidas, excluidas las IFI. También figuran en este grupo todos los mecanismos de coordinación y grupos de trabajo interinstitucionales del sistema. Sin embargo, se han excluido de esta categoría los mecanismos intergubernamentales y secretarías de acuerdos intergubernamentales, nacidos dentro del sistema u hospedados por él pero que tienen carácter autónomo.

Organizaciones intergubernamentales (OIG): instituciones públicas internacionales responsables ante los Estados Miembros a los que deben rendir cuentas, con la excepción de las instituciones que responden a las dos definiciones anteriores (y agrupadas en una de las dos categorías respectivas).

Instituciones de investigación: instituciones que se dedican exclusivamente a actividades académicas y de investigación. Se incluyen también en esta categoría las redes de instituciones de investigación que promueven el avance de la ciencia o la aplicación de tecnologías innovadoras. Sin embargo, se han excluido de ella las redes de profesionales que trabajan en un ámbito científico específico, las cuales se han agrupado con las OSC, al igual que las redes de instituciones científicas que procuran promover el intercambio de contactos entre las instituciones y no la investigación en sí misma.

Organizaciones de la sociedad civil (OSC) y organizaciones no gubernamentales (ONG)⁵: todas las organizaciones sin fines de lucro que representaban a sectores de la sociedad civil o a otros intereses privados no lucrativos (el “tercer sector”). Forman parte de este grupo los sindicatos, grupos de reflexión, agrupaciones de agricultores y organizaciones de pescadores, al igual que aquellas asociaciones en las que participan instituciones oficiales pero que no representan las posiciones de los gobiernos. Quedan excluidas de él las asociaciones de industriales y otras instituciones no lucrativas que representan intereses comerciales.

Sector privado: todas las distintas empresas, comerciales y con fines de lucro; las asociaciones y coaliciones empresarias e instituciones de investigación que las representan o les rinden cuentas, y las fundaciones filantrópicas individuales, familiares o empresarias.

C.4 Métodos

20. El equipo de evaluación utilizó diversos instrumentos, materiales y técnicas para recoger y analizar información acerca de las asociaciones, a saber:

- Documentos disponibles: documentos oficiales, ensayos y análisis de las asociaciones y relaciones entre múltiples interesados directos, evaluaciones independientes, autoevaluaciones y encuestas recientes.
- Aproximadamente 100 entrevistas semiestructuradas a interesados directos, basadas en una lista de común de temas. Entre los entrevistados figuraron funcionarios de la FAO que se ocupaban de las asociaciones así como personal y representantes de otras organizaciones asociadas en medida variable con la FAO, entre ellas organizaciones de las Naciones Unidas, entidades del sector privado, de la sociedad civil, e instituciones de investigación pertenecientes al sistema del GCAI o ajenas al mismo.

⁵ En vista de la colaboración que la FAO mantiene desde hace largo tiempo con las organizaciones no gubernamentales, así como del deseo expresado por las ONG a las Naciones Unidas y la FAO de que se mantenga ese término, según figura en el artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas, en el presente informe se utilizará la expresión “organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil” con la correspondiente sigla ONG/OSC.

- Se realizaron diversas encuestas:
 - a) los departamentos pertinentes de la FAO respondieron a un cuestionario sobre los acuerdos de colaboración;
 - b) todas las oficinas regionales, subregionales y oficinas en los países recibieron una serie de preguntas de tipo abierto mediante las cuales se les invitó a describir sus asociaciones, los problemas que se les habían planteado, y su evaluación de la colaboración;
 - c) se invitó a más de 250 organizaciones de la sociedad civil que mantienen relaciones de trabajo con la FAO a responder a un cuestionario con objeto de evaluar la manera en que la Organización se relaciona con la sociedad civil y trabaja con ella, expresando sus prioridades con respecto a la labor de la FAO e indicando posibles ámbitos de colaboración.
- Se organizó un panel del sector privado, de un día de duración, en el que participaron integrantes de las principales empresas multinacionales que se dedican a la elaboración y el comercio minorista de alimentos. El panel tuvo por finalidad recabar los opiniones de los participantes sobre las dificultades que les planteaba el trabajo en los países en desarrollo, su percepción de la FAO como posible asociado, las oportunidades de establecer asociaciones y sus recomendaciones para la evaluación.
- Se efectuó un análisis más exhaustivo de varias asociaciones importantes (estudios de caso), para el que se adoptaron una estructura y criterios comunes, con objeto de extraer enseñanzas sobre los factores de éxito en las asociaciones (Recuadro 3). Las asociaciones consideradas en estos estudios de caso se eligieron entre las principales esferas de actividad de la FAO. También se tomó en cuenta en qué medida podían ser ilustrativas y ofrecer enseñanzas que pudieran generalizarse.

Recuadro 3. Asociaciones elegidas para los estudios de caso

Código de Conducta para la Pesca Responsable
 Código de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas
 Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos
 Directrices Voluntarias en apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional
 Año Internacional de las Montañas – Alianza para las montañas
 Asociación de Colaboración en materia de Bosques
 Educación para la población rural
 Evaluación de la degradación de tierras secas
 FAOSTAT2
 Base de datos sobre el acceso a los mercados agrícolas
 Sistema de información y cartografía de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad
 Red del sistema de las Naciones Unidas sobre desarrollo rural y seguridad alimentaria
 Iniciativa sobre agricultura y desarrollo rural sostenibles
 Alimentar la mente para combatir el hambre
 Educación para la población rural
 Programa Africano de Existencias Almacenadas

II. La estrategia

21. La estrategia, tal como está formulada en el *Marco Estratégico 2000-2015*, consta de tres grandes ejes que corresponden a los principales grupos de asociados, a saber: i) el sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones gubernamentales; ii) las ONG y OSC, y ii) el sector privado. En lo que atañe a las asociaciones con las Naciones Unidas y las ONG, la estrategia se propone principalmente “mantener” los niveles existentes de coordinación y colaboración con otras organizaciones y fortalecer la cooperación en el caso de las IFI, el GICAI y la cooperación bilateral. La estrategia relativa a las ONG y OSC pone el acento en la promoción y en la contribución al debate sobre políticas a todos los niveles. La estrategia concerniente a las asociaciones con el sector privado reconoce la necesidad de dialogar con él en aras de una mayor comprensión recíproca, así como de hacer frente al riesgo de menoscabo de la reputación de la FAO que pueden comportar las asociaciones con el sector privado. Por otra parte, resulta genérica y vaga en cuanto a las funciones que la Organización considera que puede desempeñar el sector privado además de la movilización de recursos.

22. Fuera de los documentos de políticas específicos referentes a las asociaciones con el sector privado y con las ONG/OSC, es en el *Plan a Plazo Medio 2004-2009* donde la estrategia se presenta en forma más elaborada, con más detalles y con propuestas de medidas concretas que podrían adoptarse. En el *Plan a Plazo Medio 2004-2009* se le confiere la misma importancia, pero el texto es sumamente condensado. La estrategia se sigue estructurando en torno al mismo grupo de asociados que en el Marco Estratégico con el añadido de las autoridades locales como un nuevo tipo de asociados, contemplándose la vinculación con autoridades subnacionales y locales tanto de los países desarrollados como en desarrollo⁶.

23. En el *Plan a Plazo Medio 2004-2009* el enfoque principal de la estrategia se define como sigue:

- asegurar la continuación de la provechosa cooperación con asociados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales;
- ampliar el diálogo y reforzar la cooperación con las organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones de la sociedad civil (OSC), en aplicación de las recomendaciones de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: *cinco años después*, en la búsqueda de los objetivos comunes de la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola;
- entablar un diálogo y establecer asociaciones estratégicas con el sector privado en áreas que podrían ser de interés mutuo, facilitando también su intervención en la agricultura, silvicultura y pesca de los países en desarrollo, y
- establecer nuevas formas de cooperación en apoyo del desarrollo rural, mediante asociaciones con entidades (subnacionales y locales) descentralizadas.

24. Asimismo se toman en cuenta los nuevos elementos que afectan especialmente al sistema de las Naciones Unidas, entre ellos la Declaración del Milenio y los objetivos de desarrollo del Milenio, así como los nuevos mecanismos mundiales de coordinación como el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Sin embargo, en lo que atañe al sector privado el *Plan* no resulta suficientemente preciso. No hace mención alguna del octavo objetivo de desarrollo del Milenio, que pone el acento en la colaboración con el sector privado, ni de iniciativas de todo el sistema de las Naciones Unidas tales como el Pacto Mundial. Además, aunque la definición del sector privado es correcta (desde el punto de vista de los “agentes económicos”), no refleja una idea clara de con quién tiene intención de asociarse la FAO, y para qué finalidad. Por último, existe cierta confusión entre las medidas de la FAO que pueden considerarse como cooperación técnica en apoyo de estos agentes económicos y las asociaciones tal como se han definido anteriormente en este informe. A efectos de la evaluación y de una comprensión más clara de

⁶ Tal como se menciona en el mandato de la evaluación, esta forma de asociaciones no se ha incluido en el presente examen.

quiénes han de ser los asociados de la FAO, en la sección Reseña general de las asociaciones de la FAO se proporcionan definiciones prácticas de las categorías de asociados.

III. Reseña general de las asociaciones y alianzas de la FAO

25. La finalidad de este capítulo es trazar un cuadro general de las entidades con las que la FAO busca asociarse, así como las condiciones de tales asociaciones. Se basa en una encuesta preparada para los fines de la presente evaluación⁷. De acuerdo con las fuentes de información disponibles, la descripción que sigue se ha dividido en cuatro partes.

26. En la primera se bosquejan las asociaciones en el marco del Programa Ordinario - con mucho las más significativas - mencionadas en los Planes a Plazo Medio; esta sección se refiere en su mayor parte a actividades desarrolladas en la sede. La información se basa en los datos producidos para los *Planes a Plazo Medio 2004-2009* y *2006-2011*, almacenada en el PIRES. Refleja la intención de los administradores superiores de la Organización de lograr que actores externos participen en su programa de labores ordinario, y establece una vinculación entre los asociados y las correspondientes entidades programáticas y productos principales. Estos 2120 enlaces con más de 300 organizaciones diferentes permiten presentar las tendencias y modelos de las asociaciones que establece la FAO.

27. Sigue una descripción de las asociaciones establecidas en el ámbito regional, subregional y nacional, basada en información aportada por las oficinas descentralizadas. La información relativa a las actividades de las 116 oficinas descentralizadas de la FAO se obtuvo mediante el envío de un cuestionario a los representantes regionales, subregionales y en los países de la FAO acerca de las asociaciones en las que participaban. En sus respuestas, las oficinas descentralizadas describieron a sus asociados y explicaron las finalidades para las que colaboraban con ellos, además de proporcionar una breve evaluación de las actividades en cuestión⁸.

28. Por último, la reseña general de las modalidades de asociación adoptadas en la FAO es fruto de las conclusiones extraídas por el equipo a lo largo de todo el proceso de evaluación, y se realizó con la colaboración de la Oficina Jurídica.

A. ACTIVIDADES DEL PROGRAMA ORDINARIO

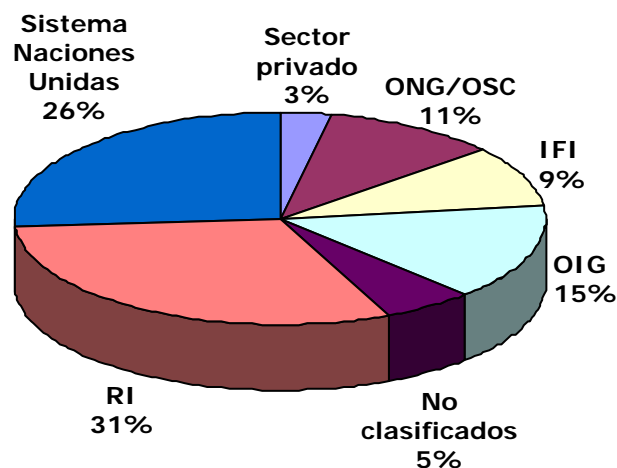
29. La FAO colabora intensamente con otras organizaciones para la puesta en práctica de su Programa Ordinario. De hecho, prácticamente todas las direcciones tienen asociados que participan en sus actividades.

30. Entre los asociados de la FAO hay más entidades intergubernamentales que no gubernamentales (estas últimas participan en menos de la mitad de las actividades del Programa de Labores ordinario de la Organización, véase el Gráfico 1). Sin embargo, las instituciones académicas y de investigación constituyen la principal categoría de entidades que colaboran con la FAO, tanto por importancia cuantitativa de las relaciones como por número de organizaciones colaboradoras.

⁷ FAO-PBEE Survey of FAO's Partnerships and Alliances.

⁸ Se recibieron 40 respuestas, de las que se formaron dos muestras: una integrada por 39 asociaciones entre 59 asociados y 6 oficinas regionales y subregionales, y otra compuesta por 64 asociaciones en las que participaban 22 oficinas en los países y más de 50 asociados diferentes.

Gráfico 1 Distribución de los asociados que colaboran con el Programa Ordinario de la FAO



31. El principal asociado de la FAO dentro de esta categoría es sin duda el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCI AI), con los 15 centros internacionales de investigación agrícola (CI IA) que lo integran. Existen numerosas vinculaciones en el plano de la gestión, la planificación estratégica y los programas, así como para el intercambio de información y para actividades normativas y técnicas. Estas abarcan todo el espectro del trabajo de la FAO¹⁰ y comprenden el desarrollo de la Estrategia Mundial para la Gestión de los Recursos Genéticos de los Animales de Granja, la ganadería, la agroindustria, la biotecnología y el sector de las semillas, y el control de las enfermedades transfronterizas de los animales.

32. Del total de asociaciones, la cuarta parte se ha establecido dentro del **sistema de las Naciones Unidas**. La intensidad de estas relaciones varía ampliamente de un organismo a otro. A tres asociados del sistema de las Naciones Unidas (el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización Mundial de la Salud) les corresponden dos quintos del total de asociaciones con organizaciones del sistema.

33. La Organización también se asocia con otras **organizaciones intergubernamentales** de distintos tipos. Se observa una distribución relativamente regular entre órganos mundiales y regionales, que son en su mayor parte (75 por ciento) organizaciones con mandatos sumamente específicos. En particular, casi un quinto corresponde a secretarías de

Recuadro 4.
Principales asociados de la FAO⁹

Banco Mundial
PNUD
PNUMA
OMS
GCI AI
FIDA
Naciones Unidas
UNESCO
UICN
CIFOR
PMA
CIRAD
CDB
OMC
UNICEF
IUFRO
IIIA

⁹ Los asociados se enumeran de acuerdo con el número de entidades programáticas a las que contribuyen.

¹⁰ Intensificación sostenible de sistemas de producción integrados, productividad de la tierra y el suelo, uso eficiente y conservación del agua en la agricultura, conservación y utilización sostenible de los recursos fitogenéticos.

convenios internacionales. A causa de la gran variedad de instituciones agrupadas en esta categoría resulta difícil establecer modelos y tendencias para las mismas.

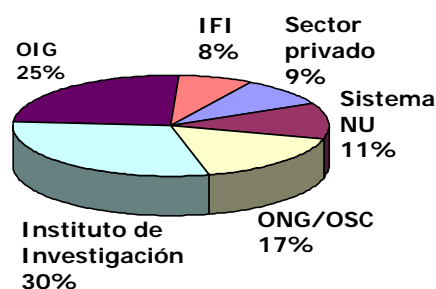
34. Las **instituciones financieras internacionales** están presentes prácticamente en todos los programas de la FAO. En más de la mitad de las iniciativas de colaboración participa el Banco Mundial, y en casi otro cuarto el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Tales relaciones se basan principalmente en acuerdos financieros, y en esa medida quedan excluidas de la presente evaluación. Sin embargo, como se mostrará en los capítulos siguientes, ha habido ejemplos de actividades comunes y trabajo en colaboración con estas organizaciones en la Sede.

35. La FAO colabora con una gran variedad de **ONG/OSC** asociadas: organizaciones de la población rural y urbana¹¹, organizaciones no gubernamentales y redes de ONG¹², y grupos de reflexión. Más recientemente han participado en su labor otros tipos de entidades, como organizaciones de derechos humanos y medios de información sin fines de lucro. Los asociados más frecuentes tienden a ser organizaciones que representan a sectores profesionales o con competencias técnicas ampliamente reconocidas en los temas de los que se ocupan, y por consiguiente con una fuerte capacidad de promoción. Por lo general las relaciones giran en torno a marcos políticos y reglamentarios, así como a actividades en los países. Comportan intercambios y colaboración, a menudo relacionadas con la ejecución de proyectos y habitualmente basadas en relaciones contractuales.

36. Son muy pocas las direcciones que colaboran con el **sector privado**. En la mayoría de los casos la Organización trata con organizaciones empresariales, coaliciones o grupos de presión y no con empresas concretas; por otra parte, unas 70 de las 200 organizaciones a las que la FAO reconoce oficialmente el carácter de “ONG internacional” son, de hecho, asociaciones empresariales o industriales.

B. OFICINAS REGIONALES Y SUBREGIONALES

37. La mayoría de las asociaciones de ámbito regional o subregional son oficinas promovidas o iniciadas por las oficinas regionales y subregionales. Se trata de iniciativas con un número pequeño de asociados (1-2) o bien, en menor medida, de asociaciones de toda la Organización, establecidas en la sede y que cuentan con un número de asociados muy grande (por ej., Día Mundial de la Alimentación, Programa Regional para la Seguridad Alimentaria).



¹¹ Asociaciones de productores, cooperativas, cooperativas de crédito, organizaciones de consumidores, sindicatos, asociaciones profesionales y organizaciones de inspiración religiosa.

¹² Organizaciones humanitarias, de promoción, de desarrollo y de investigación de países en desarrollo y desarrollados.

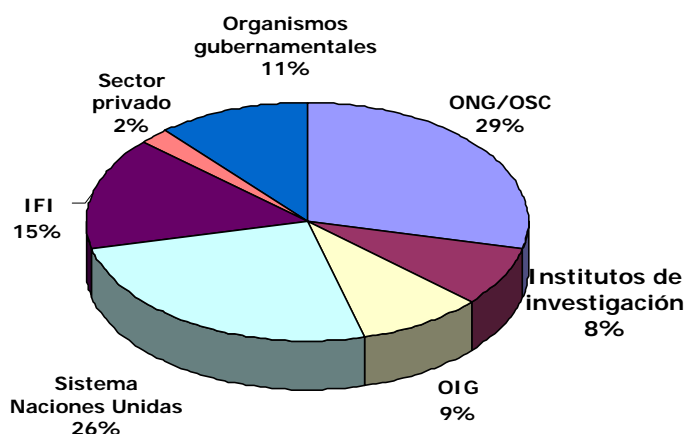
38. A este nivel la FAO establece asociaciones principalmente para crear o fomentar el diálogo y para mantenerse al tanto de las actividades de otras organizaciones. Otras finalidades importantes son formular y ejecutar proyectos y programas en forma conjunta, así como brindar apoyo técnico y actividades de aumento de la capacidad a los Estados Miembros. La promoción y la puesta en común de los recursos figuran entre los principales beneficios que se obtienen de las asociaciones, más allá de los propósitos con los que éstas se hayan establecido.

39. Como en el caso de las actividades del Programa Ordinario que se desarrollan en la Sede, las oficinas regionales y subregionales se asocian principalmente con instituciones de investigación (véase el Gráfico 2). En todo caso colaboran con ONG/OSC, poco con IFI y menos aún con el sector privado. Los segundos asociados más frecuentes de las oficinas regionales y subregionales son las OIG, por lo general órganos regionales con los que llevan a cabo programas regionales conjuntos. Es, en cambio, bastante poco común que se asocien con organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

C. OFICINAS EN LOS PAÍSES

40. Como cabría esperar de las actividades sobre el terreno, las finalidades más importantes para las que las oficinas en los países establecen asociaciones son la ejecución conjunta de proyectos y programas, la prestación de asistencia técnica a los gobiernos y la sensibilización. También es muy común el establecimiento de asociaciones con el propósito general de coordinar las actividades e instaurar una “colaboración general”. Rara vez las oficinas en los países llevan a cabo estudios y generan conocimientos en una asociación, pero casi un quinto de las asociaciones se relacionan con otras actividades normativas, como el establecimiento de normas, la regulación y la gestión de los conocimientos.

Gráfico 3. Distribución de los asociados que colaboran con las oficinas en los países



41. Más de la mitad de las asociaciones establecidas sobre el terreno se relacionan con ámbitos generales de actividad como la seguridad alimentaria (incluida la ejecución de proyectos de TeleFood, la elaboración de PESA o la sensibilización sobre el hambre y problemas conexos), ocupando el segundo lugar las cuestiones intersectoriales (salud, educación, desplazamiento, medio ambiente). Es evidente que parece más fácil establecer asociaciones en ámbitos que se prestan a la aplicación de enfoques multidisciplinarios, pero que están estrechamente relacionados con el mandato y la competencia técnica de la Organización.

42. Las visitas a países efectuadas en el marco de otras evaluaciones recientes, las distintas encuestas de los Representantes de la FAO y las entrevistas realizadas a lo largo de la evaluación indican que, en el conjunto, la labor desarrollada a nivel nacional en el marco de asociaciones es limitada. En la mayoría de los casos los mediadores de tales asociaciones no son las propias Representaciones, sino que éstas actúan en el ámbito de asociaciones amplias establecidas en la Sede. Tal es el caso, sobre todo, con las ONG/OSC y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Son ejemplos de ello TeleFood, el Día Mundial de la Alimentación, el Año Internacional de las Montañas, las actividades de huertos escolares, la distribución de semillas, y las iniciativas dimanantes de los equipos de las Naciones Unidas en los países.

43. Los principales asociados de la FAO en los países son las ONG/OSC (véase el Gráfico 3). Muchas de estas asociaciones se formalizan en el marco de cartas de acuerdo, debido a que las oficinas en los países carecen de recursos para dedicar a actividades de colaboración (por lo que necesitan inscribirlas en proyectos). Sin embargo, en muchos casos detrás de estas formalidades contractuales existe una auténtica colaboración en aras de un fin común.

44. Más de un cuarto de las asociaciones se establecen con organizaciones de las Naciones Unidas. Dicha cifra no toma en cuenta las numerosas iniciativas adoptadas en el contexto de los equipos de las Naciones Unidas en los países. Estas son parte de los acuerdos institucionales habituales de las Naciones Unidas pero constituyen, de lejos, la fuerza más potente que impulsa el contacto, el intercambio y la colaboración entre las organizaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno. Si estas actividades se incluyeran entre las asociaciones es probable que las organizaciones de las Naciones Unidas resultarían ser el primer asociado de la FAO en los países, con más de la mitad de las actividades conjuntas.

45. Las instituciones de investigación y organizaciones intergubernamentales son asociados menores de las oficinas en los países. Una explicación de ello puede residir en la limitada presencia de estas entidades a nivel nacional. De hecho, los sistemas nacionales de investigación agrícola (SNIA) se hallan a menudo en decadencia, y las organizaciones intergubernamentales tienden a tener una proyección reducida a este nivel.

46. Al igual que en los otros dos ámbitos, las oficinas en los países rara vez se asocian con el sector privado, habiéndose encontrado muy pocas asociaciones de este tipo. La mayoría de estas asociaciones son de carácter normativo, dedicándose en particular a brindar asesoramiento especializado (participación en grupos consultivos), a contribuir a campañas de promoción y a elaborar estudios. También se encontraron casos aislados de actividades operacionales, por ejemplo de capacitación.

D. MODALIDADES DE LAS ASOCIACIONES

47. Según se estipula en la Constitución de la FAO (Artículo XIII), pueden celebrarse acuerdos oficiales entre “*la Conferencia [y] las autoridades competentes de (...) organizaciones [internacionales]*”. Por otra parte, la Constitución autoriza otros acuerdos de trabajo, que puede establecer la Secretaría siempre y cuando se mantenga informada de ello a la Conferencia. Estos acuerdos oficiosos se han transformado en la forma preferida de establecer por escrito la cooperación con otros actores, desarrollándose a lo largo del tiempo numerosas modalidades. Aunque la FAO sólo ha firmado 17 acuerdos oficiosos desde su fundación, ha habido innumerables intercambios de cartas, cartas de propósitos, declaraciones conjuntas, memorandos de entendimiento, etc. sobre todo desde que se descentralizó la responsabilidad del establecimiento de asociaciones en 1999, sin que exista, por otra parte, una fuente unificada de información sobre todos los acuerdos de los que la Organización es parte.

48. No existe una jerarquía jurídica entre estas distintas formas de acuerdo (son todas igualmente vinculantes para los firmatarios). La única diferencia reside en la voluntad política y el compromiso en que se basan. En la práctica, el más común ha sido el memorando entendimiento, que permite establecer un marco general de cooperación al tiempo que deja suficiente flexibilidad

para adoptar distintos tipos de colaboración. Sin embargo, a causa del elevado perfil político de los memorandos de entendimiento los procedimientos para su concertación y firma tienden a requerir mucho tiempo.

49. Las cartas de acuerdo se concibieron inicialmente como una forma de acuerdo contractual entre la FAO y la organización receptora, motivo por el cual las relaciones que regulan quedarían en principio excluidas del ámbito del presente informe. Sin embargo, en vista de la limitada cantidad de recursos de que disponen las oficinas descentralizadas, las cartas de acuerdo se han transformado en una forma frecuente de sancionar asociaciones *de facto* sobre el terreno. Inscribiendo estas relaciones en el contexto de proyectos que tienen a su cargo, las oficinas en los países han podido colaborar con otros actores en el marco de una forma escrita de acuerdo y aportar contribuciones financieras a las actividades conjuntas.

50. Por otra parte, muchas asociaciones apenas sí cuentan con alguna forma de oficialización escrita. De hecho, como han señalado algunos oficiales regionales y subregionales, los acuerdos verbales tienden a facilitar los procedimientos y a conferirles mayor flexibilidad y dinamismo. La consecuencia es que sólo un 15 por ciento, aproximadamente, de las asociaciones se ha oficializado mediante un memorando de acuerdo, carta de acuerdo o intercambio de cartas. Los acuerdos oficiosos que no comportan transacciones financieras (es decir, aquellos en los que todas las contribuciones de los asociados son contribuciones en especie, de acuerdo con sus posibilidades y ventajas comparativas) también constituyen la modalidad preferida de asociación de las oficinas en los países. Estas han observado que la flexibilidad permite a las partes adaptarse fácilmente a la evolución de la asociación y de su contexto. Por consiguiente se observa, especialmente en las oficinas descentralizadas, una proliferación de juntas consultivas, redes, foros, comités y grupos de trabajo. En estos casos no se firma ningún documento escrito ni existe transferencia alguna de recursos.

IV. Evaluación de las Asociaciones y Alianzas de la FAO

51. En esta sección se presenta, con arreglo a los distintos puntos de la estrategia, un análisis de las asociaciones de la FAO por tipos principales de asociados, haciendo especial hincapié en los asociados no estatales. Se examina también el mecanismo institucional de apoyo, incluyendo la gestión estratégica y operacional, para la aplicación de la estrategia.

A. ASOCIACIONES DE LA FAO CON ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y DE LA SOCIEDAD CIVIL (ONG/OSC)

52. En 2003, el Secretario General de las Naciones Unidas nombró un grupo de personas eminentes para que hiciera un inventario de las prácticas existentes y recomendara mejoras en la integración entre las Naciones Unidas y la sociedad civil. En su informe el grupo¹³ hizo recomendaciones sobre el aumento de la participación de las ONG en los organismos intergubernamentales, el establecimiento de un fondo fiduciario para incrementar la participación de representantes de las ONG de países en desarrollo, la mejora de la acreditación y el diálogo con la Secretaría de las Naciones Unidas y el fortalecimiento del compromiso en los países con las ONG. El informe, la respuesta del Secretario General de las Naciones Unidas y las opiniones de la comunidad de las ONG son bien conocidos de las dependencias de la FAO que se ocupan de la relación con las ONG/OSC y se utilizaron también para encuadrar las cuestiones planteadas para la evaluación.

53. El conocimiento de las ONG/OSC y las relaciones con las mismas son de interés para diferentes direcciones y departamentos, pero la Dependencia de Recursos y de Asociaciones

¹³ Asamblea General de las Naciones Unidas (2004). Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global. Informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la Sociedad Civil. Nueva York, Asamblea General de las Naciones Unidas. Quincuagésimo octavo período de sesiones. Tema 59 del Programa. A/58/817.

Estratégicas (TCDS) es la responsable de las relaciones con las OSC/ONG y con actores no estatales del sector privado. Asimismo, hay algunas dependencias que se encargan de las relaciones con los parlamentarios (asesores especiales del Director-General), los pueblos indígenas (Servicio de Tenencia de la Tierra) y la juventud (Servicio de Extensión, Enseñanza y Comunicaciones). Además de la lista de OING que tienen categoría oficial, hay varias listas de ONG/OSC que distintas direcciones han compilado para diferentes finalidades. No hay ninguna información unificada sobre el número y los tipos de organizaciones con las que trabaja la FAO, tanto en la Sede como en los países, ni sobre la intensidad y frecuencia de tales relaciones. En 2001 se estableció un grupo interno de puntos de contacto con las ONG/OSC con el objetivo de que actuara como “grupo de referencia y proyección exterior de la FAO”. Su mandato abarca las tres funciones principales en los sectores de “*la formulación de políticas /estrategias*”, “*la información/coordinación*” y “*la promoción y el aprendizaje a partir de la acción*”. El grupo se mantuvo inactivo durante el año pasado.

54. El nuevo fenómeno que influye en las relaciones entre la FAO y las ONG/OSC es la coalición de ONG/OSC en movimientos y redes sociales transnacionales, grupos de reflexión y redes de política mundiales. Los movimientos sociales transnacionales han tenido adhesiones en varios países y se hallan empeñados en una acción constante de promoción y defensa de los derechos¹⁴. El Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria (CIP) es una red que incluye tales movimientos. Se constituyó en la época de la *Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*, y se ha convertido en el principal interlocutor de la FAO para las ONG/OSC sobre el seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. El CIP es una red de redes que agrupa a unas 50 ONG, entre las que figuran las de pequeños productores agrícolas, pastores, pescadores, mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y trabajadores agrícolas. Alcanza a millares de miembros por medio de una estructura descentralizada y tiene un plan de acción sobre la seguridad alimentaria y la agricultura.

55. Hay grupos de reflexión y redes de política mundiales que se hallan profesionalmente empeñados en la producción y difusión de información y conocimientos, en muchos casos por medio de la investigación para la acción y foros de debate. Entre los grupos de reflexión que colaboran con la FAO desde hace muchos años cabe señalar el Instituto Mundial sobre Recursos (WRI) en materia de recursos naturales, el Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI) en lo relativo a políticas alimentarias y humanitarias, y el Grupo de Acción sobre Erosión, Tecnología y Concentración (ETC) en lo relacionado con los recursos fitogenéticos. Un ejemplo de red mundial de políticas públicas es la Comisión Mundial sobre Represas, en la que la FAO manifestó sus preocupaciones sobre la escasa consideración prestada a la seguridad alimentaria. Lo que caracteriza a tales redes mundiales de políticas públicas es que promueven un amplio diálogo sobre políticas entre las partes interesadas (gobiernos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, grupos de personas afectadas y sector privado) *independientemente* de las instituciones convocantes.

56. Otra forma de agregación, iniciada por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible para apoyar la aplicación del *Programa para el Siglo XXI* (Programa 21), es la de los Grupos Principales. Estos representan a nueve sectores de la sociedad¹⁵ que los gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y el sistema de las Naciones Unidas designaron como decisivos para la elaboración y aplicación de políticas de desarrollo sostenible y de las decisiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD, Río de Janeiro, 1992). Entre ellos figuran organizaciones que pueden tener a la vez otras afiliaciones en relación con la FAO. Por ejemplo, muchas organizaciones que pertenecen al CIP son también miembros

¹⁴ Tal como se definen aquí los movimientos sociales transnacionales incluyen las redes de grupos pequeños, asociaciones y organizaciones; persiguen finalidades políticas y extienden sus pautas de cooperación e influencia más allá de los límites de la nación-estado, incluyendo su intervención en el establecimiento y seguimiento de las políticas y normas internacionales por medio de organizaciones intergubernamentales.

¹⁵ Los Grupos Principales comprenden a mujeres, niños y jóvenes, pueblos indígenas, ONG, autoridades locales, trabajadores y sindicatos, agricultores, empresas e industria y la comunidad científica y tecnológica.

de los Grupos Principales, pero dentro de los Grupos Principales figuran también categorías excluidas históricamente del CIP.

57. La organización autónoma de las ONG/OSC en movimientos sociales y redes transnacionales plantea desafíos institucionales en lo relativo a la representatividad, legitimidad y rendición de cuentas de los interlocutores, así como en lo que atañe a su estabilidad al cabo del tiempo y la estabilidad de su composición. Por otra parte, los movimientos y redes facilitan también la interacción, lo que reduce los costos de transacción. A este propósito, el CIP ha sido muy útil como aliado y como crítico en ambas Cumbres, tiene un planteamiento programático, colabora en proyectos y programas y cuenta con una amplia red.

58. Con todo, ninguna de estas formas de agregación se considera suficientemente representativa de la diversidad de expresión que se encuentra entre las ONG/OSC. No todas las ONG/OSC están de acuerdo con los análisis fundamentales del desarrollo de la alimentación y la agricultura que hace el CIP, con las prioridades de su programa de trabajo o con la calidad técnica de algunas consultas regionales de ONG/OSC que ha organizado. Se han planteado también preguntas sobre la forma en que se determina la dirección del CIP y sobre cómo se adoptan las decisiones y se establecen las prioridades dentro del CIP. El Comité Internacional de Planificación ha llegado a ser el principal interlocutor de la FAO en el seguimiento de la CMA, con arreglo a lo establecido en la carta del Director General al punto de contacto internacional del CIP, de fecha 16 de enero de 2003. Sin embargo, las direcciones técnicas siguen trabajando al mismo tiempo con organizaciones y redes ajenas al CIP, así como con los Grupos Principales.

59. Como ha señalado el Servicio de las Naciones Unidas de Enlace con las Organizaciones no Gubernamentales (UNGLS) y se expresa en distintas entrevistas, la agregación de la sociedad civil en Grupos Principales ha dado lugar a ciertas controversias. Unas pocas organizaciones de la sociedad civil expresaron su desacuerdo con esta clasificación y con su 'imposición' a ellas por las Naciones Unidas; otras la consideraron no inclusiva y conflictiva; otras la vieron como parte de su apoyo a las Naciones Unidas y al multilateralismo, frente a las dificultades que encuentran las Naciones Unidas para gestionar sus relaciones con un número creciente y diversificado de organizaciones de la sociedad civil y su agrupación en redes fluidas sin condición jurídica. Otras señalaron motivos de enfrentamiento en asuntos como la inclusión de las empresas, el descontento de las poblaciones indígenas por ser consideradas como actores no estatales y la inclusión de las autoridades locales que algunos consideraban como parte del sector público.

A.1 Finalidades y resultados de la asociación

60. Las ONG/OSC colaboran con la FAO mediante su participación en foros de política internacionales para la promoción, negociación, seguimiento y aplicación de marcos reglamentarios y voluntarios internacionales. Las ONG/OSC se asocian también en el ámbito de los países en el diálogo sobre políticas, en programas y en proyectos.

61. Con respecto a los **foros de política internacionales**, las ONG/OSC participaron activamente en la *Cumbre Mundial sobre la Alimentación* de 1996 y en la *Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después* celebrada en 2002. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 constituyó para la FAO la oportunidad de elaborar una estrategia para la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil. Más de 2000 organizaciones mantuvieron correspondencia con la Secretaría a lo largo del proceso preparatorio y unas 500 asistieron a la Cumbre misma. Alrededor de 1 300 participantes de 80 países asistieron al Foro paralelo de las ONG. En 2002, unos 500 delegados de ONG/OSC de más de 250 organizaciones acreditadas participaron en la CMA:cad, a la vez que 1 000 delegados asistieron al Foro paralelo de las ONG/OSC. En ambas Cumbres, las ONG/OSC elaboraron sus propias posiciones que pudieron comunicar a las sesiones plenarias de las Cumbres; la participación de ONG/OSC de países en desarrollo fue posible gracias a la financiación aportada por donantes.

62. Las organizaciones internacionales no gubernamentales (OING) que tienen categoría oficial ante la Organización participan como observadores en la Conferencia, Consejo y las

reuniones técnicas de la FAO con arreglo a la política enunciada en los Textos Fundamentales de la Organización. Las OING y otras ONG/OSC celebraron una reunión oficial durante la Conferencia, cuyos resultados se comunicaron en sesión plenaria. Las ONG/OSC, especialmente las que tienen su sede en países industrializados, participan también como observadores en comisiones intergubernamentales, cuadros de expertos y grupos de trabajo, así como en los Comités de Agricultura, Pesca, Forestal, de Seguridad Alimentaria y de Problemas de Productos Básicos.

63. Las ONG/OSC han desempeñado una función decisiva en la negociación de los **marcos reglamentarios y voluntarios internacionales**, realizada bajo la égida de la FAO. Ya desde comienzos de los años ochenta hubo experiencias pioneras en este sentido, de interés tanto por las contribuciones aportadas por las ONG/OSC como por las modalidades de interacción y comunicación adoptadas en la Organización. Algunas ONG profesionalmente competentes facilitaron información y datos y realizaron una labor de promoción durante el proceso de 17 años que condujo al *Código de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas*, al tiempo que la FAO facilitó el diálogo entre los gobiernos, las ONG y la industria. Las ONG fueron también una fuerza decisiva en el proceso de preparación del *Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos*, y contribuyeron a ella con sus conocimientos técnicos y la promoción de determinados intereses técnicos. Su empeño y compromiso a lo largo de muchos años contribuyó a crear una confianza entre las ONG/OSC, los gobiernos y la FAO. En el caso del *Código de Conducta para la Pesca Responsable*, hicieron que se dirigiera la atención a la pesca en pequeña escala y los enfoques centrados en las personas en contraposición a los determinados por la tecnología. Su función es también decisiva ahora en la aplicación del Código.

64. Más recientemente, las ONG/OSC han sido una fuerza importante y proporcionaron una aportación crítica sustantiva en el proceso de preparación de las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, aprobadas por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004. Las Directrices son el único instrumento de derechos humanos que no ha sido elaborado por una organización especializada en los derechos humanos, y se trata del primero de los derechos económicos, sociales y culturales que los gobiernos miembros han decidido aplicar.

65. En relación con los marcos reglamentarios y voluntarios internacionales, han predominado las ONG/OSC de países desarrollados pero, durante el proceso, se ha podido incorporar a ONG/OSC de países en desarrollo.

66. La participación de las ONG/OSC en foros de política y marcos reglamentarios internacionales se ha regido por los Textos Fundamentales de la FAO. Ha sido éste un procedimiento eficaz, que ha permitido actuar con flexibilidad e introducir innovaciones. Prácticas institucionales, como los diálogos entre múltiples partes interesadas iniciados en 2001, han permitido incrementar el diálogo y la interacción. En 2003, el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre el Derecho a la Alimentación permitió a las ONG hacer uso de la palabra antes de que hubieran concluido las declaraciones de los gobiernos. En el debate general, no hubo ninguna distinción entre los Estados Miembros y los observadores. Análogamente, atendiendo la recomendación hecha en 2002 por la Comisión de Recursos Fitogenéticos de que se crearan más oportunidades para estimular una mayor interacción entre los miembros y las organizaciones, se celebró una reunión especial con el fin de establecer un diálogo abierto entre las ONG/OSC y los gobiernos.

67. Las ONG/OSC colaboran también con **programas** de la FAO, aportando sus conocimientos técnicos y su capacidad de promoción. Por ejemplo, tres ONG han contribuido a los Sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV) con sus conocimientos técnicos sobre marcos e instrumentos de subsistencia, así como en el desarrollo de sistemas de seguimiento de la inseguridad alimentaria. Algunas ONG/OSC han realizado también estudios técnicos de interés mundial y han promovido la sensibilización hacia la formulación del Programa Africano de Existencias Almacenadas, al que han prometido su apoyo

más de 100 ONG de África. La iniciativa sobre Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles (ADRS) está dirigida por ONG/OSC encuadradas en los Grupos Principales. Estas organizaciones han determinado sus respectivas esferas de contribución y han aportado sus propios recursos para la aplicación del Capítulo 14 del Programa 21 sobre la Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles, acerca del cual la FAO es el coordinador sectorial. Algunos puntos de contacto de Grupos Principales expresaron su preocupación por los limitados recursos humanos y financieros que aporta la FAO a la iniciativa de la ADRS y para poder desempeñar eficazmente su función de coordinador sectorial al respecto en el Sistema de las Naciones Unidas.

68. La capacidad de proyección exterior de las ONG es muy importante para la asociación relativa a la Educación para la población rural y la campaña Alimentar la mente para combatir el hambre. De los 190 miembros de Educación para la población rural, 150 son ONG/OSC procedentes de los sectores de la agricultura, el desarrollo rural y la educación. Las ONG y las asociaciones profesionales, como socios fundadores de Alimentar la mente para combatir el hambre, vinculan a centenares de millares de miembros.

69. En el ámbito regional y de los países, las ONG/OSC también colaboran con la FAO en el **diálogo sobre políticas y la ejecución de programas /proyectos**. Basándose en la estrategia de compromiso para con los actores no gubernamentales establecida en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, ONG/OSC de diferentes regiones han celebrado sus propias consultas antes de las Conferencias Regionales de la FAO y han expuesto sus conclusiones al sector ministerial de dichas Conferencias.

70. Las relaciones con ONG/OSC de países en desarrollo en actividades de ámbito internacional y nacional han incluido generalmente relaciones contractuales para la realización de actividades y, en algunos casos, se han establecido asociaciones fructíferas con la Organización. Además, han contribuido a asociaciones mundiales como la Alianza Internacional Contra el Hambre (AICH), el Año Internacional de las Montañas, la Red del Sistema de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria, y Educación para la población rural. Las contribuciones se relacionan con la organización de talleres, el intercambio de información y experiencias y la promoción (p. ej. el Día Mundial de la Alimentación).

71. Si bien no se hace sistemáticamente un examen al respecto, las entrevistas y la autoevaluación de la Dirección de Asistencia para las Políticas realizadas en 2004 mostraron la intervención voluntaria de la sociedad civil en muchos proyectos relacionados con las **políticas y el desarrollo institucional** en distintas etapas del ciclo de la elaboración de políticas. A este respecto, se ha considerado insuficiente la aportación de conocimientos técnicos de las ONG/OSC de países en desarrollo.

72. La intervención de las ONG/OSC en proyectos y en la elaboración, análisis y evaluación de políticas se ha hecho cada vez más frecuente. El Comité de Examen de Programas y Proyectos (PPRC) ha elaborado el criterio “participación, asociación y alianza”, y fomenta la participación de las ONG/OSC siempre que es posible.

73. En un estudio realizado recientemente por la TCDS se señala que los Representantes de la FAO evalúan positivamente en general a las ONG/OSC en relación con la ejecución de programas y proyectos en los países (para un ejemplo de este tipo de colaboración, véase el Recuadro 5). Sin embargo, indican también las dificultades encontradas: la evaluación de la naturaleza y la condición jurídica de las ONG/OSC, muchas de las cuales han surgido sobre todo en respuesta a oportunidades de financiación de los donantes y por otros factores distintos del crecimiento endógeno de la sociedad civil; la necesidad de recibir orientación para obtener el visto bueno del gobierno para la participación de las ONG/OSC; y la necesidad de obtener información sobre las modalidades que podrían fomentar el conocimiento y respeto mutuos.

74. Las ONG/OSC valoran las asociaciones con la FAO, a la que se considera un intermediario neutral que ofrece un foro para reunir a grupos múltiples, especialmente para tratar cuestiones controvertidas. Valoran también los estudios mundiales que produce la Organización,

los cuales pueden utilizarse, con la debida adaptación, para la labor de promoción. Las ONG humanitarias consideran útil trabajar con la FAO debido a la perspectiva a más largo plazo que una organización como la FAO puede aportar. Aprecian las consultas regionales de ONG/OSC y los actos especiales sobre cuestiones temáticas.

Recuadro 5. Ferias comerciales de insumos en Mozambique

La FAO y la ONG ActionAid iniciaron en 2002 las Ferias Comerciales de Insumos (FCI) en Mozambique como medio para incrementar el uso de productos locales en las respuestas a emergencias. Se creó un “fondo rotatorio” para el reembolso de semillas con el fin de alcanzar a un número mayor de beneficiarios e incrementar sus efectos. En vista del éxito de los proyectos experimentales, el Gobierno decidió promover las FCI en zonas afectadas por la sequía como alternativa para asegurar el acceso a las semillas y el suministro de las mismas

Mediante una Carta de Acuerdo se formalizó la asociación entre la FAO, el Gobierno (organización receptora) y la ONG (organismo de ejecución). Durante el bienio 2003-04, el Gobierno y las ONG han organizado 49 FCI. Todos los asociados participaron en la determinación y categorización de los beneficiarios e intervinieron en actividades de capacitación y sensibilización. Se apreció la labor de facilitación de la FAO como una fuerza positiva para la creación de un entorno de trabajo propicio entre los donantes, el Gobierno y las ONG, y el fuerte vínculo que se estableció entre el Gobierno y la sociedad civil se consideró una de las claves del éxito de la asociación.

Hoy en día, las FCI ofrecen un suministro más amplio de insumos y mejores precios que el mercado comercial y representan un paso adelante en la transición de las actividades de emergencia a las de desarrollo

A.2 Conclusiones

75. La participación de las ONG/OSC en **foros de política internacionales**, Cumbres y Comités y Comisiones de la FAO como observadores ha sido constructiva. Las ONG/OSC han demostrado profesionalidad y competencia técnica en la promoción, negociación, redacción, seguimiento y aplicación de marcos reglamentarios y voluntarios internacionales, completando en algunos casos los conocimientos técnicos de la FAO y, en otros, subsanando deficiencias, tales como los enfoques de derechos humanos relativos a la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria. El fundamento de sus asociaciones es el deseo de aplicar programas, tratados y códigos de conducta que correspondan a las finalidades de sus propias organizaciones. Las asociaciones han sido, en su mayoría, oficiosas y se han basado en las relaciones técnicas con personal técnico de la FAO, las cuales se ha calificado de ‘excelentes’. Tanto el personal de la FAO, como el de las ONG/OSC al que se entrevistó, calificaron positivamente la introducción de prácticas innovadoras en las asociaciones regidas por las normas de los Textos Fundamentales de la FAO. En comparación con otras organizaciones de las Naciones Unidas, la FAO tiene un historial positivo de participación de las ONG/OSC y ha encontrado modalidades para acoger una representación muy variada. Se ha confirmado esto en las entrevistas con las ONG/OSC y el Servicio de Enlace de las Naciones Unidas con las organizaciones no gubernamentales.

76. Las asociaciones relacionadas con **programas conjuntos, incluida la labor normativa**, han demostrado también el valor de las ONG/OSC para los trabajos de la FAO. Además, confirman el amplio alcance de las ONG/OSC y su capacidad de promoción, al adaptar la labor normativa de la FAO a destinatarios no especializados y para el público en general. Son, por lo tanto, valiosos aliados para la creación y el mantenimiento de conocimientos consensuados sobre las causas y efectos del hambre.

77. Las **Consultas Regionales de ONG/OSC** que se celebran antes de las Conferencias Regionales de la FAO han sido en general objeto de elogio y de alta consideración, salvo en los casos en que se ha centrado excesivamente la atención en declaraciones y principios de política,

en detrimento de los debates técnicos. Son ahora un elemento normal de las Conferencias Regionales y sirven para involucrar aún más a las ONG/OSC en la labor de los órganos rectores de la FAO, como ocurrió con el Comité de Seguridad Alimentaria.

78. Por medio de disposiciones contractuales, se ha facilitado el establecimiento de muchas **asociaciones en el ámbito de los países** con las ONG/OSC. Se valora en general positivamente la colaboración, tanto en la ejecución de proyectos y programas como en la labor de promoción. En algunos casos, ONG del norte que trabajan sobre el terreno evaluaron positivamente la función catalizadora de los Representantes de la FAO para “*fortalecer la confianza de los gobiernos en las ONG nacionales*”. Al mismo tiempo, se reconocen las dificultades que encuentran los Representantes de la FAO para ampliar la colaboración con las ONG/OSC. La amplitud e intensidad del compromiso de las ONG/OSC pueden depender también del entorno e instituciones políticas de los distintos países, los cuales determinan la posibilidad de interacción entre diferentes grupos de la sociedad.

79. La experiencia demuestra que la creación de asociaciones y la gestión de una multiplicidad de asociados requieren un largo período de gestación y exigen mucho tiempo de los funcionarios técnicos de la FAO, lo que en muchos casos supera los límites de los recursos disponibles. La movilización de recursos frecuentemente llega a ser parte de los programas y la actividad de creación de asociaciones de los funcionarios técnicos, los cuales entablan contactos personales para esta finalidad (p. ej. en la iniciativa ADRS, el Programa de reserva estratégica para África y Educación para la población rural).

80. Cabe concluir en general que hay una relación positiva entre las ONG/OSC y la FAO. No obstante, hay margen para mejorar.

81. **Asociaciones en los países.** Como se destaca en el informe del Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la Sociedad civil¹⁶, las asociaciones en el ámbito de los países son decisivas, por una parte, para la formulación y aplicación de políticas y programas nacionales y, por otra, para conectar “lo mundial con lo local”, es decir, para adaptar y aplicar a nivel nacional los marcos reglamentarios y voluntarios internacionales. Con respecto a estas asociaciones, es preciso tener en cuenta el menor acceso que tienen las ONG/OSC a los recursos financieros y de información, así como, en algunos casos, su menor capacidad de contribuir a los trabajos técnicos.

82. **La FAO como organización no excluyente y con perspectiva de futuro.** La FAO, lo mismo que otros organismos internacionales, ha sido objeto de un interés creciente de parte de las ONG/OSC en sus foros de política y marcos reglamentarios internacionales. Con todo, hay que señalar que el número de organizaciones participantes en las Cumbres Mundiales sobre la Alimentación ha sido mucho menor que en otras cumbres mundiales de las Naciones Unidas¹⁷. Los contactos del equipo de evaluación con ONG interesadas en las Naciones Unidas pusieron de manifiesto el escaso conocimiento que tienen de la FAO y su labor, especialmente en el ámbito del desarrollo sostenible, que consideran más bien el dominio de otras organizaciones. Algunas ONG interpretaban la posición de interlocutor privilegiado del CIP como potencialmente exclusiva de otras redes y organizaciones. La colaboración de las ONG/OSC con la FAO se centra generalmente en temas de la alimentación, agricultura y pobreza rural. Hay amplio margen para conseguir que la Organización siga abierta a todos los grupos interesados en la agricultura, la actividad forestal, la pesca y el medio ambiente, desde la producción hasta la elaboración, la fabricación y el consumo.

¹⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, 2004. Nosotros los pueblos: la sociedad civil, las Naciones Unidas y la gobernanza global. Informe del Grupo de personas eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad Civil. A/58/817.

¹⁷ En 2002, por ejemplo, 737 organizaciones acreditadas y 30 000 delegados participaron en el foro paralelo de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. El mismo año, unos 1 000 participantes asistieron al foro paralelo de ONG/OSC en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: *cinco años después*.

83. **Gestión de los conocimientos y aprendizaje institucional.** Podría haber dentro de la Organización una adquisición e intercambio de información más sistemáticos sobre las ONG/OSC que colaboran con la FAO, así como una mayor difusión de las enseñanzas positivas extraídas de las asociaciones en todos los sectores del trabajo de la FAO. Como se menciona en una entrevista, la dependencia encargada de las relaciones con las ONG/OSC en la Organización debería tener la facultad de proporcionar orientaciones de política y procedimientos basadas en experiencias positivas, a fin de que la Organización pueda aprender por medio de la institucionalización de prácticas positivas.

84. **Recomendación 1:** *Aumentar la inclusividad de la FAO*

- a) Si el CIP va a seguir siendo el principal interlocutor entre las ONG/OSC y la FAO sobre el seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, deberá abarcar a todos los grupos interesados en la agricultura, incluida la amplia gama de actores desde los productores hasta los consumidores, excluyendo a las empresas grandes y medianas del sector privado para las cuales se proponen distintos canales de interacción. Debería abordarse esta cuestión en el momento de la evaluación general de las relaciones entre el CIP y la FAO prevista en 2006, según lo acordado entre el CIP y la Organización¹⁸.
- b) Al mismo tiempo, la Organización debería mantenerse al tanto del complejo panorama institucional de las ONG/OSC, que se hallan en evolución hacia redes y movimientos sociales, y asegurarse de que de la amplia gama de actores mencionados, ninguno quede excluido de la colaboración con la FAO. Debería adaptarse el documento de política preparado en 1999¹⁹, para que refleje la apertura e inclusividad de la FAO y el establecimiento de prioridades entre las esferas de colaboración.

85. **Recomendación 2:** *Mejorar la gestión de los conocimientos y facilitar el aprendizaje institucional*

- c) Podría prepararse un conjunto de instrumentos de gestión de los conocimientos, tales como: a) una base de datos en el Sistema de información sobre gestión del programa de Campo (FPMIS) en la que las direcciones técnicas y las oficinas externas introduzcan información sobre las ONG/OSC y sobre lo que hacen en el marco de los proyectos; b) examinar la lista de las ONG que tienen categoría oficial ante la FAO y verificar su interés en mantener relaciones con ésta; c) revitalizar el grupo interno de los puntos de contacto de las direcciones de la FAO con las ONG/OSC para compartir experiencias y enseñanzas positivas; d) examinar periódicamente los resultados de la aplicación del criterio del PPRC sobre la creación de asociaciones y alianzas; e) mejorar la página web revitalizada recientemente, estudiando la posibilidad de un sitio web de utilización común, en lugar de la actual comunicación en dirección única; f) vincular a la página web las comunicaciones especiales y materiales de las oficinas técnicas destinados a los Parlamentarios, organizaciones de pueblos indígenas y organizaciones de la juventud.
- d) La dependencia encargada de las relaciones con las ONG/OSC, con la colaboración de los puntos de contacto de las direcciones, podría utilizar los distintos instrumentos establecidos de gestión de los conocimientos para ayudar a hacer un balance de las contribuciones actuales y potenciales de las ONG/OSC a la labor normativa y operacional de la FAO, asegurando que la Organización incluya en la mayor medida posible a los diferentes grupos interesados en la agricultura y la alimentación. Dicho balance deberá servir para establecer prioridades entre las

¹⁸ Carta del Director General al Punto de Contacto Internacional del CIP, de fecha 16 de enero de 2003.

¹⁹ Política y Estrategia de la FAO para la cooperación con las organizaciones no gubernamentales y con otras organizaciones de la sociedad civil, 1999

asociaciones estratégicas, ayudar a evitar la fragmentación de la organización, crear oportunidades de sinergias y determinar nuevos asociados.

B. ASOCIACIÓN DE LA FAO CON EL SECTOR PRIVADO

86. La evaluación de la situación actual de las asociaciones entre el sector privado y la FAO tiene en cuenta los antecedentes de tales relaciones, que se remontan nada menos que a 1965, cuando la Conferencia de la FAO aceptó el recurrir a industrias líderes de Europa y América del Norte como medio para movilizar la capacidad de gestión, los conocimientos técnicos, la experiencia científica y los recursos de capital²⁰. In 1966, se estableció el Programa Cooperativo de las Industrias de la FAO (PCI), financiado totalmente con contribuciones del sector privado. En su apogeo, participaron en él como miembros más de 100 empresas de los sectores de la alimentación, maquinaria, piensos, fertilizantes, plaguicidas, azúcar, pasta y papel y productos madereros. Se enviaron misiones a países en desarrollo, mediante las cuales personal de rango superior de las empresas miembros del PCI, junto con personal técnico de la FAO, ayudó a los Estados Miembros en la elaboración de políticas y en la adopción de decisiones sobre inversiones para el desarrollo agroalimentario. En 1975, el PCI tenía 18 grupos de trabajo y grupos de acción conjuntos con direcciones técnicas sobre ingeniería agraria, protección vegetal, fomento de tierras y aguas, prevención de pérdidas de alimentos, nutrición, producción y sanidad animal, pesca y actividad forestal.

87. Para las empresas participantes, el PCI fue un medio para obtener conocimientos sobre el mundo en desarrollo, considerado como un mercado potencial a largo plazo. Las realizaciones del programa consistieron principalmente en facilitar asesoramiento con vistas al establecimiento de nuevas agroindustrias, como las de producción y elaboración del tomate en Turquía, y en actividades de investigación y desarrollo sobre alimentos proteínicos, así como actividades de capacitación y publicaciones sobre procesos industriales.

88. Al cabo de los años, el concepto original del sector privado como fuente de conocimientos técnicos, de experiencia científica y de capital, quedó eclipsado por la noción del sector privado como fuente de fondos para los programas de la FAO. Esta ambigüedad sobre la función del sector privado, el surgir de movimientos ambientales opuestos a la agricultura industrial y la desconfianza general en las empresas transnacionales condujo al cierre del PCI en 1978.

89. Durante los 16 años siguientes, la FAO no tuvo ninguna política oficial para cooperar con el sector privado. No obstante, diferentes direcciones de la FAO siguieron manteniendo relaciones con diversos actores del sector privado, para su asistencia a reuniones oficiales, la aportación de contribuciones técnicas a los proyectos y otras actividades.

90. En 1994, en concordancia con la apertura del Secretario General de las Naciones Unidas hacia el sector privado, la FAO emprendió una nueva política de ampliar e intensificar su colaboración con dicho sector y, en 1995, estableció la nueva Dependencia de Cooperación con el Sector Privado y las ONG (TCDN). En 1996, se identificó claramente al sector privado como asociado en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Se reconoció que las inversiones privadas constituyen casi las tres cuartas partes de la inversión futura necesaria para conseguir mejoras en las explotaciones agrícolas en los países en desarrollo, mientras que la cuarta parte restante consiste en inversiones públicas complementarias.

91. En 2000, la FAO publicó sus directrices de política sobre el sector privado, con vistas a atraer una mayor participación del mismo en los programas de seguridad alimentaria y de desarrollo agrícola por medio de actividades realizadas en asociación. La citada política señalaba cinco esferas prioritarias: ampliación del diálogo con el sector privado, movilización de recursos,

²⁰ Friedrich, Alexander G. Gale, Valence E., *Public-Private Partnership within the United Nations System Now and Then*, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld, 2004, p. 10

aumento de las inversiones privadas en la agricultura, desarrollo de la capacidad nacional del sector privado desde los productores hasta las agroindustrias y creación de un marco propicio para iniciativas de asociación dentro de la FAO²¹. El mismo documento de política ofrece información sobre el uso del escudo y logotipo de la FAO, pero no se articula en torno a los diferentes asociados del sector privado.

92. El Secretario General de las Naciones Unidas había anunciado un año antes el Pacto Mundial que puso en marcha sólo siete meses después de la publicación de los Principios y Directrices de la FAO para la cooperación con el sector privado. Las “Directrices de cooperación entre las Naciones Unidas y el sector empresarial” se publicaron casi simultáneamente. Sin embargo, como se ha observado a partir de entrevistas con personal de otras organizaciones de las Naciones Unidas, la FAO ha coordinado muy poco sus intentos con los de las Naciones Unidas. El enfoque de la Organización con respecto al sector empresarial no ha evolucionado con el aumento de los conocimientos de las Naciones Unidas sobre el sector privado, ni se ha beneficiado de él. Como consecuencia de ello, parece que la FAO está un poco retrasada en relación con algunos aspectos del desarrollo de las relaciones entre las Naciones Unidas y el sector privado.

B.1 Finalidades y resultados de la asociación

93. La información reunida para esta evaluación ha señalado amplios tipos de asociaciones entre la FAO y el sector privado. Se relacionan con la participación del sector privado en los foros de diálogo sobre políticas y marcos reglamentarios y voluntarios nacionales e internacionales puestos en marcha por la FAO, el intercambio de datos e información, el asesoramiento de expertos y la colaboración en programas y proyectos. En último término, el sector privado proporciona recursos financieros para la labor de la FAO²².

94. Las experiencias examinadas indican diferentes canales y modalidades de interacción que conducen a la **participación del sector privado en foros de políticas internacionales y nacionales** y en los **marcos reglamentarios y voluntarios** establecidos en la FAO. Sólo algunos de ellos se califican como asociación, según se define en la evaluación. Las OING empresariales e industriales con categoría oficial son invitadas como observadoras a reuniones oficiales de la FAO, de conformidad con la política establecida en los Textos Fundamentales. Hubo una participación del sector privado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y en la *Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*. En esta última, se organizó como acto paralelo un Foro del Sector Privado en el que participaron 70 empresas, en su mayoría de Italia, pero también algunas multinacionales. Este Foro ofreció la oportunidad de identificar a un grupo de empresas del sector privado que podría convertirse en aliado para la misión de la FAO. Sin embargo, contactos posteriores no cristalizaron en asociaciones para fines de desarrollo, debido a que no se consiguió llegar a una visión y unos fines compartidos. Las empresas consideraban la colaboración como un camino para la expansión de sus actividades, mientras que la FAO buscaba apoyo para actividades de desarrollo a plazo más largo.

95. Donde mayor es la participación del sector privado es en el establecimiento de normas del Codex, a las que se hace referencia en los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). Los vínculos entre el Codex y los Acuerdos de la OMC han incrementado el interés de los grupos industriales en las normas que reflejan sus necesidades. Actualmente, 156 ONG internacionales (aproximadamente el 70% de las cuales son grupos de interés del sector privado) gozan de la condición de observador en el Codex. En la elaboración de las normas, las OING reciben todos los documentos de trabajo e informes de las reuniones y tienen la oportunidad de contribuir en todas las etapas del proceso, incluida la elaboración de las normas del Codex. En los períodos de sesiones de la Comisión, donde se toman las decisiones sobre la

²¹ Principles and Guidelines for FAO Cooperation with the Private Sector, FAO/Rome, 2000 (p.3).

²² De esto último se trata en el análisis siguiente, como se explica en la sección sobre enfoque y metodología.

adopción de las normas, se reúnen delegaciones nacionales de todos los Estados Miembros con asesores, frecuentemente de las ONG, incluidas las de la industria. Pese a que el Fondo Fiduciario del Codex, establecido recientemente, tiene por objeto sufragar los costos de un delegado por cada país, los países en desarrollo tienen delegaciones más reducidas y cuentan con una aportación menor de la industria y las ONG que los países desarrollados. Para resolver estos problemas, el Comité del Codex sobre Principios Generales está examinando la posibilidad de introducir un proceso de acreditación. Tanto la FAO como la OMS han estudiado los procesos para facilitar asesoramiento de expertos²³ al Codex y a los Estados Miembros con el objetivo de hacerlo más transparente, inclusivo y armonizado entre las dos organizaciones.

96. Empresas y asociaciones del sector privado han intervenido en marcos voluntarios, como la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, el Código de Conducta para la Pesca Responsable y los códigos relacionados con los plaguicidas, mientras que se están estudiando otros (como el Código de Prácticas para Bosques Replantados). Han participado en reuniones de interesados múltiples, han presentado sus puntos de vista prácticos sobre cómo podrían cumplir los códigos y han propuesto instrumentos basados en el mercado para ampliar la adopción de los mismos. La función del sector privado se ha demostrado crucial para facilitar asesoramiento sobre mecanismos de mercado, que recompensen la utilización de métodos responsables en la explotación de los recursos pesqueros y forestales, por ejemplo, mediante el ecoetiquetado, y para la aplicación de los mismos.

97. La FAO colabora también con una amplia gama de asociaciones de la industria en materia de fertilidad de los suelos, irradiación y explotación forestal, entre otras muchas. En el pasado, se celebraron muchas reuniones solamente con grupos del sector privado. Se tenía la idea de que podrían influir en la FAO actuando como grupos de presión en favor de su sector (fertilizantes, plaguicidas, actividad forestal). La FAO ha contribuido a que estas reuniones y grupos de trabajo evolucionen hacia la adquisición de un carácter más inclusivo, con representación de las ONG, grupos de consumidores y, en algunos casos, los gobiernos.

98. En el ámbito de los países, se organizan, con la participación del sector privado local, reuniones nacionales sobre política agroindustrial y del sector agrario y se realizan estudios sobre sectores específicos (p. ej. para fomentar alianzas productivas en las cadenas agroalimentarias de Perú, Chile, Brasil y México).

99. Con respecto al **intercambio de datos e información**, hay varios casos en que la industria del sector privado proporciona datos técnicos y de mercado en relación con determinados productos y subsectores, que la FAO utiliza después para su labor y comparte con los gobiernos miembros. Por ejemplo, el Comité Asesor sobre el Papel y los Productos Madereros, que es un órgano estatutario de la FAO desde 1963, reúne a los Jefes ejecutivos de las principales asociaciones de productos forestales de todo el mundo, incluyendo cierta representación de países en desarrollo (sus miembros representan al 95% de la industria mundial de la pasta y el papel). La industria forestal se beneficia del acceso a los debates sobre cuestiones mundiales que la afectan. La FAO hospeda la Secretaría de dicho Comité, el cual se reúne una vez al año para compartir datos sobre niveles de producción, pronósticos, datos de mercado, etc., que los gobiernos no poseen, y para examinar la estrategia y programa de la FAO en el sector forestal. La FAO puede añadir esta información a la procedente de otras fuentes para redactar informes mundiales.

100. En el sector pesquero, se han establecido acuerdos de redes de información sobre industrias pesqueras (INFOFISH) con 80 empresas privadas, las cuales contribuyen cada mes con su información sobre precios y mercados a la compilación del informe europeo sobre precios del pescado, que forma parte del servicio de información Globefish. La FAO recibe los datos, los integra con otros y publica informes a través de las redes de INFOFISH. Los Estados Miembros,

²³ Taller conjunto FAO/OMS sobre la prestación de asesoramiento científico al Codex y a los Estados Miembros, Ginebra, 2004.

especialmente su industria exportadora, se benefician de la disponibilidad de información mundial y regional actualizada.

101. Otros ejemplos son la preparación de pronósticos de la demanda de fertilizantes, que realiza la FAO compartiendo los datos con otros organismos técnicos y empresas de fertilizantes, y el acceso a la investigación mundial en línea sobre la agricultura (AGORA), por medio del cual 23 editoriales (empresas privadas y asociaciones científicas) proporcionan gratuitamente acceso en línea a artículos de revistas a países en desarrollo (que en general tienen un ingreso nacional bruto anual per cápita de 1 000 dólares o menos).

102. Industrias de elaboración de alimentos, plaguicidas y productos químicos del sector privado contribuyen con **asesoramiento de expertos** en materia de inocuidad de los alimentos, en virtud de los conocimientos técnicos de que disponen. En otros sectores, como las normas ganaderas, la resistencia de los parásitos a los medicamentos veterinarios y las normas sobre pulverizadores de plaguicidas, expertos del sector privado han facilitado asesoramiento científico e información sobre perspectivas comerciales prácticas. Este tipo de colaboración con el sector privado no ha estado exento de controversias. En lo que respecta a necesidades nutricionales, se señaló que la industria ejerció una influencia excesiva en la selección de los expertos, el desarrollo de las reuniones y las conclusiones finales de un informe de 1997. El incidente fue destacado en 2004 por la BBC, la cual afirmó en un programa de televisión que la FAO estaba influida por las industrias azucareras y alimentarias que protegían sus propios intereses, lo que redundó en perjuicio de la credibilidad y reputación de la Organización.

103. Los casos señalados de una influencia indebida o conflictos de intereses por parte de la industria plantean la cuestión de los procedimientos de selección de expertos, la transparencia sobre lo que constituye el asesoramiento científico y la comunicación e interpretación de los riesgos a todos los interesados, incluido el público en general. Por consiguiente, como se observó en una autoevaluación reciente “... *las deliberaciones de los expertos deben estar no sólo exentas de toda sospecha, sino también se debe demostrar que lo están. Aunque la participación del sector privado puede visualizarse en sectores donde el asesoramiento científico depende de la información que puede proceder del sector industrial, es discutible su intervención en las deliberaciones sobre recomendaciones relativas a necesidades de nutrientes para la salud y nutrición de las poblaciones*”²⁴. Otro punto fundamental es la preocupación creciente por la influencia de la industria y el sector privado en la elaboración de políticas alimentarias y nutricionales, que pone en peligro la primacía de la buena nutrición y salud de las poblaciones. Se plantean riesgos semejantes en otras esferas, como las de los plaguicidas, fertilizantes, medicamentos veterinarios, etc.

104. **La contribución del sector privado a programas y proyectos de la FAO** se relaciona con la labor de la Organización en materia de cadenas agroalimentarias, promoción de pequeñas y medianas empresas agroalimentarias y creación de capacidad. En cuanto a las cadenas agroalimentarias, las empresas del sector privado y sus actividades actúan como impulso de la demanda para inducir a los productores a comprometerse con ellas. Las cadenas pueden ser cortas, como las que abastecen a supermercados locales, o más largas, como las que abastecen a mayoristas los cuales se vinculan por medio de la cadena a otros actores que, en último término, exportan productos acabados a mercados externos.

105. La FAO facilita la vinculación de los agricultores y campesinos pobres con las cadenas agroalimentarias que se están desarrollando o pueden desarrollarse, en general como abastecedores de materias primas o empleados. Ejemplos de ello son la asociación con una empresa multinacional en los trabajos relacionados con la biodiversidad que se realizan en el ámbito del Tratado de Cooperación Amazónica del Perú y las alianzas apoyadas por la FAO en América Latina entre dos grandes empresas agroalimentarias nacionales y organizaciones de agricultores de Chile, Perú, Brasil y México. En el primer caso, 2000 productores se vincularon

²⁴ FAO/ESNA. Auto-evaluation of PE 221A1 Human Nutrition Requirements, diciembre de 2004.

por medio de una empresa local a la empresa multinacional como compradores de un determinado producto; en el segundo, la finalidad fue establecer cadenas agroalimentarias viables para productos específicos. La labor de la FAO relacionada con las cadenas agroalimentarias incluye la interacción con el sector privado al estudiar las condiciones de las pequeñas y medianas empresas (PYME) agroalimentarias, para determinar las limitaciones al crecimiento y competitividad, y en complementar los esfuerzos con tecnología, capacitación sobre calidad y gestión de empresas y servicios, así como con asesoramiento sobre políticas. En general, la FAO actúa por medio de una tercera parte que se encarga de identificar las empresas del sector privado que pueden colaborar en cada proyecto. En este caso, consultores nacionales, ONG o asociaciones industriales actúan como enlace con las agroempresas, las cuales les dan acceso a sus actividades y les facilitan información para realizar estudios encaminados a identificar necesidades de la industria, desarrollar materiales de capacitación e instrumentos de gestión apropiados, así como para la creación de centros de transferencia de tecnologías, demostración y elaboración. Se trata en general de agroempresas en pequeña escala y microempresas cuya finalidad es elevar la calidad del producto y mejorar la tecnología y la gestión.

106. En varios casos, la FAO ha colaborado con empresas privadas y fundaciones apoyadas por la industria que han aportado cofinanciación y conocimientos técnicos. Ejemplos de ello son las aportaciones técnicas a manuales y materiales de capacitación (p. ej. el Manual sobre Buenas Prácticas para la Industria de la Carne y el manual de capacitación sobre la goma arábica), que fueron valorados positivamente tanto por las empresas como por la FAO. Las empresas se beneficiaron de poder utilizar la publicación y difundirla a su personal y a sus clientes de todo el mundo. Además, mejoró su imagen gracias a la asociación con la FAO, ya que se aprobó para ambas publicaciones la posibilidad de utilizar en la cubierta el logotipo de la FAO junto con el del asociado copatrocinador.

107. En general, la contribución del sector privado a los programas y proyectos de la FAO ha sido apreciada por ésta debido a los conocimientos técnicos, experiencias y perspectivas sobre la creación de empresas que aporta, así como por su disponibilidad a empeñarse con la FAO en el estudio de las posibilidades de las cadenas agroalimentarias. Los problemas principales se relacionan, por una parte, con las dificultades que encuentra la FAO para realizar, junto con los gobiernos, el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones sobre políticas y programas, ya que el sector agroindustrial no es prioritario para los ministerios de agricultura tradicionales. Por otra parte, la evaluación pudo reunir muy poca documentación sobre asociados del sector privado a nivel nacional. No obstante, las pequeñas y medianas empresas nacionales son fuentes importantes de empleo y suministro de alimentos en los países en desarrollo. Representan un recurso importante como fundamento para el crecimiento futuro de empresas agroalimentarias y del sector de los servicios y, por ello, está justificado que se les dedique mucha atención como sector de producción primaria para el desarrollo económico. Gracias a su experiencia tanto en cuestiones operacionales y de tecnología (Servicio de tecnologías de ingeniería agrícola y alimentaria) como en los sectores de la gestión, la comercialización y el crédito (Servicio de gestión, comercialización y finanzas agrícolas), la FAO podría ayudar a desarrollar cadenas agroalimentarias nacionales para la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.

108. La FAO ha recibido **donaciones o patrocinios** del sector privado para algunas de sus actividades. Durante los tres bienios comprendidos entre 1998 y 2003, aproximadamente el 13% de los fondos extrapresupuestarios no gubernamentales recaudados por la Organización en forma de fondos fiduciarios procedía del sector privado y el 17%, de empresas concretas²⁵.

109. Para apoyar la producción de algunas publicaciones de la FAO (Manual sobre Buenas Prácticas para la Industria de la Carne o el Manual de capacitación sobre la goma arábica), se han movilizado fondos de varios grupos del sector privado. Ha habido también unos pocos casos en que empresas multinacionales han hecho donativos a la FAO para determinadas actividades técnicas, como el apoyo a las Conferencias sobre la distribución de leche en las escuelas y al

²⁵ Estudio realizado en colaboración con el Servicio de Contabilidad Central (AFFC) de la FAO.

servicio en Internet de Ecofish sobre inocuidad y calidad de los productos pesqueros. Se halla en examen el apoyo de un grupo de empresas para sufragar los gastos corrientes y la capacitación relacionados con los Laboratorios de Referencia de la FAO.

110. Los casos examinados por la evaluación muestran que, si bien es posible desarrollar una asociación de “patrocinio”, en cada caso el nivel de financiación ha sido bastante modesto. En todos los casos, las empresas participantes se benefician de proclamar que son patrocinadores de la FAO en sus respectivas iniciativas (creación de imagen) y la posibilidad de utilizar el logotipo de la FAO es un elemento importante para concertar acuerdos de asociación. Desde el punto de vista de la FAO, existe un notable riesgo de imagen en las asociaciones con las empresas privadas, que la Organización debe examinar atentamente. Se tratan estos aspectos en la sección siguiente acerca de las disposiciones institucionales para la gestión de las asociaciones.

111. En general, la contribución financiera del sector privado a la financiación extrapresupuestaria total de la Organización parece muy escasa²⁶. Hay varias razones que lo explican. La existencia de pocas posibilidades de movilizar recursos del sector privado, especialmente de empresas privadas fue confirmada por todas las contrapartes de las Naciones Unidas que se visitaron, incluso por aquellas para las cuales la financiación del sector privado era un elemento importante de su presupuesto total y por aquellas que se hallaban bien equipadas en recursos y conocimientos técnicos para realizar actividades de recaudación de fondos. Los presupuestos de las empresas privadas para patrocinios son en general bastante reducidos en comparación con la demanda. Es posible que fundaciones privadas con objetivos más filantrópicos ofrezcan mayores posibilidades, si bien, también en este caso, la competencia por los recursos es muy elevada. Otras razones pueden hallarse en la capacidad relativamente escasa de la Organización para desarrollar tales iniciativas.

B.2 Conclusiones

112. La evaluación y recomendaciones que siguen tienen en cuenta los rápidos cambios que se producen en el sistema agroalimentario y en el contexto general de las relaciones de las Naciones Unidas con el sector privado. Los ejes principales de estos cambios se expresan en las tendencias actuales de las prácticas de responsabilidad social de las empresas y en la madurez creciente de las relaciones entre las Naciones Unidas y el sector privado, especialmente en el contexto del Pacto Mundial de las Naciones Unidas.

113. El número de asociaciones (tal como se entienden a efectos de esta evaluación) con el sector privado es bajo, y se relacionan principalmente con consultas de expertos y actividades de intercambio de datos, así como, en menor medida, con procesos de diálogo sobre políticas y marcos reglamentarios. Entre las experiencias examinadas en las que participan grandes empresas y organizaciones de agricultores nacionales en el desarrollo de proyectos de cadenas agroalimentarias, sólo se encontró un caso de asociación entre una empresa multinacional y la FAO para crear una nueva cadena de productos que beneficia directamente a los pobres del medio rural. La movilización de los recursos para la labor de la FAO ha sido también muy limitada.

114. Las pruebas reunidas se relacionan sobre todo con actos aislados (consultas de expertos, talleres, publicaciones) y la colaboración se ha basado en iniciativas individuales de miembros del personal. Hay pocos casos de asociaciones sostenidas y recíprocamente beneficiosas o de un compromiso más sustantivo para resolver un problema o contribuir al logro de objetivos a largo plazo. Cabe concluir que la política formulada en 2000 no ha sido comunicada suficientemente en toda la Organización y no se ha realizado un sólido esfuerzo institucional para aplicarla.

115. Puede deberse esto a la falta de claridad en la misma estrategia, así como al tipo de actores del sector privado con quienes debe colaborar la Organización a los fines de la asociación.

²⁶ Durante los tres últimos bienios, el sector privado ha aportado alrededor de 7,6 millones de dólares EE.UU. a los Fondos Fiduciarios. Aunque esto representa el 13% de la financiación no gubernamental total, es sólo el 0,22% de total de contribuciones a Fondos Fiduciarios.

Las limitadas posibilidades de movilizar fondos del sector privado han seguido influyendo a menudo en medida importante en la opinión de la Organización acerca de las posibilidades de concertar acuerdos de asociación. El análisis que precede muestra que el “sector privado” abarca grupos diferentes (p. ej. empresas agroalimentarias multinacionales, fundaciones filantrópicas privadas y pequeñas y medianas empresas de países en desarrollo), con diferentes realidades y diferentes expectativas en cuanto a su asociación con la FAO.

116. Existe también cierta resistencia entre el personal con respecto a las asociaciones con el sector privado. Ciertamente, esto se debe en parte a convicciones individuales, pero también a experiencias negativas en algunos sectores de trabajo, en los que grupos de presión del sector privado han hecho difícil y arriesgada la colaboración (p. ej. las industrias químicas/de plaguicidas, la industria alimentaria y la nutricional). La Organización tiene que afrontar el problema de la transparencia de forma sistemática y abierta.

117. Las entrevistas con el personal indicaron que no se reconocía suficientemente la función del punto de contacto del sector privado, abrumado por los aspectos operacionales de las asociaciones del sector privado, lo que entorpece aún más los esfuerzos para aplicar la estrategia (véase más adelante la sección sobre la gestión).

118. Además, los conocimientos y experiencia sobre el trabajo con el sector privado se hallan dispersos en toda la Organización. No hay ningún mecanismo para que los funcionarios de la FAO que trabajan con el sector privado compartan su información y experiencia, ni se ha aprendido de la experiencia del Programa Cooperativo de las Industrias. Sin embargo, en su época, este programa fue pionero demostrando cómo la industria y las Naciones Unidas pueden colaborar para asesorar a los gobiernos y a las empresas de los países en desarrollo sobre el fomento de agroindustrias. Proporcionó algunas de las primeras experiencias de desarrollo de cadenas agroalimentarias y de asociaciones entre los sectores público y privado, que hoy vuelven a tener interés prioritario para el desarrollo, como lo destaca la labor normativa de la FAO.

119. Asimismo, ha sido demasiado limitado el aprendizaje a partir de la experiencia de otras organizaciones de las Naciones Unidas o del proceso por el que ha pasado el Sistema de las Naciones Unidas en los últimos años. En particular, apenas se ha aprovechado el caudal de conocimientos e información disponibles a través del Pacto Mundial.

120. Por último, según las entrevistas con representantes de distintas partes del sector privado y tal como se deduce de la reunión que el Grupo del Sector Privado organizó con integrantes de empresas multinacionales, no se considera a la FAO como un asociado esencial. Se la tiene a veces como una organización fragmentada, no comunicativa y quizás opuesta a la colaboración con el sector privado. No se ve qué es lo que la FAO tiene que ofrecer en términos de posibles esfuerzos de colaboración, pero se espera que la FAO trabaje con los gobiernos con el fin de mejorar el entorno favorable para que las empresas agroalimentarias prosperen (marcos reglamentarios, políticas, reducción del riesgo político), para ayudar a organizar a los agricultores a fin de que suministren productos a las empresas, y para facilitar contactos con los gobiernos.

121. Los resultados de la evaluación confirman que la mayor parte de la labor de la FAO se ha realizado con las empresas multinacionales, mientras que fueron mucho más limitadas las pruebas de una colaboración con empresas y asociaciones privadas nacionales de países en desarrollo. Una de las principales razones por las que las empresas multinacionales se asocian con la FAO es su interés en el control de la inocuidad y calidad de los alimentos que impulsa su estrategia y actividades en relación con la agricultura sostenible. Sin embargo, los casos de una supuesta influencia indebida en la labor reglamentaria de la FAO ponen de relieve la importancia de evaluar la ética de la participación del sector privado en reuniones de expertos o en el patrocinio de las mismas, ya que puede influir no sólo en la credibilidad de los resultados, sino también en la credibilidad científica y ética de la Organización. Demuestran asimismo que la identificación y aclaración exactas de la función de los asociados del sector privado son fundamentales para mantener la integridad de la labor y que es preciso sopesar la necesidad de financiación

extrapresupuestaria adicional con los riesgos de una influencia excesiva en los resultados y deliberaciones y del posible menoscabo de la imagen de la FAO.

122. La escasez de pruebas de colaboración con el sector privado de países en desarrollo confirma el resultado de la evaluación de que no se ha incorporado una visión de conjunto de las cadenas y sistemas agroalimentarios; se centra la atención en la producción primaria. En realidad, no se ha examinado debidamente la complejidad de tratar con otros actores esenciales de las cadenas agroalimentarias, todos los cuales se hallan actualmente en manos del sector privado (pequeñas y medianas empresas, proveedores de servicios, suministradores de insumos, elaboradores, mayoristas, exportadores, grandes empresas nacionales, empresas multinacionales, importadores, supermercados, etc.). Sin embargo, la FAO, por medio de su labor normativa, ha analizado los principales cambios que se están produciendo, a nivel internacional y nacional, en los sectores agroalimentarios, impulsados por la globalización y liberalización de las economías. El fortalecimiento y perfeccionamiento de esta línea de trabajo podría proporcionar la base para un marco analítico que permita promover nuevos enfoques, revisar la estrategia de las asociaciones con el sector privado y evaluar la posibilidad de reproducirlas en contextos de otros países.

123. **Recomendación 3:** *Perfeccionar la estrategia para las asociaciones con el sector privado*

Habría que revisar la estrategia y política para las asociaciones con el sector privado a la luz de los resultados y conclusiones que preceden y teniendo en cuenta una serie de factores fundamentales:

- a) La diferenciación entre los tipos de asociados con los cuales la FAO debería colaborar y la determinación de qué es lo que la FAO debería buscar en cada categoría de asociado del sector privado. En particular, hay que hacer una distinción entre las empresas multinacionales, las PYME de países en desarrollo y las fundaciones filantrópicas, las últimas de las cuales deberán ser objeto de asociación más bien por su capacidad de patrocinio. Además, como se analiza más en profundidad en la sección E.2. Abordar el riesgo de menoscabo de la reputación, un primer proceso de selección podría ser la adhesión de las empresas al Pacto Mundial, que se completaría con un examen realizado por un organismo externo.
- b) El reconocimiento del margen limitado para concertar asociaciones a pie de igualdad con empresas multinacionales, reconociendo a la vez que tales empresas son los mejores actores a lo largo de la cadena alimentaria y no es posible ignorarlas.
- e) La necesidad de examinar las oportunidades derivadas de la evolución de los programas de responsabilidad social de la empresa dentro de las empresas multinacionales y los códigos de conducta del sector privado, en particular, en el marco que ofrece el Pacto Mundial. Por ejemplo, la interacción y la base común con las empresas que se adhieren al Pacto podrían ofrecer la posibilidad de aplicar los principios relacionados con las cuestiones ambientales o encaminados a la protección de los medios de subsistencia de las comunidades (Principio 1). Los códigos de conducta elaborados bajo la égida de la FAO ofrecen otra oportunidad.
- f) Se necesita una mayor proactividad de parte de los Representantes de la FAO para identificar pequeñas y medianas empresas de países en desarrollo con las cuales podría asociarse la Organización, reconociendo que la colaboración con ellas exigirá probablemente un notable esfuerzo de creación de capacidad.
- g) Se deberían tomar como base las necesidades del programa de campo de la FAO y los amplios sectores identificados por medio de la labor normativa de la FAO en relación con las novedades que se registran en el sector agroalimentario. Habría que reconocer también la experiencia de otros organismos (ONUDI, CCI) en materia de métodos y apoyo en relación con las pequeñas y medianas empresas y se debería adoptar una actitud más proactiva para entablar vínculos con dichos organismos.

- h) La necesidad de tomar decisiones fundamentales sobre la medida del riesgo que la FAO está dispuesta a asumir en sus relaciones con el sector privado y las consecuencias de las mismas, de forma que la Organización pueda fomentar una cultura que permita colaborar con el sector privado en las esferas programáticas identificadas y orientar al personal sobre los procedimientos y la ejecución de los procesos de consulta con expertos y múltiples partes interesadas.
- i) Habría que diferenciar la movilización de recursos para la labor de la FAO de otras finalidades perseguidas en las asociaciones, y relacionarla con otros esfuerzos de movilización de recursos. Se deberían evaluar debidamente los recursos y conocimientos técnicos necesarios para llevar a cabo esta labor y habría que tomar decisiones sobre la cantidad de esfuerzo que se justifica con arreglo a los fondos movilizados.

124. **Recomendación 4:** *Aumento del conocimiento mutuo*

- a) El carácter experimental que han tenido hasta ahora las asociaciones con el sector privado en programas y proyectos aconseja realizar evaluaciones de estas experiencias con vistas a mejorar los conocimientos sobre los asociados, los beneficios y las limitaciones. En general, el inventario iniciado con la presente evaluación debería continuar y consolidarse y se deberían difundir en toda la Organización los conocimientos derivados de estas experiencias. Se deberían dar a conocer ampliamente al personal los casos concretos de éxito y de fracaso.
- b) Se debería elaborar una estrategia de comunicación apropiada para las empresas, que podría incluir: una reunión anual de información, semejante al modelo establecido por el PNUMA; el fortalecimiento de la nueva página web dedicada a este propósito en el sitio de la FAO; la mejora de la comunicación sobre la FAO en el sitio web de las Naciones Unidas destinado a las empresas; la intensificación de los vínculos con el Pacto Mundial con el fin de aprovechar los conocimientos acumulados acerca del sector privado y de presentar la labor de la FAO que es pertinente y de interés para la comunidad empresarial más amplia (p. ej., los Códigos de Conducta elaborados en la FAO); y la presentación por parte de personal de la FAO de la labor de la Organización en conferencias internacionales del sector privado u otros foros.
- c) Este proceso deberá ir acompañado de la información, la capacitación y el desarrollo de la capacidad del personal necesarios para reducir la distancia entre la FAO y el sector privado. La Organización podría aprovechar lo que se está haciendo en otros organismos (p. ej. el Banco Mundial) y establecer un mecanismo para compartir en su seno la información sobre experiencias del sector privado (p. ej. seminarios con la participación de la FAO e invitados del sector privado).

C. ASOCIACIONES CON INSTITUCIONES DE INVESTIGACIÓN

125. Las instituciones académicas y de investigación son los asociados más numerosos de la FAO. En esta sección se trata sólo de las instituciones dedicadas a la investigación sobre ciencias socioeconómicas y biofísicas; no se incluyen las que representan a movimientos sociales y grupos de reflexión, de las que se trata en la sección sobre las ONG/OSC, ni los institutos y fundaciones apoyados por industrias y empresas, que se examinan en la sección de este informe dedicada al sector privado.

C.1 Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCIAI)

126. Los 15 Centros Internacionales de Investigación Agrícola (CIIA) del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCIAI) son, con mucho, los centros de investigación con los cuales la FAO se asocia con mayor frecuencia. Como se señaló en un estudio de los CIIA

realizado por la FAO²⁷ en 2001, los vínculos con la FAO son múltiples y en distintos niveles. Tales vínculos se relacionan con la gestión, la planificación estratégica y niveles de programación para las actividades tanto normativas como técnicas y el intercambio de información.

127. En cuanto a la gestión, la FAO es copatrocinadora del GCIAI junto con el Banco Mundial y el PNUD. La FAO es miembro permanente del Consejo Ejecutivo y hospeda un mecanismo de gestión del GCIAI, la Secretaría del Consejo Científico. El Consejo Científico fue establecido en 2004 en sustitución de la Junta del Comité Asesor Técnico. La FAO participa a través de la oficina del Subdirector General del Departamento de Desarrollo Sostenible. La Secretaría ayuda al Consejo Científico “...a elaborar las prioridades y estrategias de investigación del GCIAI, movilizar a expertos científicos y supervisar y evaluar los efectos de las investigaciones del GCIAI”²⁸. La FAO es miembro sin derecho a voto del Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos y tiene un puesto a título personal en la Junta del Centro Mundial de Pesca y en el Instituto Internacional de Investigaciones Agropecuarias; ocasionalmente, por invitación, representantes de la FAO asisten como observadores a reuniones de las juntas de otros centros.

128. La FAO ha prestado apoyo financiero al GCIAI con contribuciones constantes a pesar de la reducción de las asignaciones presupuestarias en el resto de la Organización. Proporciona también un marco jurídico para las colecciones *ex situ* que mantienen los CIIA.

129. Además, la FAO participa con funcionarios de rango superior en el Consejo Científico. Aunque la participación de la FAO en la gestión del GCIAI (y viceversa) es una forma importante de influir en las prioridades de la investigación, actualmente no hay ningún otro mecanismo de la Organización para transmitir sistemáticamente al GCIAI las necesidades de investigación que van surgiendo de los programas normativos y de campo de la FAO. Las reuniones celebradas en el pasado con todos los directos de los CIIA dieron resultados irregulares.

130. Por su parte, el GCIAI y sus Centros participan en reuniones y comités intergubernamentales de la FAO, reconociendo la autoridad intergubernamental de la FAO y sus órganos en la elaboración y facilitación del desarrollo de políticas. Ejemplos de esta prolongada participación son el empeño del IRRI, la ADRAO y el CIAT en la Comisión Internacional del Arroz que hospeda el Servicio de Cultivos y Pastos (AGPC) y el empeño del IPGRI en la Comisión de Recursos Fitogenéticos.

131. A nivel de programas, los CIIA participan en la labor tanto normativa como operacional de la FAO, en la sede y sobre el terreno, por medio de trabajos analíticos, intercambio de datos/información y apoyo técnico. Se realiza la colaboración con cada centro y también con asociaciones regionales de investigación por medio de actividades y proyectos concretos. Si bien tanto el GCIAI como la FAO reconocen que se realizan muchos esfuerzos de colaboración, especialmente en los países, están de acuerdo en que podrían mejorarse los mecanismos institucionales para recoger en el ámbito de toda la Organización las experiencias y enseñanzas adquiridas, a fin de disponer de retroinformación y poder repetir las experiencias en el establecimiento de prioridades para la investigación.

132. La colaboración con la FAO en actividades y programas concretos se realiza con arreglo a las modalidades de memorandos de acuerdo, cartas de acuerdo y contactos oficiales y oficiosos con los 15 centros, ya sea individualmente o bien mediante asociaciones con varios centros. Además de los objetivos generales comunes que se suelen indicar en el memorando de acuerdo, algunos centros están adoptando un enfoque más programático y estratégico en la colaboración con la FAO, como, por ejemplo, el IPGRI o el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, los cuales definen en detalle las esferas de colaboración y también los países donde pueden realizarse trabajos conjuntos.

²⁷ FAO-SD, 2001.

²⁸ Boletín del Director General N° 2004/19, 17 de agosto de 2004.

133. Los Centros se comprometen con la FAO en condiciones diferentes. El equipo de evaluación encontró que, en algunos casos, la colaboración se realizaba mediante un memorando de acuerdo sin ningún reembolso de gastos ni del tiempo del personal (p. ej. ADRAO, IRRI y CIAT). En otros casos (p. ej. el IFPRI), la colaboración se realizaba con la cesión de personal (del IFPRI a la FAO) y acuerdos de repartición de gastos. Se citaron casos de elevados reembolsos de gastos de salarios que representaban un obstáculo ulterior para la colaboración (p. ej. IFPRI).

134. En general, es positiva la evaluación de la colaboración entre la FAO y los CIIA. Se señala por ambas partes que las relaciones al nivel de la gestión son ‘excelentes’, lo que se demuestra también por la plena convergencia y compromiso político para colocar de nuevo a la agricultura en el centro del programa de desarrollo, sin que se haya modificado la contribución financiera de la FAO en términos reales durante los últimos seis años y aunque se ha ascendido al rango de director el puesto del Secretario del Consejo Científico, elevando así su perfil institucional.

135. La FAO señaló casos de centros que no reconocen debidamente las fuentes de información y datos de la FAO y no desean compartir los datos de las encuestas. Aunque todos los miembros del personal entrevistados estuvieron de acuerdo en principio sobre las funciones complementarias del GCIAl y la FAO, la mayoría mencionó también el riesgo de que los CIIA, impulsados por las reducciones presupuestarias, se orienten hacia la búsqueda de fondos para actividades de desarrollo. Según algunos entrevistados, el personal del GCIAl y el de la FAO no son claramente conscientes de las funciones respectivas de las organizaciones, en particular con respecto a la distinción entre la investigación como producción de conocimientos para el desarrollo agrícola y el apoyo a los países en desarrollo encaminado a la construcción de los marcos normativos, institucionales y jurídicos necesarios para asimilar eficazmente los conocimientos existentes con el fin de aplicar las estrategias de desarrollo agrícola. Una función específica de la FAO podría ser la de ayudar a difundir los resultados de los centros del GCIAl.

136. De parte del GCIAl, se recibieron observaciones que indicaban que el personal de la FAO conoce mejor el GCIAl que vice-versa y también que hay posibilidades de una mayor colaboración que la actualmente existente. Se señalaron como ejemplos la investigación sobre los efectos que las subvenciones de los países industrializados causan en los países en desarrollo y la necesidad de recurrir más a los expertos del GCIAl en la investigación para los marcos reglamentarios que se negocian en la FAO y para las misiones del Centro de Inversiones.

137. La Secretaría del Consejo Científico se halla en el Departamento de Desarrollo Sostenible, paralelamente al lugar que la Secretaría del GCIAl ocupa en el Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Mundial. Sin embargo, esta disposición plantea dos cuestiones. En primer lugar, si las modalidades vigentes permiten a todos los demás departamentos estar plenamente representados en el GCIAl e interactuar plenamente con él a nivel estratégico. La amplia gama de esferas de colaboración demuestra claramente que el GCIAl es un asociado para toda la organización, pese a su colocación dentro del Servicio de Investigación, Gestión de los Recursos Naturales y Transferencia de Tecnología. En segundo lugar, con respecto a la función y funcionamiento del Servicio de Investigación y Fomento de la Tecnología, lo que se plantea es si debería establecerse un mecanismo para tener sistemáticamente un panorama de la colaboración entre los CIIA y la FAO. Dicho mecanismo permitiría a la FAO hacer un inventario de su propia experiencia con los CIIA e informar sobre las dificultades y prioridades del desarrollo, acerca de las cuales sería necesario hacer investigaciones de forma programática. La falta de esta información parece ser especialmente decisiva en el ámbito de los países, tal como lo confirmó el personal tanto de la FAO como del GCIAl.

C.2 Otras instituciones académicas/de investigación

138. La FAO mantiene diversos tipos de relaciones con otras instituciones académicas y de investigación, laboratorios y otros órganos científicos para diferentes finalidades, y el mundo académico puede formar parte de las delegaciones nacionales en reuniones y comités oficiales de la FAO. En 2003, el Departamento de Cooperación Técnica reunió a las direcciones de todos los

departamentos de la FAO para hacer un balance de la situación en el ámbito de toda la Organización. Se determinó que las direcciones aplicaban diferentes modalidades en la colaboración con las instituciones de investigación y que la Organización sigue recibiendo solicitudes para la concesión de la condición de colaborador con la FAO. A falta de unas directrices o criterios, se adoptan disposiciones para casos concretos, lo que entraña, en algunos casos, el riesgo de duplicación (varias dependencias que conciertan acuerdos con la misma institución) y, en otros, el riesgo de una imagen negativa de la Organización (instituciones que se denominan a sí mismas centros de referencia de la FAO sin la autorización de ésta). Se manifestó la necesidad de establecer una política de la Organización manteniendo a la vez cierta flexibilidad y evitando una formalización excesiva.

139. En particular, la Dirección de Nutrición ha examinado sus relaciones con 32 institutos y universidades, que eran miembros de lo que se llamó Red de excelencia de la FAO sobre calidad e inocuidad de los alimentos y nutrición, y ha recibido después el nombre de Centros colaboradores sobre alimentación y nutrición. La Dirección de Producción y Sanidad Animal mantiene una lista de unos 90 laboratorios de referencia y centros colaboradores con los que trabaja en investigaciones sobre producción y sanidad animal. La Dirección considera que todos estos laboratorios de referencia y centros colaboradores son unos asociados muy útiles para elaborar nuevas tecnologías y metodologías, contribuir al mantenimiento de las normas, ayudar a la FAO a sintetizar y difundir la información y apoyar sus proyectos y programas, incluidos los de capacitación. Sin embargo, hay casos en que el apoyo para la cooperación intrarregional e interregional en materia de investigación y transferencia de tecnología ha disminuido drásticamente a causa de las reducciones presupuestarias de los últimos bienios (p. ej. la Dirección de Investigación, Extensión y Capacitación eliminó el apoyo al Sistema Europeo de Redes Cooperativas de Investigación Agrícola, al que se hallaban vinculados más de 3000 científicos europeos en la cooperación Norte-Sur para la investigación agrícola y el desarrollo de la tecnología).

140. En los sectores del mejoramiento fitogenético y la producción animal, la División Mixta FAO/OIEA ha oficializado su colaboración con dos centros mediante la modalidad de Centros de Colaboración del OIEA (OIEA-CC), con arreglo al modelo de la red de centros colaboradores de la OMS. Esta oficialización incluye la definición de lo que constituye un centro colaborador del OIEA, las condiciones para la designación como tal, sus funciones, los criterios para la selección, los procedimientos de designación, seguimiento y evaluación y la nueva designación o la revocación de la designación. También en este caso, los centros proporcionan gratuitamente servicios (p. ej. la caracterización molecular de cultivos, incluso en el sector animal). Se benefician a su vez de que el nombre de su institución aparece asociado con un organismo de las Naciones Unidas.

141. En otros sectores de la investigación normativa y socioeconómica, las direcciones tratan con instituciones académicas y de investigación sobre todo de países industrializados. Se hace esto especialmente para las publicaciones principales de la Organización (*El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* y *El estado mundial de la pesca y la acuicultura*). No obstante, estas colaboraciones se realizan cada vez más mediante contratos, lo que pone en tela de juicio el carácter de asociación de la colaboración. Además, las tarifas elevadas de estas instituciones han planteado problemas en varios casos.

142. En cuanto a las instituciones de investigación y académicas de los países en desarrollo, el comienzo de lo que podría llegar a ser una asociación de amplitud regional es la red de 24 universidades que se está creando en América Latina mediante el Proyecto FODEPAL en apoyo de la creación de capacidad y la investigación sobre políticas aplicadas en los sectores de la seguridad alimentaria, la gestión de los recursos naturales, el desarrollo rural, la mitigación de la pobreza y el comercio agrícola. Una red reciente que ofrece también posibilidades de asociación y fomenta la comunicación entre los responsables de las políticas y el mundo académico es la Red Regional del Cercano Oriente y África del Norte para Políticas Agrícolas (NENARNAP).

143. La Organización tiene, pues, relaciones múltiples con instituciones de investigación por medio de actividades y proyectos concretos, que están concebidas en un nivel muy práctico. Como se confirmó en varias entrevistas, los conocimientos sobre estas relaciones se hallan dispersos y, por ello, es difícil evaluar su eficacia en relación con las prioridades estratégicas de la FAO. No hay ningún mecanismo de toda la Organización que permita compilar y compartir entre las regiones las experiencias de éxito en la adopción de tecnologías derivadas de la amplia experiencia de campo de la FAO. Además, no hay ningún mecanismo operativo para transmitir sistemáticamente a las instituciones de investigación las necesidades de investigación que surgen del programa de campo de la FAO a nivel nacional y regional y para integrar el análisis de tales necesidades en la labor programática y normativa de la Organización.

144. La mayor parte de la colaboración con instituciones de investigación se realiza mediante contratos, sin que se considere y se atienda suficientemente a buscar e idear modalidades más eficaces en función del costo de 'asociación' con instituciones que disponen de conocimientos complementarios y se interesan en la labor de la FAO.

145. **Recomendación 5:** *Elaborar un enfoque de la Organización para los asociados en la investigación*

- a) Para permitir una integración plena y un conocimiento recíproco entre el GCIAI y los departamentos de la FAO en los distintos niveles, podría estudiarse la posibilidad de establecer un grupo de acción integrado por los directores y jefes implicados directamente, para que, en colaboración estrecha con el CGIAI, oriente las relaciones entre la FAO y el GCIAI y organice la participación de los distintos departamentos (incluido el personal técnico, según proceda) en la reunión anual del GCIAI. Por parte del GCIAI, el establecimiento de un sistema de puntos de contacto (semejante al de la FAO) facilitaría la interacción y el conocimiento mutuo a nivel operativo.
- b) Los trabajos que se están realizando con vistas a elaborar una política de toda la Organización para la designación de los centros de referencia o colaboradores de la FAO debería proseguir, ya sea en el ámbito del Departamento de Cooperación Técnica o bajo la presidencia conjunta de los Departamentos de Agricultura y Económico y Social, cuyas actividades son directa y técnicamente pertinentes. Se podría estudiar más en profundidad el modelo de centros colaboradores de la OMS con vistas a su posible adaptación a la FAO (para más detalles véase el Recuadro 6). Dicho modelo se inspira en la política de la OMS de apoyar, coordinar y utilizar las actividades de las instituciones existentes para contribuir a progresar en las investigaciones relacionadas con la salud. La OMS considera las asociaciones con los centros colaboradores una forma eficaz en función del costo de ampliar el trabajo normativo y de cooperación técnica de la organización. Sin embargo, al examinar esta posibilidad, debería prestarse atención a las necesidades de recursos de dicho sistema.

146. **Recomendación 6:** *Aumento del conocimiento mutuo*

- a) Existe la posibilidad de institucionalizar una actividad sustantiva conjunta FAO/GCIAI de evaluación de la colaboración FAO-GCIAI con carácter periódico, por ejemplo cada cuatro o cinco años, por medio del propuesto Grupo de Acción. Dicho examen periódico permitiría, a partir de un análisis de la ejecución, obtener conocimientos sobre las funciones respectivas en la investigación y en el apoyo al entorno institucional de los países para la adopción y adaptación de los resultados de la investigación. Podría organizarse con carácter regional y/o temático y ayudaría a establecer y examinar las prioridades con respecto a los bienes públicos de los que se ocupan colectivamente el GCIAI y la FAO. Se simplificarían así las funciones respectivas en el conjunto continuo de actividades de investigación y desarrollo, desde la investigación básica hasta la transferencia de tecnología por medio de instituciones nacionales. Contribuiría también a destacar esferas en que podrían realizarse otras sinergias (p. ej. para fortalecer la capacidad de análisis de

políticas y facilitar innovaciones institucionales en apoyo de una reducción sostenible de la pobreza y el hambre en países en desarrollo).

- b) Asimismo, podrían realizarse exámenes periódicos sobre las asociaciones con las instituciones de investigación en las esferas temáticas de la labor de la FAO y/o con un enfoque regional. Mediante tales exámenes, sería posible captar multitud de actividades y redes de investigación establecidas por otras organizaciones de las Naciones Unidas y que tienen interés para la labor de la FAO, p. ej. la red de biotecnología de la UNESCO y la de la UNCTAD relativa a la ciencia y tecnología para el desarrollo (Gateway to Science and Technology for Development), por citar sólo algunas. Es imprescindible participar en estas redes de información y conocimientos, teniendo en cuenta que el crecimiento agrícola depende cada vez más de los conocimientos y requiere un gran caudal de conocimientos.

Recuadro 6. El modelo de los Centros Colaboradores de la OMS

Designación: Se designa a instituciones nacionales como centros colaboradores de la OMS, los cuales empiezan así a formar parte de una red de colaboración internacional que realiza actividades en apoyo del mandato de la OMS de promover la salud en el ámbito internacional, contribuir a la realización de las prioridades de sus programas y a la creación de capacidad institucional en los países. La designación es para un período de hasta cuatro años.

Criterios: Se definen los criterios para la selección de los centros, a saber, que deberán poder desempeñar una o varias de las funciones esenciales en apoyo de los programas y prioridades de la OMS; su potencial de desempeñar una función estratégica de fortalecimiento de la red de la OMS en términos de cobertura geográfica y área de especialización para el desarrollo sanitario; la posición científica y técnica de la institución y su nivel de compromiso en los ámbitos nacional, regional e internacional; su potencial para fortalecer la capacidad nacional y regional; la colaboración previa con la OMS durante, al menos, dos años.

Funciones: Se definen las funciones, entre las que figuran la compilación y difusión de información, la normalización de la terminología y nomenclatura de sustancias de diagnóstico, terapéuticas y profilácticas y de tecnologías, métodos y procedimientos; el desarrollo y la aplicación y evaluación de la tecnología apropiada.

Procedimientos: De la iniciación del proceso de designación y la colaboración con los centros se encarga la dependencia técnica competente de la OMS. La OMS y el centro definen conjuntamente el ámbito y los objetivos de la colaboración, con inclusión del mandato y su plan de trabajo para el período de cuatro años. Se realiza un seguimiento anual con una evaluación final al cabo del período de cuatro años.

Gestión de los conocimientos: La OMS posee una base de datos sobre los centros colaboradores que se utiliza como instrumento de seguimiento, pero también para el intercambio de información sobre los asociados dentro de la Organización y como referencia para las instituciones externas que buscan asociados en sectores específicos.

D. ASOCIACIONES DE LA FAO CON EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS, EL BANCO MUNDIAL, Y OTRAS ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES

D.1 La FAO y el sistema de las Naciones Unidas

147. Hay fuerzas impulsoras fundamentales que determinan la forma en que la FAO se relaciona con las organizaciones de las Naciones Unidas, a saber:

- El hecho de que la FAO forme parte de la familia de las Naciones Unidas y como tal participe y colabore en los mecanismos interinstitucionales del sistema de las Naciones Unidas (el "imperativo de las Naciones Unidas"). Resulta, por tanto, difícil desvincular las asociaciones de la FAO en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas de las relaciones obligatorias de la Organización.
- La reforma emprendida en 1977 por el Secretario General de las Naciones Unidas, en que se subrayaba la necesidad de un sistema de desarrollo de las Naciones Unidas más coherente y se pedía una mayor coordinación y colaboración entre los fondos y programas de las Naciones Unidas. Dicha reforma influye ahora en todos los sectores del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas. Se crearon una serie de mecanismos para facilitar este programa de reforma. La coordinación de políticas del sistema de las Naciones Unidas a nivel más elevado se realiza por conducto de la Junta de los Jefes Ejecutivos (CEB), el órgano que ha sustituido al antiguo Comité Administrativo de Coordinación (CAC). Aborda una amplia gama de cuestiones de política del sistema de las Naciones Unidas, entre ellas el mejoramiento de la coherencia, la efectividad y eficiencia del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) es un mecanismo de alcance mundial que proporciona orientación sobre políticas relativas a cuestiones operacionales y programáticas, mediante notas de orientación destinadas a los equipos de las Naciones Unidas en los países. La CEB, el GNUM y sus órganos auxiliares mantienen relaciones de trabajo cada vez más estrechas. En el ámbito nacional, se tiene previsto armonizar las evaluaciones de los países que se emprendan en el marco del sistema de las Naciones Unidas mediante la Evaluación Conjunta sobre los Países (CCA), y la asistencia del sistema de las Naciones Unidas a través del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF).
- La Declaración del Milenio y los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) están cambiando progresivamente las modalidades del trabajo conjunto dentro de las Naciones Unidas, lo cual seguirá intensificándose todavía más en el futuro inmediato. En el documento preparado recientemente por el Comité de Alto Nivel sobre Programas se subraya en qué forma la Declaración del Milenio, mediante la adopción de una visión común de la nueva estructura de cooperación internacional, está modelando las relaciones entre las organizaciones de las Naciones Unidas. "Las organizaciones del sistema son sumamente conscientes de que el hecho de trabajar juntas es fundamental para la fuerza y la calidad de su aportación al progreso, y de que la necesidad de traducir la renovada unidad de propósitos originada de la Declaración del Milenio en un mayor impacto efectivo para sus programas es fundamental para reforzar la exigencia de cooperación multilateral."

a) Coordinación interinstitucional de la FAO

148. Aunque no se había considerado en la Evaluación, la función de la FAO en los distintos mecanismos interinstitucionales constituyó un tema recurrente en las entrevistas realizadas con diversas personas en diferentes partes del sistema de las Naciones Unidas. En general, las personas entrevistadas dieron al equipo de evaluación una valoración positiva de la FAO. La FAO se muestra generalmente como parte integrante del sistema de las Naciones Unidas en los foros interinstitucionales, y participa, expone sus ideas y se muestra muy activa en los mecanismos de

coordinación. En los foros intergubernamentales (p. ej. el ECOSOC y los fondos fiduciarios de las Naciones Unidas), la Organización se muestra bien dispuesta, y participa en la preparación de los períodos de sesiones y los actos colaterales. El contexto internacional, en particular el replanteamiento de cuestiones relativas al sector productivo y al desarrollo rural en el programa internacional, ha contribuido tal vez a que la FAO desempeñe una función más plena.

b) Asociaciones de alcance mundial

149. La FAO participa en muchas iniciativas de colaboración mundial de las Naciones Unidas. Lo hace, obviamente, en las que son más afines a su mandato: información sobre seguridad alimentaria (p. ej. los SICIAV), medio ambiente (p. ej. PAM²⁹, SMOT³⁰), agua (p. ej. SIMUVIMA), bosques (p.ej. la Asociación de Colaboración en materia de Bosques, Alianza Internacional para el Desarrollo Sostenible en las Regiones de Montaña), nutrición (p.ej. el Comité Permanente de las Naciones Unidas sobre Nutrición), ecosistemas (p.ej. el Grupo de Conservación de Ecosistemas), reducción de desastres (p. ej. la EIRD), agricultura y desarrollo rural sostenibles (p. ej. la Iniciativa de ADRS), derechos humanos y consolidación de la paz después de los conflictos. La Organización tiene una función fundamental que desempeñar (secretaría, presidencia, etc.) en los sectores en que se reconoce su liderazgo técnico (p. ej. sectores forestal y pesquero). Muchas de estas asociaciones no son bilaterales, pero en ellas participan varias organizaciones de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales (véase el Recuadro 7 sobre la Asociación de Colaboración en materia de Bosques).

150. La mayor parte de las asociaciones de la FAO con organizaciones de las Naciones Unidas comprende una amplia gama de modalidades de colaboración, que varía desde el establecimiento de redes y actividades de fomento a la realización de programas conjuntos. La multiplicidad de sectores de colaboración parece constituir en sí misma un factor dinámico de las relaciones generales entre las organizaciones (la colaboración origina nuevas asociaciones). En un contexto bilateral, la FAO mantiene asociaciones de larga data y sustantivas con algunas organizaciones de las Naciones Unidas.

151. La Organización Mundial de la Salud es uno de los más importantes asociados de la FAO en el sistema de las Naciones Unidas, que colabora en numerosos programas de la Organización, en particular en los sectores pesquero, forestal, zoonosanitario, nutricional y de inocuidad de los alimentos. En 2002 se evaluó el Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias y el *Codex Alimentarius*³¹. Los resultados de la evaluación, que se refirieron a la utilidad e importancia de las normas del *Codex* para atender las necesidades de los miembros, fueron en general positivos. Se consideraron un componente vital para promover sistemas de control alimentario destinados a proteger la salud del consumidor, incluidas las cuestiones relacionadas con el comercio internacional y los acuerdos de la OMC sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (Acuerdo MSF) y sobre obstáculos técnicos al comercio (Acuerdo OTC). Los esfuerzos conjuntos de los dos organismos dieron lugar a un *enfoque integrado de la inocuidad de los alimentos* (de la explotación agrícola a la mesa) que los organismos no habrían podido elaborar independientemente, y aportaron *considerable poder de mediación*. Más recientemente, la cooperación ha permitido combinar los conocimientos especializados de las dos organizaciones en la cría y la sanidad animal. Cabe señalar que la intensidad de la colaboración a nivel mundial entre los dos organismos no se refleja en la misma medida a nivel de países. Esta diferencia se observó también en la Evaluación FAO/OMS del Codex que *"puso de manifiesto una relación insuficiente entre la FAO y la OMS a nivel de los países en la elaboración de sistemas de inocuidad de los alimentos y normas alimentarias"*. Este aspecto lo están abordando ahora los dos organismos.

²⁹ Programa de acción mundial para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra.

³⁰ Sistema mundial de observación terrestre.

³¹ Evaluación conjunta FAO/OMS del Codex Alimentarius y otros trabajos de la FAO y la OMS sobre normas alimentarias (PC 89/5).

152. La mayor parte de la cooperación entre la FAO y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) se refiere a los programas principales 2.1 (Sistemas de producción agrícola y de apoyo a la agricultura) y 2.2 (Políticas y desarrollo de la agricultura y la alimentación), y se lleva a cabo en el marco de la División Mixta FAO/OIEA sobre aplicaciones agrícolas de los isótopos y la biotecnología. En una evaluación de la labor realizada en 2003³² por la División en el sector de los cultivos se observó que ayudó a los países en desarrollo a desarrollar nuevas variedades de cultivos mediante técnicas de mutación inducida, y a proporcionar capacitación y servicios a sus colaboradores en los Estados Miembros. La buena cooperación resultó evidente en el uso de la técnica de insectos estériles para contener las plagas del gusano barrenador y de la mosca de la fruta del Mediterráneo. El OIEA proporciona el entorno científico e investigativo, mientras que la FAO facilita la aplicación de tecnología nuclear en la agricultura y su difusión a los países en desarrollo. La evaluación señaló que, si bien la coordinación a nivel estratégico era muy buena, resultó en cambio menos satisfactoria sobre el terreno. Ello se debió en parte al insuficiente conocimiento del personal de la FAO sobre la estructura descentralizada del Programa de Cooperación Técnica del OIEA.

153. Otros ejemplos de colaboraciones amplias son las realizadas con el PNUMA, uno de los asociados de la FAO más activos. El alcance de la colaboración aumentó en el último decenio, sobre todo después de la Cumbre para la Tierra, en que la necesidad de una integración mejor de las cuestiones medioambientales y de desarrollo socioeconómico adquirió mayor importancia en el programa internacional. Entre las principales asociaciones se incluyen las que figuran en los marcos relativos al cambio climático y los bosques (la Asociación de Colaboración en materia de Bosques, la Alianza para las montañas, la Red mundial para la superficie terrestre, el sistema mundial de observación terrestre, y el proyecto de evaluación de la degradación de tierras secas (LADA)). La colaboración entre las dos organizaciones es en general armoniosa, pese a tensiones ocasionales que derivan de la aplicación de enfoques técnicos divergentes (p. ej. sobre el concepto de desertificación) o de la competencia por los escasos recursos (p. ej. en el proyecto LADA). En conjunto, sin embargo, el PNUMA considera a la FAO como la organización que aporta una base constitutiva más amplia así como una mayor capacidad de influencia respecto de los gobiernos nacionales y los donantes.

154. Parte de la colaboración entre el PNUMA y la FAO se lleva a cabo con la financiación del FMAM (en que el PNUMA es el organismo encargado de la realización de los proyectos y la FAO el organismo de ejecución). En estos casos, la necesidad de armonizar los procedimientos operativos y de reducir los obstáculos burocráticos hace que la colaboración resulte compleja y, en consecuencia, más difícil.

155. Las asociaciones establecidas en relación con el Convenio de Rotterdam representan un buen ejemplo de cómo las organizaciones de las Naciones Unidas pueden aportar *considerable poder de mediación* en la formulación de marcos reglamentarios en un sector en que ha habido tensiones entre grupos de interés a lo largo del proceso. La claridad de las funciones y la dedicación de personas competentes contribuyó a una colaboración positiva entre el PNUMA y la FAO sobre el Convenio. No obstante, los factores fundamentales fueron las decisiones adoptadas conjuntamente al nivel más elevado (los órganos rectores de ambas organizaciones) sobre la inclusión del principio de información y consentimiento previos en el Código de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas adoptando un texto común y estableciendo una secretaría conjunta para ocuparse de los procedimientos voluntarios) y el hecho de que la Secretaría presenta informes a la Conferencia de las Partes en el Convenio, que es la que determina el presupuesto y las evaluaciones por países.

156. Hay también varias otras asociaciones satisfactorias con organizaciones y órganos de las Naciones Unidas de alcance más limitado, debido, fundamentalmente, a la limitación del mandato del asociado de las Naciones Unidas, pero que representan sin embargo importantes aportaciones

³² FAO (2003) Evaluación de las actividades de producción de cultivos de la FAO, 90º período de sesiones, Roma, 15-19 de septiembre de 2003 (PC90/3a).

a la labor de la FAO. Es el caso, por ejemplo, de las asociaciones entre la FAO y la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, que contempla entre sus actividades el seguimiento de la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio.

157. Otro ejemplo es la asociación para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que se basa en el desempeño de funciones complementarias: la División de las Naciones Unidas de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar (DOALOS) es un órgano político y normativo para todas las cuestiones relativas a los océanos, mientras que la FAO es el organismo de las Naciones Unidas especializado en los asuntos relacionados con la pesca que dispone de conocimientos técnicos y se ocupa de su divulgación a los países. La División juzga muy positivamente su asociación con la FAO y considera a la FAO la organización profesionalmente más afín a las Naciones Unidas. No existe un memorando de entendimiento entre ambos, sino que la asociación se basa en el acuerdo que regula las relaciones entre los organismos de las Naciones Unidas.

158. Hay pocas organizaciones de las Naciones Unidas que no consideren a la FAO una organización suficientemente abierta a las asociaciones. El UNICEF, por ejemplo, estima que hay margen para una mayor colaboración con la FAO sobre políticas alimentarias y nutricionales y desarrollo institucional. La colaboración con la UNESCO ha sido también difícil en el sector de la enseñanza rural: las funciones y mandatos respectivos no son claros y precisos, y los recursos que la FAO ha destinado a estas cuestiones son insuficientes para movilizar plenamente las posibles contribuciones y sinergias de la Organización³³.

159. El Centro de Comercio Internacional (CCI), una pequeña organización con un mandato específico y dotado de profesionales especializados, puede ofrecer sus relaciones privilegiadas con algunos agentes a lo largo de la cadena de abastecimiento agroalimentario (p. ej. actividades comerciales relacionadas con la exportación). Es una organización dinámica en que la financiación extrapresupuestaria ha experimentado un incremento anual del 20% en los últimos cuatro años. Las esferas en que el CCI carece de competencia y estaría interesado en asociarse con la FAO comprenden la inocuidad y la calidad de los alimentos, los acuerdos comerciales y sus consecuencias para la agricultura (p. ej. el Acuerdo MSF), la programación conjunta por países conforme a un planteamiento basado en la cadena alimentaria ("filières"), la asistencia técnica en algunos módulos de proyectos del CCI, e iniciativas interinstitucionales, tales como el "Marco Integrado para la Asistencia Técnica relacionada con el Comercio en apoyo de los países menos adelantados" junto con el FMI, el Banco Mundial, el CCI, la UNCTAD y la OMC.

160. La percepción general del personal de estas y otras organizaciones es que se desaprovechan oportunidades de mayor colaboración. No obstante, se han establecido relaciones de carácter circunscrito entre ellas y la FAO, a través de unos pocos proyectos específicos que en algunos casos se han realizado con éxito.

161. Ha habido casos en que la FAO ha tendido a desempeñar una función dominante en la asociación, lo cual ha menoscabado en las otras organizaciones de las Naciones Unidas el sentido de pertenencia de la asociación, con la consiguiente reducción del compromiso y las contribuciones de los asociados. Normalmente se trataba de casos en que la FAO había recibido el mandato de dirigir la asociación y hospedar su secretaría (p. ej. la Red del Sistema de las Naciones Unidas sobre desarrollo rural y seguridad alimentaria, SICIAV).

162. De los ejemplos expuestos resulta claro que las asociaciones son particularmente fructíferas en programas que entrañan gran importancia para los Estados Miembros, encuadrados en el programa de labores ordinario de la FAO y en que la división de trabajos y la complementariedad es natural y se basa en los mandatos respectivos.

³³ Por ejemplo, hay solamente un funcionario que trabaja en este sector, un oficial superior de enseñanza rural, que depende del Servicio de Extensión, Enseñanza y Comunicación.

163. Otra característica común de estas asociaciones establecidas en el ámbito de las Naciones Unidas es el hecho de que una colaboración intensa y armoniosa a nivel mundial no se refleja en un grado de colaboración correspondiente en los países. Se trata de una tendencia general aplicable a todas las asociaciones y resultados, que depende de una combinación de factores externos y cuestiones internas, conforme se examina más adelante.

Recuadro 7. La Asociación de Colaboración en materia de Bosques (ACB)

La ACB agrupa a 14 organizaciones intergubernamentales, instituciones financieras internacionales e instituciones públicas de investigación internacionales que se ocupan de cuestiones forestales. Está presidida por el Subdirector General del Departamento Forestal de la FAO y cuenta con los servicios de la Secretaría del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques en Nueva York.

La ACB se considera una asociación satisfactoria. Ha dado lugar a colaboraciones concretas entre algunos de sus miembros, ha aumentado las oportunidades de comunicación con los gobiernos sobre cuestiones forestales y ha favorecido una mayor coherencia en las políticas de los organismos que se ocupan de cuestiones forestales, mediante las aportaciones de los asociados para documentos sobre políticas presentados a sus respectivos órganos rectores.

Los aspectos positivos de la ACB derivan de diversos factores:

- Una asociación determinada por la demanda: la ACB se creó a petición de los gobiernos, con un fuerte apoyo del Comité Forestal y el Consejo de la FAO;
- Gestada por largo tiempo: se basa en acuerdos de colaboración anteriores (p. ej. el Equipo interinstitucional de tareas sobre los bosques);
- Asociados apropiados: participan las principales instituciones de investigación y organizaciones internacionales del sector forestal y refleja muy fielmente la situación mundial y los principales programas del sector;
- Una división muy satisfactoria de las tareas entre los asociados (no obstante la competencia en el pasado);
- Modalidad flexible: se basa en contribuciones voluntarias y en especie. No se dispone de ningún fondo fiduciario que, según los miembros entrevistados, podría suscitar competencia entre los organismos;
- Ninguna institucionalización y una secretaría ligera con personal asignado para esta función (dos funcionarios de categoría profesional del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas que dedican el 50-60% de su tiempo a la ACB);
- Sentido de titularidad y equilibrio de poderes: lo cual ha sido posible gracias a que la FAO ha mantenido una posición en la que presta de asistencia a la secretaría sin ser la propia secretaría; y
- Buena cooperación entre los representantes de los organismos.

Aspectos en que pueden realizarse mejoras:

- Mayor financiación para las actividades conjuntas (que es el aspecto fundamental de la asociación). Tal aumento de la financiación no debería obtenerse en forma de financiación conjunta, ya que muy probablemente crearía competición y reduciría el espíritu de colaboración. Debería provenir más bien de fondos extrapresupuestarios destinados a los organismos principales encargados de las iniciativas;
- Mayor financiación básica por parte de la FAO, ya que las actividades que se realizan están bien integradas en su programa normativo y técnico;
- Una colaboración más sólida con los asociados, en particular aquellos que se muestran menos activos pero que deberían estar plenamente involucrados, tales como la Secretaría de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, o el ICRAF. No obstante, es necesario hacer considerables esfuerzos para lograr esta colaboración. La mejor manera de atraer a estos asociados es involucrarlos en colaboraciones concretas (no limitarse a la sola participación de los jefes de los organismos a las reuniones de la ACB);
- Mejora de las asociaciones sobre el terreno. Los logros de carácter normativo y de políticas no se han traducido todavía en análogas actividades de colaboración en los países. Las diferencias entre los organismos y los procedimientos operacionales incompatibles se agudizan en el momento de actuar, y la naturaleza fuertemente burocrática de los OIG obstaculiza la colaboración operacional.

c) *Asociaciones en los países*

164. Muchas asociaciones con organizaciones de las Naciones Unidas han nacido de mecanismos de coordinación interinstitucionales. A nivel de países, en la evaluación de la descentralización se señaló que *"aunque esto no había ocurrido siempre en el pasado, la FAO se consideraba ahora habitualmente como cooperadora en la comunidad internacional, en particular en los equipos de las Naciones Unidas en los países"*.

165. En un encuesta reciente realizada por Multilateral Organizations Performance Assessment Network (MOPAN)³⁴ se observó que *"la FAO se muestra como participante activo en los esfuerzos de coordinación interinstitucional sobre cuestiones específicas. [...] Por lo que respecta a los esfuerzos de coordinación más amplios, en general se percibe a la FAO como agente bien dispuesto pero de menor importancia. [...] En conjunto, los esfuerzos de coordinación de la FAO dan la impresión de estar constreñidos por los limitados recursos humanos y financieros de la Organización."*

166. Con respecto a este último punto, en una encuesta de los Representantes de la FAO sobre la participación de ésta en acuerdos interinstitucionales en los países (enero de 2005) se subrayó la disponibilidad de limitados recursos humanos y financieros como el principal obstáculo interno recurrente para la participación efectiva de los Representantes de la FAO en los equipos de las Naciones Unidas en los países (UNCT). A la pregunta sobre sus relaciones con el sistema de Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas, los Representantes respondieron en gran mayoría que el problema principal con que se enfrentaban era la falta de apoyo de la Sede y las Oficinas Regionales y Subregionales en sus esfuerzos por participar en el mecanismo de los UNCT. Además, no se sienten orientados e informados de forma apropiada acerca de las novedades que tienen lugar en el GNUM, ni respecto de las relaciones institucionales entre la FAO y las organizaciones de las Naciones Unidas. También en la Evaluación independiente de la descentralización de la FAO y en el Examen independiente del Programa de Cooperación Técnica se subrayaba la necesidad de que los Representantes de la FAO dispongan de recursos en los países para apoyar a los grupos temáticos y otros mecanismos de colaboración interinstitucionales. Como respuesta provisional, se han reservado 1,5 millones de dólares EE.UU. de los recursos del Programa de Cooperación Técnica para financiar asignaciones en el marco del fondo del PCT a disposición de los Representantes de la FAO³⁵

167. Los Representantes de la FAO señalaron también deficiencias del propio sistema de Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas (CR) que tiende a debilitar las adquisiciones de otras organizaciones. Ello es particularmente cierto en el caso de los organismos especializados como la FAO, cuya perspectiva técnica, estructura operativa y ciclos de presupuestación específica no coinciden necesariamente con los del PNUD. En gran parte, esta situación atañe a la ambigüedad de las funciones del PNUD, cuyos Representantes suelen ser también Coordinadores Residentes, creándose así un riesgo de conflicto de intereses. Será difícil para los CR desempeñar su función coordinadora imparcial, en la situación predominante en que se encuentran vinculados los CR y los representantes del PNUD.

168. Por último, la CCA/UNDAF no ha logrado cumplir todavía la promesa de una programación conjunta sustantiva. Los Representantes de la FAO han observado que las actividades conjuntas de los UNCT presentan algunas deficiencias: los Grupos Temáticos son a menudo poco eficientes y el diálogo con las entidades gubernamentales competentes es insuficiente. Han señalado que tal vez las CCA/UNDAF deberían ajustarse mejor a las realidades de los países, en particular por lo que respecta a la capacidad de los gobiernos, la adaptación a las

³⁴ Informe resumido de la encuesta de la MOPAN relativa a 2004: El PNUD-BAfD y la FAO. Los resultados de la encuesta se han de tomar con precaución, ya que abarca solo seis países y la metodología se basa exclusivamente en las percepciones del personal del organismo bilateral en los países.

³⁵ PC 93/6(a) "Marco normativo y operacional del Programa de Cooperación Técnica (PCT)-Fortalecimiento del PCT: propuestas de la administración".

prioridades de los países y otros procesos (tales como las estrategias de reducción de la pobreza), y a un diálogo más extenso con los gobiernos sobre los contenidos del apoyo de las Naciones Unidas a los países respectivos. Las estrategias de asistencia conjunta distintas de las CCA/UNDAF muestran todo el potencial de asistencia (no solamente la pequeña porción del sistema de las Naciones Unidas), y pueden extenderse fuera del grupo de países en los que ya se encuentran. Mozambique, por ejemplo, ha abolido el UNDAF. En países donde se ha realizado ya una evaluación del país, se ha decidido que no sería necesario realizar una CCA.

169. Las asociaciones de la FAO en los países se modelarán sin duda en el futuro con arreglo a este contexto en evolución de la cooperación para el desarrollo, que incluye una nueva estructura de la ayuda en que el apoyo presupuestario, los enfoques sectoriales y las estrategias de reducción de la pobreza pueden llegar a ser predominantes. Como la cooperación técnica, el apoyo internacional y la ayuda directa se proporcionan cada vez más a través de marcos programáticos, será necesario que la FAO disponga de una clara formulación de las políticas, respaldadas por orientaciones a sus oficinas en los países, así como de procedimientos más flexibles, si desea adoptar una actitud proactiva en este contexto en evolución.

170. Como se ha indicado al exponer la situación general, se mantiene una considerable colaboración bilateral con otras organizaciones de las Naciones Unidas. Tal colaboración con otras organizaciones de las Naciones Unidas es importante en el caso de las actividades relacionadas con las emergencias, en que el sistema de las Naciones Unidas ha realizado importantes esfuerzos en los últimos años con el fin de aumentar la coordinación y armonización así como la participación de la FAO en los procedimientos de llamamientos unificados. Algunas de estas colaboraciones se han formalizado mediante cartas conjuntas bilaterales como las emitidas con el PMA (véase más adelante) y la ACNUR, que es uno de los principales asociados de las Naciones Unidas en los países, ocupando el tercer lugar tras el PMA y la OCAH. La FAO y la ACNUR colaboran en diversos sectores relacionados con la asistencia a refugiados, repatriados y personas desplazadas internamente. Los proyectos en colaboración prevén evaluaciones conjuntas de las necesidades de socorro y rehabilitación agrícolas, intercambio de información, programas conjuntos (incluida la promoción de la seguridad alimentaria), y el suministro de insumos agrícolas para que los repatriados y refugiados logren la autosuficiencia.

d) Asociaciones entre los organismos que tiene su sede en Roma

171. Estas relaciones han mejorado considerablemente en los últimos años, y se han hecho progresos en la realización de actividades de promoción conjuntas. En conferencias y acuerdos sobre políticas se han realizado declaraciones conjuntas de cooperación en los países. Se han preparado o se están preparando cartas conjuntas bilaterales con cada uno de los otros dos organismos, y se han establecido centros de coordinación para el FIDA y el PMA. En una publicación conjunta³⁶ presentada en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de marzo de 2002, el FIDA, el PMA y la FAO introdujeron conjuntamente el "enfoque de doble componente", un marco conceptual para la lucha contra el hambre y la pobreza. La Alianza Internacional contra el Hambre (AICH), establecida a raíz de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: *cinco años después*, refleja también la intención de las tres organizaciones de hacer llamamientos conjuntos a nivel mundial y nacional para una combinación de voluntad política y actuación práctica, indispensables para lograr reducciones rápidas en la incidencia del hambre en todo el mundo (para más detalles, véase el Recuadro 8). Los tres organismos han trabajado juntos en cuestiones relacionadas con el Grupo de alto nivel sobre las amenazas y los desafíos, aportando contribuciones al documento del Secretario General para la Cumbre del Milenio +5, y se están preparando publicaciones conjuntas y actos colaterales para dicha Cumbre. Últimamente, en un acontecimiento público conjunto, los tres organismos lanzaron el Proyecto del Milenio.

³⁶ La reducción de la pobreza y el hambre: función fundamental de la financiación de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural.

172. Las asociaciones actuales entre los organismos que tienen su sede en Roma están todavía marcadas por unas relaciones desiguales y a veces tensas. Hay muchas razones que lo explican, pero la más evidente se refiere al hecho de que los tres organismos tienen mandatos que se superponen o son contiguos. Todos ellos trabajan en el sector alimentario, y la FAO y el FIDA también en el sector agrícola con diferentes perspectivas y funciones que están intrínsecamente relacionadas entre sí. Esta cuestión institucional se ha combinado a veces con aspectos personales y una cultura de competencia entre el personal.

173. Los progresos realizados en el ámbito de la promoción no se han traducido todavía plenamente en realizaciones prácticas, no obstante algunos ejemplos muy satisfactorios de colaboración en sectores técnicos. A veces, el personal de los otros dos organismos recibe la impresión de que la FAO pretende un liderazgo sin disponer necesariamente de la capacidad y recursos que lo apoyen.

174. En general, la colaboración con el FIDA es más amplia que con el PMA. En principio, la FAO y el FIDA pueden colaborar en todos los aspectos del desarrollo rural, manteniendo cada uno de los dos organismos una función perfectamente delineada (al ser el FIDA una institución de financiación, cosa que la FAO claramente no es). De hecho, la mayor parte de la colaboración entre la FAO y el FIDA entraña una cierta cantidad de financiación por parte del FIDA, que proporciona considerables subvenciones de asistencia técnica a la FAO, al margen del Programa de Cooperación³⁷. Este ejemplo ilustra la naturaleza de las asociaciones FAO-FIDA, que parece más bien complementaria que basada en la competencia. La colaboración técnica a nivel mundial ha sido importante y apreciada por ambas partes en sectores como la ganadería (p. ej. la Red internacional de fomento de la avicultura familiar) y las cuestiones de género (p. ej. el ASEG).

175. No obstante, en general, el FIDA no trabaja con la FAO en los países. En la reciente evaluación de la descentralización de la FAO³⁸ se observó que *"el FIDA es con frecuencia el principal donante hacia la agricultura. La FAO tiene tanto conocimientos técnicos como oficinas en los países, y sin embargo el FIDA, en sus ensayos de presencia en los países, ha tendido a colaborar con el PNUD, el PMA u otros organismos, y no con la FAO. Ésta, con una escasez extrema reconocida de recursos, no ha estado en condiciones de prestar ningún servicio sin cobrar una tarifa, ni siquiera de carácter técnico. En consecuencia, el FIDA se ha dirigido a organizaciones que prestan servicios gratuitos y se asocian en proyectos."*

176. El PMA tiene un mandato más restringido que la FAO. El ámbito de posibles sectores en que pueden formarse asociaciones es por tanto más limitado, sobre todo en los países, ya que la mayor parte de sus actividades están relacionadas actualmente con situaciones de emergencia. Por consiguiente, el nombramiento del Director de la Dirección de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación como punto de contacto con el PMA parece la opción más lógica para mejorar la colaboración entre las dos organizaciones. La asociación más importante y más antigua entre los dos organismos ha sido la relativa a las evaluaciones de los cultivos y los suministros alimentarios. Según la Evaluación del objetivo estratégico A3, *"tanto los gobiernos como la comunidad de donantes internacionales [...] reconocieron que las evaluaciones eran valiosas para alertar de la inminencia de crisis alimentarias"*, si bien no proporcionan suficiente información para fines de programación. Ambos organismos están dedicándose actualmente a una labor metodológica detallada sobre la evaluación de las necesidades, por lo que deberían realizarse esfuerzos para asegurar una colaboración óptima en los aspectos en que la división de trabajos no es clara y precisa. Otro sector de colaboración es el de los proyectos de huertos escolares, la distribución conjunta de semillas y alimentos en África, y la utilización de la capacidad logística del PMA para la distribución de insumos de la FAO.

³⁷ Es difícil evaluar la importancia de los fondos que el FIDA pone a disposición de la FAO al margen del Programa de Cooperación, debido a que el acuerdo marco para subvenciones y préstamos se firmó apenas recientemente (junio de 2004). No obstante, desde entonces se han asignado o están por ser asignados unos 10 000 000 dólares aproximadamente, en un período de tiempo de 36 meses, y otros 2 000 000 dólares son objeto de negociación.

³⁸ Referencia a la evaluación de la descentralización.

177. Un buen ejemplo de colaboración con el PMA en los países ha sido el proyecto realizado en Mozambique "Apoyo a la estructura de coordinación de las actividades del sistema de información sobre la seguridad alimentaria de la Secretaría Técnica para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (SETSAN)"³⁹. En este caso, uno de los factores que pueden haber facilitado la colaboración entre las dos organizaciones fue el hecho de que el jefe del equipo de proyecto hubiera sido funcionario tanto del PMA como de la FAO.

178. **Recomendación 7:** *Mejorar las asociaciones con organizaciones de las Naciones Unidas en los países, en particular para la consecución de los ODM*

- a) Deberían investigarse más sistemáticamente las oportunidades para establecer asociaciones con organismos que tienen una fuerte presencia y capacidad operacional en los países. Estas deberían basarse en los modelos de los acuerdos institucionales actuales con una clara división de tareas (p. ej. cartas conjuntas FAO-ACNUR, memorandos de entendimiento, o acuerdos análogos con el UNICEF, el CCI).
- b) Los marcos de prioridades nacionales (basados en el modelo propuesto en la evaluación de la descentralización de la FAO y aprobado por el Director General) ayudarán a proporcionar a los posibles asociados una indicación de las intenciones de la FAO en el país y de sus necesidades de capacidad y recursos. Ello servirá a su vez de base para que los Representantes de la FAO identifiquen sectores en los que sería más conveniente establecer tales asociaciones. La FAO podría aprovechar tal vez la labor realizada ya por la OMS sobre sus estrategias de cooperación en los países.
- c) Debería estimularse a los Representantes de la FAO a que identifiquen posibles asociados en los países y traten de concertar acuerdos para fines específicos (p. ej. el memorando de entendimiento FAO-UNICEF en el Sudán para el fomento de la seguridad alimentaria en dicho país).

179. **Recomendación 8:** *Aclarar las funciones de los distintos organismos que tiene su sede en Roma*

Si bien se reconoce que las cartas conjuntas bilaterales entre la FAO y cada una de las otras dos organizaciones que tienen su sede en Roma constituyen un paso importante con miras a reforzar la colaboración, la FAO, el FIDA y el PMA deberían formular una declaración conjunta de políticas en forma de memorando de entendimiento firmado por los jefes de las tres organizaciones. En dicho documento deberían identificarse los sectores de colaboración y aclararse la división de tareas, no sólo sobre la base de los respectivos mandatos, sino también teniendo en cuenta la capacidad y recursos de cada organización. Tal declaración de políticas debería basarse en el marco conceptual conjunto del enfoque de doble componente, mencionado anteriormente, y debería mirar a concretarlo a diversos niveles y mediante diversas modalidades de asociación.

³⁹ (UTF/MOZ/071/MOA).

Recuadro 8. La Alianza Internacional contra el Hambre (AICH): hacia una fase intermedia

Hasta la fecha, de los 89 países que han expresado el deseo de establecer alianzas nacionales contra el hambre, 34 han emprendido actividades destinadas a organizarlas (14 de ellas están dirigidas por OSC y 20 por gobiernos, conforme se había planificado inicialmente). A febrero de 2005, unos 15 de los 34 países habían realizado regularmente tales actividades.

En 2004, la FAO, el FIDA, el IPGRI (en nombre del GCIAD), el PMA, el Comité Internacional de Planificación de las ONG/OSC para la soberanía alimentaria, y el Grupo Especial de ONG Internacionales prepararon conjuntamente un documento de estrategia sobre la Alianza.

Iniciada en octubre 2003, la Alianza se encuentra en una fase de comienzo. No obstante, no puede decirse todavía que el avance de sus realizaciones sea óptimo. Los recursos humanos y financieros asignados son insuficientes para que la Alianza pueda funcionar eficazmente, y el lograr que los asociados sientan la Alianza como cosa propia sigue constituyendo un importante desafío. Tal como lo señalaron los entrevistados en los organismos asociados, se necesita más tiempo para que los organismos principales logren hacer suya la AICH y definan sus funciones y contribuciones - sin perder su identidad - evitando todo acaparamiento institucional por parte de alguna de las organizaciones. El hecho de sentir más propia la Alianza se reflejaría, entre otras cosas, en contribuciones financieras de todos los asociados.

Además, existen asociaciones que compiten entre sí en los países (tales como la alianza nacional para el desarrollo agrícola y rural dirigida por el IICA o la coalición para los medios de vida dirigida por el FIDA). La AICH debe abrirse a las oportunidades que ofrecen otras estructuras que se encuentran ya en los países y contribuyen directa o indirectamente a la realización de sus objetivos.

Tal como lo confirmó la autoevaluación realizada en 2004, hay también una cierta confusión entre las funciones respectivas de la AICH y la Red de las Naciones Unidas para el desarrollo rural, aunque la Red podría ayudar a traducir la voluntad política expresada por la AICH en trabajos técnicos y actividades sobre el terreno. El equipo de evaluación considera que la fusión institucional de las dos secretarías podría beneficiar en gran medida a ambas iniciativas.

D.2 Asociaciones con el Banco Mundial

180. La colaboración con el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y los fondos internacionales se lleva a cabo en su mayor parte por conducto de la Dirección del Centro de Inversiones (TCI). La TCI, con financiación de instituciones multilaterales, promueve inversiones en la agricultura y el desarrollo rural ayudando a los países en desarrollo a determinar y formular políticas, programas y proyectos agrícolas eficaces y sostenibles. Como se ha explicado anteriormente, en la presente evaluación no se consideran tales asociaciones. Si bien es difícil comprender las relaciones de la FAO con esas organizaciones sin evaluar la asociación principal que las vincula a la FAO, cabe señalar varias otras iniciativas conjuntas de colaboración, en particular con el Banco Mundial, que son ajenas al Programa de Cooperación y de las cuales se han extraído algunas enseñanzas.

181. En muchos casos la colaboración con el Banco Mundial comienza por iniciativa de los funcionarios y se limita al intercambio de información. Estas "asociaciones" espontáneas y oficiosas funcionan bien y aportan beneficios recíprocos. La colaboración entre la FAO y el Banco Mundial no siempre ha sido armoniosa. Por ejemplo, las asociaciones y realizaciones en el marco del Programa Africano de Existencias Almacenadas adolecieron de una serie de inconvenientes, como la gestión deficiente de los fondos procedentes del FMAM, la falta de reconocimiento de la posible aportación de la FAO y la escasa influencia de la FAO en la adopción de decisiones respecto de la utilización de los fondos. Al parecer, los mejores resultados en las asociaciones con el Banco Mundial se obtienen cuando no hay de por medio ninguna importante financiación y en sectores técnicos específicos en que la FAO dispone evidentemente de conocimientos especializados, como en el caso de las actividades conjuntas en relación con el

agua y el riego y la tenencia de la tierra. También la colaboración sobre FAOSTAT es positiva, ya que la FAO se beneficia de los datos del Banco Mundial sobre la pobreza y el Banco Mundial de los que posee la FAO relativos a la agricultura y la alimentación.

D.3 Asociaciones con otras OIG, entre ellas los órganos regionales

182. Es difícil encontrar características y modelos comunes en las asociaciones con las OIG. Tales asociaciones son numerosas y varían en gran medida en cuanto a las finalidades, modalidades e intensidad de las relaciones. Es oportuno examinar caso por caso la eficacia y eficiencia en función de los costos de estas asociaciones. La FAO y las OIG tienen en común el tipo de miembros a la que representan (gobiernos), aunque en la mayoría de los casos, la composición de la FAO es más amplia que la de las OIG asociadas. Por esta razón y por el hecho de que la FAO trabaja en sectores en que los asociados tienen también su propio mandato, la determinación de las funciones y responsabilidades es a veces menos clara y precisa. Es necesario por tanto examinarlas atentamente y dividir las tareas para evitar toda superposición, duplicación y competencia.

183. Muchas de las organizaciones tienen una orientación regional (la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo, la SADC, el IICA). Habida cuenta del creciente número de acuerdos de integración regional, la FAO tiene la posibilidad de reforzar sus asociaciones estratégicas con organizaciones que se ocupan de la cooperación e integración regional.

184. La relación de la FAO con el IICA se examinó como parte de la evaluación de la descentralización de la FAO, en la que se señaló la coincidencia de los mandatos y se concluyó que a pesar del acuerdo firmado en 2002 entre las dos organizaciones no se habían realizado todavía importantes actividades conjuntas. En la evaluación se recomendó que se intensificaran los esfuerzos para identificar situaciones de posible colaboración teniendo en cuenta las respectivas ventajas comparativas.

185. La asociación entre la FAO y el Fondo Común para los Productos Básicos (FCPB) ilustra los beneficios de la colaboración, pero los posibles desequilibrios en las respectivas contribuciones podrían poner en peligro esta cooperación. Algunos aspectos del mandato del FCPB se superponen a los programas de la FAO sobre comercio de productos básicos, por ejemplo la función del FCPB de facilitar el acceso por parte de los Estados Miembros a fuentes de información fiables sobre novedades y previsiones en el sector de los productos básicos⁴⁰. Varios de los grupos intergubernamentales de la FAO sobre productos básicos (GIG) se designaron como organismos internacionales de productos básicos (OIPB), y el FCPB ha proporcionado subvenciones y préstamos bajo su supervisión técnica. La Dirección de Productos Básicos y Comercio (ESC), que desempeña las funciones de secretaría para los GIG de la FAO, se ocupa en consecuencia de la formulación y examen de los proyectos financiados por el FCPB. Las funciones de la ESC consisten en proponer y refrendar propuestas de proyectos para su financiación por el FCPB y en actuar como órgano supervisor. En una autoevaluación reciente del programa se examinaron las relaciones entre las dos organizaciones y se concluyó que *"los países beneficiarios consideraron en general elevados los beneficios de los proyectos del FCPB, pero los miembros del personal de ESC consideraban que los costos de sus aportaciones no eran debidamente compensados por el FCPB, y recomendaron que se volviera a negociar el Memorando de Acuerdo entre la FAO y el FCPB. El mismo FCPB presiona para que la FAO intervenga más en la formulación de proyectos y abarque lo que denominan productos huérfanos, si bien esto resultaría difícil teniendo en cuenta la reducción de los recursos de la FAO."*

⁴⁰ Plan de acción del FCPB para 2003-2007.

186. Es necesario examinar atentamente los mandatos, las posibles sinergias y la división de tareas al considerar posibles asociaciones con las OIG. A este respecto, podrían resultar útiles los estudios temáticos y/o geográficos (regionales) detallados de las asociaciones con las OIG. En particular, podrían incluir el examen de posibles formas de reforzar las asociaciones con OIG regionales sobre la cooperación e integración regional.

E. ACUERDOS INSTITUCIONALES EN APOYO DE LA ESTRATEGIA

E.1 Gestión general de las asociaciones

187. Como se ha señalado en secciones anteriores, las asociaciones son administradas por diversas dependencias y funcionarios de la FAO. Así, de las relaciones con el GCIAI se ocupa la Dirección de Investigación, Extensión y Capacitación y de las relaciones con los bancos internacionales y regionales de desarrollo (IFI) el Centro de Inversiones. La Subdirección de la Conferencia y el Consejo y de relaciones con los Gobiernos desempeña las funciones de centro de coordinación para las relaciones con todas las OIG ajenas al sistema de las Naciones Unidas, con excepción de las instituciones financieras. Mantiene, conjuntamente con la Dependencia de Relaciones con el Sistema de las Naciones Unidas (SADN) y la Dependencia de Recursos y de Asociaciones Estratégicas (TCDS), una base de datos informatizada de la Organización sobre organizaciones exteriores que participan en reuniones. Recientemente, con el fin de reforzar las asociaciones de la FAO con los organismos que tienen su sede en Roma, se han nombrado dos centros de coordinación en el Centro de Inversiones y la Dirección de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación para que se ocupen de las relaciones de la FAO con el FIDA y el PMA respectivamente. A menudo, estos funcionarios y dependencias son quienes dan origen a las asociaciones y son responsables de la contribución de la FAO a la asociación.

188. Son dos las dependencias que tienen el mandato institucional de proporcionar orientación sobre asociaciones *estratégicas*, a saber: i) la Dependencia de Asesoramiento sobre Políticas Estratégicas sobre el sistema de las Naciones Unidas, que depende directamente de la Oficina del Director General y recibe el apoyo de la Oficina de Enlace con las Naciones Unidas - Nueva York (LONY), y ii) la Dependencia de Recursos y de Asociaciones Estratégicas, creada en febrero de 2002 para reagrupar diversas funciones relativas a las asociaciones, que antes estaban dispersas en diferentes dependencias. Esto se realizó en el contexto de la reforma del Departamento de Cooperación Técnica. Además, debido a la naturaleza altamente específica del Comité de Alto Nivel sobre Gestión (HLCM), la responsabilidad para las cuestiones que eran de su competencia se ha asignado al Departamento de Administración y Finanzas (AF).

189. Las principales funciones de la SADN consisten en seguir de cerca y mantener una atención general sobre la evolución de las políticas del sistema de las Naciones Unidas que tienen interés para la FAO, incluidas en particular las relativas a la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (CEB), su Comité de Alto Nivel sobre Programas y otros mecanismos de coordinación interinstitucionales. Asesora sobre cómo la FAO puede contribuir a los resultados de los debates sobre políticas del sistema de las Naciones Unidas e internalizarlos apropiadamente a nivel intergubernamental e interinstitucional. Actúa como centro de coordinación de la Organización para la interacción con las organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas. La SADN proporciona también asesoramiento al personal técnico que participa en grupos interinstitucionales (p. ej. los Grupos de las Naciones Unidas sobre el agua, la energía o los océanos), o que desean emprender iniciativas que prevén la cooperación interinstitucional. Además, la dependencia actúa como filtro de la documentación y la información sobre noticias y cuestiones relativas a las Naciones Unidas. La dependencia dispone de recursos limitados (dos funcionarios de categoría profesional asistidos por cuatro funcionarios de servicios generales) y ninguna declaración vigente de sus funciones.

190. Conforme a su declaración de funciones, la TCDS desempeña las siguientes tareas en relación con las asociaciones⁴¹:

- prestar asistencia al Subdirector General del Departamento de Cooperación Técnica para realizar negociaciones estratégicas con asociados públicos y privados, con miras a consolidar, diversificar y ampliar las fuentes de financiación; y
- tomar la iniciativa en la formulación y determinación de medidas respecto de las asociaciones presentes y futuras entre las ONG, las organizaciones de profesionales y el sector privado y coordinar las relaciones de la Organización con estas entidades.

191. La TCDS dispone de un funcionario de categoría profesional para la gestión de las relaciones con el sector privado, dos funcionarios de categoría profesional y un profesional asociado a tiempo parcial para los enlaces con las organizaciones de la sociedad civil, y un funcionario profesional para los enlaces con el GNUD. Además, la TCDS se ocupa también de las formas de asociación más nuevas que no se consideran en esta evaluación, tales como la cooperación descentralizada que enlaza a las autoridades locales de países desarrollados y en desarrollo. La función del GNUD es nueva para la TCDS, ya que se trata de una relación reciente (la FAO entró a formar parte del GNUD en 2001). Dado que inicialmente se le dio una orientación operacional y por países, se consideró que las cuestiones del GNUD se encuadraban mejor en el marco del Departamento de Cooperación Técnica que en la SADN.

192. No obstante los antecedentes históricos en que se basan, los actuales acuerdos institucionales plantean algunos desafíos, que pueden dividirse en dos categorías: i) no reflejan un enfoque holístico de las asociaciones, y ii) no recogen de forma óptima las posibles dimensiones de la estrategia de la FAO respecto de las asociaciones.

a) *Enfoque holístico limitado*

193. La TCDS abarca sólo en parte la categoría de asociados más importante (es decir, el sistema de las Naciones Unidas), a pesar del concepto en que se basó la creación de la TCDS (mayor centralización y coordinación de las funciones de asociación). Existe una clara superposición de funciones entre la TCDS y la SADN. El GNUD se ha ampliado para pasar a ser otro mecanismo más de coordinación en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas con sede en Nueva York y con funciones que no siempre se distinguen de las de la CEB y el HLCP. Se observa que cada vez con mayor frecuencia en las reuniones del GNUD y la CEB/HLCP se tratan las mismas cuestiones y son los mismos representantes de organizaciones quienes intervienen, con la consiguiente confusión de responsabilidades. Ambos son mecanismos de políticas interinstitucionales, en que quienes adoptan las decisiones son en última instancia los jefes ejecutivos. Además, el HLCP ha creado recientemente un grupo de trabajo sobre actividades operacionales (para la Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas). Se espera que ello proporcione una mejor interfaz entre el GNUD y el resto del sistema, y que el GNUD adopte como prioridad anual permanente asegurar vínculos más sólidos con el HLCP y la CEB. La actual división de tareas entre la TCDS y la SADN no refleja de forma apropiada esta evolución.

b) *Interpretación restringida de la estrategia*

194. La función principal de la TCDS respecto de las asociaciones se basa en un concepto de asociación restringido. La declaración de funciones transmite la impresión de que se buscan asociados sobre todo para aumentar los recursos extrapresupuestarias de la Organización. Si bien, en su caso, no deberían excluirse tales oportunidades, no es la finalidad más importante para que la FAO establezca asociaciones. Se considera que esta prioridad menoscaba otras funciones más sustantivas de la dependencia, incluida la promoción activa de asociaciones basadas en una clara identificación del tipo de socios, y una amplia variedad de fines y modalidades.

⁴¹ La declaración de funciones de la TCDS comprende otras funciones no relacionadas con las asociaciones.

195. El personal de la Organización no está suficientemente familiarizado con otras funciones de la TCDS, en particular respecto de las asociaciones con el sector privado. Ello se debe en parte a la falta de claridad de la función misma. Tal como se indica en la definición de *centro de coordinación del sector privado*, este puesto se ocupa de una amplia variedad de cuestiones estratégicas y operacionales relacionadas con el sector privado: facilitación de la inversión privada en países en desarrollo, elaboración de modelos operativos, asesoramiento sobre políticas a los Estados Miembros en relación con el desarrollo del sector privado, cuestiones relacionadas con la responsabilidad social de la Organización en la agricultura y la industria alimentaria, la difusión interna de información sobre llamamientos para propuestas, y gestión de las asociaciones de la FAO, incluido el examen de cada asociación y la prestación de servicios de secretaría de la Comisión de Patrocinio. Al parecer, hay confusión entre la prestación de asistencia técnica a los países (p. ej. facilitación de la inversión privada en países en desarrollo y asesoramiento sobre políticas a los Estados Miembros, que constituyen/deberían constituir parte de las prerrogativas de otras direcciones) y el desarrollo y la promoción de asociaciones (las otras funciones indicadas). En la práctica, el funcionario se encuentra sobrecargado de cuestiones operacionales (en relación con la selección de empresas y las cuestiones relativas a la Comisión de Patrocinio⁴²) y no proporciona asesoramiento estratégico a las dependencias técnicas, o promueve asociaciones del sector privado, en un entorno en que las experiencias han sido mixtas y donde existe considerable resistencia a la colaboración con dicho sector.

196. La función de la TCDS respecto de las *organizaciones de la sociedad civil* se conoce mejor, debido a que la mayoría de las direcciones han tenido experiencias de colaboración e interacción con la TCDS. Además, el Oficial del Enlace de las ONG/OSC regionales en Accra, los centros de coordinación de otras Oficinas Regionales y el grupo interno de los centros de coordinación de las ONG/OSC han contribuido ciertamente a la interacción con las ONG/OSC y al intercambio de información y experiencias en toda la Organización. No obstante, este panorama positivo hay que matizarlo señalando la deficiencia de un mandato no suficientemente orientado del grupo interno, y por el hecho de depender de la buena voluntad individual de mostrarse activos como centros de coordinación. Como se ha indicado anteriormente, el grupo de centros de coordinación dejó de funcionar hace un año.

197. **Recomendación 9:** *Mejorar la gestión de las asociaciones*

El equipo de evaluación reconoce que no existe una única solución para hacer frente a estos desafíos. La adopción de una opción respecto de otra depende de cuáles son los aspectos que requieren mayor atención. Estos últimos pueden incluso evolucionar con el tiempo. El equipo de evaluación considera que es necesario perfeccionar todavía la estrategia sobre las asociaciones, en particular respecto de las entidades no estatales. Por consiguiente, debería prestarse mayor atención a determinar los marcos analíticos en que han de establecerse estas asociaciones, así como los tipos de asociados en función de las finalidades y modalidades. Ante la limitación de tener que ajustarse a un costo cero, el equipo de evaluación plantea dos opciones principales:

Propuesta A: Hacia una gestión estratégica de las asociaciones más basada en los contenidos

- a) Todas las funciones relativas a las Naciones Unidas y las OIG deberían fundirse en una sola dependencia. La responsabilidad respecto del GNUD podría asignarse a la SADN, con la transferencia de los correspondientes recursos de personal y recursos ajenos a los de personal. Hay razones sólidas para mantener y reforzar una única dependencia dedicada al sistema de las Naciones Unidas, habida cuenta de i) que la FAO forma parte de este sistema, modelando su contexto normativo y siendo a su vez modelada por éste; ii) la profundidad y amplitud de las asociaciones de la FAO con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas; y iii) la demanda

⁴² La TCDS se ocupa de seguir de cerca el proceso, de controlar el presupuesto/las finanzas y de despachar toda la correspondencia entre la FAO y las empresas privadas. A lo largo de todo el proceso, la TCDS proporciona asesoramiento al departamento técnico sobre como administrar las relaciones. La actividad de la TCDS se considera fundamentalmente una etapa administrativa.

constante de parte de los países desarrollados y en desarrollo de servicios y productos que requieren la cooperación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, tanto sobre base bilateral como de todo el sistema. Se propone por tanto que la SADN siga constituyendo la fuente principal de asesoramiento normativo sobre el sistema de las Naciones Unidas y que las responsabilidades respecto de los mecanismos de coordinación interinstitucional del sistema de las Naciones Unidas - la CEB, el HLCP y el GNUD - se consoliden en esta dependencia (junto con los correspondientes recursos de personal y ajenos a los de personal), sin perjuicio de las responsabilidades de las dependencias de centros de coordinación competentes para cuestiones sustantivas relativas a la cooperación y las asociaciones con organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La OMS y la UNESCO han asignado ya las responsabilidades para estos mecanismos interinstitucionales a una única dependencia orgánica, análoga a la SADN. Ambas organizaciones han declarado que este paso ha sido sumamente ventajoso, ya que les permite supervisar mejor las cuestiones de política debatidas, asegura una mayor solidez en sus posiciones en todos estos mecanismos, facilita una mayor continuidad de contactos entre las contrapartes de otras organizaciones, y reduce en general la fragmentación, a la vez que mejora la capacidad para el análisis y las respuestas estratégicas.

- b) La dirección y responsabilidad respecto de las asociaciones estratégicas con entidades no estatales podrían transferirse a las dependencias técnicas que tienen asignado el programa de trabajo más importante para coordinar esas estrategias, y que pueden dotar mejor estas relaciones con un contenido estratégico. Esto se aplica ya por lo que respecta a las instituciones de investigación. Tales responsabilidades adicionales pueden ser efectivas sólo con la transferencia de los recursos correspondientes a esas funciones. Las dependencias técnicas podrían tomar la iniciativa por conducto de un coordinador de asociaciones (antiguos centros de coordinación de la TCDS) que trabajaría a través de redes en que participen funcionarios de otras dependencias competentes. Con arreglo a esta propuesta, y para asegurar un sentido de pertenencia más generalizado respecto de las asociaciones en la Organización, sería fundamental crear una red interna y fomentar una visión interdepartamental e interdisciplinaria de las asociaciones.
- c) Las direcciones técnicas deberían mantener la responsabilidad principal respecto de las asociaciones que administran (como ya se hace actualmente).
- d) Los coordinadores de las asociaciones en las diversas dependencias a las que se transferirían recursos para asociación deberían mantener el enlace con las oficinas descentralizadas, con objeto de promover, apoyar y reforzar las asociaciones en los países.
- e) Las cuestiones operativas relacionadas con la selección y el depósito de acuerdos deberían encomendarse a la Oficina Jurídica.
- f) Las oficinas regionales, subregionales y de países deberían contar con mayores facultades y autonomía para disponer de los recursos, con el fin de concertar asociaciones a sus respectivos niveles regionales, subregionales y de países.

Entre los inconvenientes respecto de tal estructura de gestión cabe incluir la posible falta de visión holística de las asociaciones en el marco de la Organización. Ello es particularmente importante, habida cuenta de i) la importancia creciente de la adopción del planteamiento de múltiples partes interesadas en la realización de la labor de la FAO (especialmente por lo que respecta a los trabajos normativos) y ii) la superposición entre categorías de asociados que no se ajustan a este planteamiento segmentado de gestión de las asociaciones. Podrían indicarse dos formas de asegurar un planteamiento más concertado:

- Se podría establecer un Comité de Asociaciones (véase la recomendación *infra*), que estaría integrado por los responsables directos de las asociaciones estratégicas en las direcciones asignadas. El grupo se ocuparía de las cuestiones estratégicas relativas a las asociaciones (p. ej. revisar la estrategia de asociaciones de la Organización, habida cuenta

en particular de la revisión del marco estratégico), asesoraría a la administración superior acerca de las asociaciones, aseguraría la coordinación y evitaría toda superposición, y consolidaría y difundiría en toda la Organización la experiencia adquirida en materia de asociaciones.

- Podría nombrarse un subdirector general como presidente del Comité de Asociaciones. El ADG actuaría también como oficial de enlace de la Organización con los asociados externos (aplicando en parte el modelo de la ONUDI con las entidades no estatales).

Propuesta B: Hacia un planteamiento más holístico de las asociaciones

Esta propuesta es más cercana a la estructura y concepto en que se basa el establecimiento de la TCDS

- a) Todas las funciones relativas a las asociaciones estratégicas con los principales asociados externos, excluidas las asociaciones de financiación administradas por el TC, se fundirían en una dependencia: la Dependencia de Asociaciones y Coordinación. Las funciones de esta Dependencia serían (en términos generales): i) proporcionar orientación estratégica sobre todas las asociaciones a todos los niveles de la Organización, incluso con las oficinas descentralizadas; ii) consolidar y difundir las experiencias de asociación de toda la Organización. Por lo que respecta a la ubicación más apropiada de dicha Dependencia se requeriría un análisis más a fondo para el que la Evaluación carece de base; en todo caso se necesitaría una ubicación central neutral.
- b) Los apartados c, e y f quedarían invariados en tal propuesta.

Si bien la Propuesta B ofrece espacio para un planteamiento más holístico, no aborda el riesgo de que la dependencia se convierta en una "oficina de enlace" o en un paso burocrático adicional para la comunicación, y de perder de vista el planteamiento estratégico (una de las razones por las que se disolvió la antigua Oficina de Relaciones Exteriores). Ello determinaría una falta de integración entre la función sustancial y la de enlace. Existe también el riesgo de un planteamiento más bien homogeneizado que diferenciado para diferentes categorías de asociaciones, con diferentes fines y modalidades de funcionamiento (p. ej. asociados estatales y no estatales) que pueden dividirse a su vez en relaciones con las Naciones Unidas y las OIG por una parte, y las relaciones con las ONG/OSC, el sector privado y las instituciones de investigación por otro. Es posible adoptar también soluciones mixtas según las cuales los centros de coordinación para algunas formas de asociación se ubican en el seno de las dependencias más importantes, centralizándose otras en una dependencia encargada del enlace entre las Naciones Unidas y las OIG.

E.2 Abordar el riesgo de menoscabo de la reputación

198. Como se ha expuesto anteriormente, existen riesgos de que se deteriore la reputación de la FAO vinculados a las asociaciones con el sector privado, y más en general con los sectores no estatales, que pueden representar intereses que difieren de la misión de la FAO y ejercer excesiva influencia o, en todo caso, reducir la credibilidad de la Organización menoscabando su imagen de imparcialidad. Los datos indican que a veces se ha cuestionado la neutralidad, objetividad y credibilidad de la Organización. Además de estos riesgos "técnicos", la Organización debe salvaguardarse de la asociación con organizaciones que tienen una imagen negativa en el sentir público y que no se ajustan a los principios básicos con arreglo a los cuales funciona el sistema de las Naciones Unidas. Si bien se trata de un riesgo transversal que debe abordar la Organización al administrar sus asociaciones, suscita particular preocupación en los casos del asesoramiento de expertos y cuando hay financiación de por medio.

199. En los últimos años se han adoptado varias medidas para hacer frente a este riesgo, y más recientemente en el informe de autoevaluación de la entidad programática 221A1 Necesidades de la nutrición humana se destacó la exigencia de definir claramente los mecanismos para excluir cualquier posibilidad de menoscabo de los procesos en el futuro a causa del apoyo financiero o de otro tipo para favorecer intereses limitados. Hasta la fecha, no hay procedimientos claramente

documentados para que la FAO pueda convocar junto con otros asociados de las Naciones Unidas consultas de expertos y grupos de trabajo técnicos. Los procedimientos han evolucionado en gran medida a lo largo del tiempo, según se han ido planteando las cuestiones, y hay una falta de uniformidad en la Organización y entre las organizaciones de las Naciones Unidas respecto de esta función normativa.

200. En mayo de 2001 el Director General estableció la Comisión de Patrocinio (CP), que es el mecanismo de la FAO para evaluar el riesgo vinculado a la asociación con empresas privadas⁴³, con el fin de seleccionar las empresas que podrían ser contactadas, principalmente para patrocinar la CMA:cad. El Comité está integrado por los Subdirectores Generales y/o funcionarios de categoría de directores del Departamento de Cooperación Técnica, Auditoría, Oficina Jurídica, y Administración y Finanzas. Cuando se estableció la Comisión, su principal actividad fue la de hacer una selección entre las empresas de la lista Fortune 500 (las 500 empresas mayores del mundo) con el fin de identificar a las que podrían ser contactadas para patrocinar la CMA:cad.

201. Desde agosto de 2001, el Comité ha recibido la asistencia de un grupo de trabajo (GT)⁴⁴ que examina todos los patrocinios posibles. El GT selecciona cada asociado propuesto con arreglo a una lista de criterios; comprueba si la empresa es un abastecedor actual, o está participando en una licitación; investiga en Internet sobre la empresa, incluso sobre cuestiones de ética y medioambientales, y consulta con las dependencias de la FAO. Por último, el GT presenta sus recomendaciones a la CP.

202. Aunque la CP se creó con la finalidad de seleccionar y orientar las relaciones con los "patrocinadores", actualmente está concebida como el mecanismo de la Organización encargado de aprobar o rechazar *cualquier* tipo de asociación o cooperación con *cualquier* entidad que mantenga vínculos con el sector privado⁴⁵. Como consecuencia, la labor actual de la CP ha crecido considerablemente, rebasando su mandato y objetivos iniciales, de forma que se ocupa de examinar todos los asociados del sector privado, incluidas las fundaciones y las ONG que mantienen vínculos con dicho sector. El cambio de responsabilidad se ha reconocido y formalizado ahora en un reciente Boletín del Director General⁴⁶.

203. No obstante el valor del mecanismo de selección, se observan en él algunas deficiencias:

- el proceso de selección tiende a aplicar los mismos criterios a todos los posibles futuros asociados, independientemente del tipo, y centra más bien su atención en los aspectos negativos, sin tener en cuenta otros factores que pudieran equilibrar posibles deficiencias. Este aspecto está ligado en parte a la historia del establecimiento de la CP;
- aunque se han rechazado pocas entidades privadas (de las 239 incluidas en la lista por la TCDS, se han aceptado 207 como patrocinadoras), las propuestas se refieren principalmente a cantidades más bien reducidas, la mayoría de ellas destinadas a TeleFood. Sólo 27 de las 239 están relacionadas con la labor sustantiva de la FAO. Por consiguiente, la rentabilidad del proceso es dudosa;
- los criterios elaborados para seleccionar patrocinadores - una forma muy clara de acuerdo de comercialización - se aplican también a las posibles asociaciones, que no prevén acuerdos de patrocinio ni empresas con fines de lucro;
- la CP tiende a evaluar los posibles asociados independientemente del contexto de la asociación propuesta, aspecto que puede ser fundamental para establecer la idoneidad de un asociado;

⁴³ El funcionamiento de la Comisión de Patrocinio y de su Grupo de Trabajo ha sido analizado a fondo por el consultor externo Laurie Olsen en dos informes internos: primero en 2003 en el marco de un estudio encargado por la TCDS y luego, de nuevo, en el marco de esta evaluación.

⁴⁴ El punto de contacto con el sector privado (TCDS) es el secretario del Grupo de Trabajo. Este último incluye también personal de la AUD, la GID y la LEG.

⁴⁵ Como se señala en el PPM 2004-09 y en el memorando de ODG del 29 de octubre de 2004.

⁴⁶ Boletín del Director General 2005/28 de 16 de junio de 2005.

- la CP tiende a desempeñar fundamentalmente una función de concesión de visto bueno más bien que facilitadora y de formulación de políticas. En la práctica, el proceso de la CP se percibe como una barrera burocrática;
- el personal no está suficientemente informado (en particular en las oficinas descentralizadas) acerca de los procedimientos en vigor para las relaciones de la FAO con el sector privado; y
- no se ha involucrado a la CP en la selección de todas las relaciones de la FAO con el sector privado.

204. En el informe de autoevaluación de la entidad programática 221A1 Necesidades de la nutrición humana se hacen varias recomendaciones fundamentales destinadas a asegurar la realización de un proceso transparente, objetivo y neutral. Cabe señalar entre otras las siguientes:

- preparación de un manual oficial en que se describan claramente los procedimientos y protocolos que han de observarse para la convocación, dirección y presentación de informes de tales reuniones;
- en sectores en que existe una elevada posibilidad y riesgo de influencia indebida, los recursos financieros para las reuniones de expertos y otras actividades normativas deberían proporcionarse con cargo solamente a fondos del programa ordinario o de un fondo común de la FAO y otras organizaciones de las Naciones Unidas participantes constituido por fondos extras presupuestarios

205. El equipo de evaluación apoya estas recomendaciones y su aplicación en otras esferas científicas del mandato de la FAO.

206. **Recomendación 10:** *Simplificar los procedimientos*

El mandato y las funciones de la Comisión de Patrocinio fueron revisados por la TCDS y el Grupo de Trabajo, con el fin de abordar algunas de las cuestiones antes mencionadas así como para reforzar la función facilitadora del mecanismo. Los resultados se volcaron en el Boletín del Director General No. 2005/28, publicado el 16 de junio de 2005. El equipo de evaluación recomienda lo siguiente:

- a) Podría realizarse una selección de posibles asociados antes de contratarlos, de forma que reciban ya una "aprobación previa". Podría "preseleccionarse" a los signatarios del Pacto Mundial y las empresas que gozan de un historial reconocido de responsabilidad social colectiva, y se podría encargar a un organismo exterior (utilizado por el Pacto Mundial y/o algunas organizaciones de las Naciones Unidas) el proceso de selección de todos los asociados.
- b) Para exonerar a la Comisión de la tarea de seleccionar el grueso de las asociaciones de menor envergadura, y además del proceso de aprobación previa sugerido antes, la selección de asociaciones "de pequeña envergadura" y/o de finalidad específica debería incumbir en última instancia al director de la Dirección que haya dado inicio a la asociación, con el apoyo de la Oficina Jurídica (como se propuso en el caso de las posibles asociaciones para el Año Internacional del Arroz). El punto de contacto para el sector privado debería ser informado sistemáticamente al respecto.

207. **Recomendación 11:** *Evaluar a los asociados en el contexto de la asociación, sopesando los riesgos frente a los posibles beneficios*

- a) Al examinar posibles asociados, debería prestarse atención a sus puntos fuertes u otras aportaciones con las que pueden complementar las capacidades de la FAO⁴⁷. Los criterios de selección utilizados por la FAO no son adecuados para una evaluación apropiada de las asociaciones. La FAO debería examinar el enfoque utilizado por la ONUDI⁴⁸, que establece que no se encontrarán necesariamente

⁴⁷ Declaración de política del PNUD para sobre el trabajo con el sector empresarial, Nueva York, 2004 (pág. 8).

⁴⁸ Asociaciones de la ONUDI con el sector empresarial para el desarrollo industrial, Guía de asociaciones, ONUDI, Viena, 2002 (pág. 17).

asociados perfectos que cumplan plenamente con todos los principios de asociación con la ONUDI, y que más que la "perfección" cuenta la voluntad y capacidad de los posibles socios de cumplir dichos principios. En el caso del sector privado, por ejemplo, el PNUD añade además que los asociados deberían evaluarse no sólo respecto de las actividades pasadas sino también sobre la actitud y compromisos actuales y los objetivos futuros.

- b) La decisión de formar una asociación debería estar vinculada a la asociación propuesta. La FAO debe equilibrar riesgos y oportunidades. La introducción de este cambio de práctica en las funciones de la CP requeriría que la Comisión adopte un planteamiento estratégico respecto de la asociación, y actúe como vehículo para transmitir tal estrategia. La Comisión de Patrocinio debería transformarse en un Comité de Asociaciones, cuyas funciones consistirían en i) proporcionar al Director General y a la Organización orientación estratégica respecto de las asociaciones con el sector privado y las entidades no estatales en general, y ii) examinar y refrendar asociaciones importantes en que intervengan entidades no estatales. Ello concuerda en parte con el Boletín del Director General recientemente aprobado que se ha mencionado anteriormente, en que se proponen funciones análogas y se da a la Comisión de Patrocinio la nueva denominación de "Comité consultivo sobre asociaciones con el sector privado". No obstante, el Boletín describe una comisión mucho más sencilla, encargada de los riesgos de carácter ético/jurídico/de imagen y otros riesgos de las asociaciones con el sector privado, y no abarca todos los tipos de asociados.
- c) El examen de los asociados debería basarse en una definición clara de asociados, finalidades, incentivos y motivos, así como en el análisis de riesgos⁴⁹. El CA podría contar con la asistencia de un grupo de personas encargadas específicamente de evaluar, abordar y gestionar los riesgos vinculados a las asociaciones.

208. **Recomendación 12:** *Comunicar eficazmente los procedimientos en toda la Organización*
Las políticas y procedimientos revisados deberían difundirse a todo el personal de la Organización. Además, debería explorarse la posibilidad de preparar un módulo de capacitación en colaboración con el AFHO, con el fin de potenciar la capacidad del personal de suscitar y gestionar asociaciones.

V. Conclusiones y lecciones aprendidas

209. **Es necesario que la FAO afine su estrategia institucional y su planteamiento de las asociaciones con entidades externas, en particular no estatales**, para garantizar el respeto de las prioridades de la Organización en las asociaciones que ésta establece y evitar la fragmentación de los esfuerzos. Para lograr este fin será preciso tener en cuenta las consideraciones siguientes.

210. La evaluación tropezó con grandes dificultades para trazar un cuadro completo de quiénes son los asociados de la FAO y con qué propósitos y modalidades se establecen las asociaciones. Uno de los motivos de ello se relaciona con el carácter no oficial de la mayor parte de los acuerdos de colaboración; además, la ausencia de un acuerdo escrito entre las organizaciones que realizan un trabajo conjunto dificulta la identificación de las asociaciones. Aunque las conclusiones del equipo de la evaluación sobre los méritos de la mayoría de las asociaciones no oficiales fueron positivas, **las formas escritas de acuerdo presentan ventajas** especialmente en los casos en que la colaboración tiene posibilidades de abarcar una vasta gama de actividades. Más en concreto, la firma de memorandos de entendimiento puede ser una medida útil para fortalecer la colaboración en la medida en que en ellos se definan las esferas de colaboración y una división clara del trabajo, teniendo en cuenta la capacidad y los recursos de cada asociado.

⁴⁹ Laurie Olsen propuso, en un documento de trabajo interno preparado para la Evaluación, un documento modelo para la creación de asociaciones, que pudiera utilizarse como base para examinar el proceso de selección y las políticas operativas.

211. Las mencionadas dificultades obedecen también a otros motivos que reflejan, de hecho, algunos de los problemas que la Organización necesita afrontar. Entre ellos cabe mencionar:

- La **ausencia de una fuente de información unificada sobre los asociados y las asociaciones**. Existen múltiples esfuerzos dispersos de acopio y seguimiento de esta información, pero falta un depósito centralizado y sistemático para estos datos. La tarea más importante en este sentido se llevó a cabo para los Planes a Plazo Medio. Nunca se insistirá demasiado en la necesidad de disponer de un cuadro global de las asociaciones, tanto por la necesidad de que la FAO establezca asociaciones estratégicas como por el riesgo de que sus oficiales entablen asociaciones que no estén estrechamente vinculadas a los ámbitos en que la Organización dispone de una ventaja comparativa. Las dependencias encargadas de la gestión de asociaciones deben hacer un esfuerzo por consolidar sus informaciones y conocimientos utilizando los canales orgánicos y los sistemas de información existentes. Esto permitirá disponer de una base de información de toda la Organización y compartir experiencias y prácticas interactivas, que incluyan sesiones de diálogo abierto con múltiples interesados directos.
- La **falta de acuerdo sobre una definición de las asociaciones** e incluso de los asociados, que hace que la información que se recoge no resulte suficientemente fiable y utilizable sin un atento examen previo. Unas políticas y estrategias claras de toda la Organización deben obligatoriamente guiarse por una concepción común de las asociaciones como relaciones de colaboración voluntaria entre asociados, con un interés común y recursos complementarios, que acuerden llevar a cabo una empresa mediante la cual cada uno de ellos espera obtener beneficios y en aras de la cual están dispuestos a compartir riesgos.

212. La FAO **desarrolla una intensa colaboración** con otras organizaciones, tanto en sentido horizontal, buscando la complementación respecto de temas intersectoriales e interdisciplinarios, como en sentido vertical, dirigiéndose por un lado hacia la actividad de investigación y por otro hacia la labor divulgativa. La Organización establece vínculos principalmente con sus asociados tradicionales (Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales, instituciones de investigación), pero también en medida creciente con entidades no estatales, en casi todas sus esferas de actividad. La FAO tiene una larga trayectoria de asociación con organismos externos, y en el conjunto ha incorporado las asociaciones a su forma de funcionar, por lo menos en el caso de los asociados tradicionales.

213. **Algunos funcionarios se muestran reacios a establecer asociaciones con actores no estatales**, en particular del sector privado. Uno de los principales motivos de ello es la creencia de muchos de que el sector privado no representa suficientemente el interés público, y de que colaborar con él a la vez que se trabaja con otras partes interesadas dificultará el equilibrio entre los objetivos de eficiencia, eficacia y rendición de cuentas.

214. Existe satisfacción general con respecto a la FAO como asociado. El personal que participa en asociaciones demuestra habitualmente gran dedicación y un firme compromiso con las asociaciones que gestiona. Hay ciertos denominadores comunes en cuanto a lo que atrae a las organizaciones y asociados externos para establecer vínculos de colaboración con la FAO, que es:

- La función de convocatoria de la FAO y su capacidad para trabajar con diversos sectores. Han merecido gran aprecio procesos innovadores en los que participan múltiples interesados directos, como los utilizados para la formulación de marcos reglamentarios;
- el papel de la FAO como fuente de información de alcance mundial;
- la proyección exterior de la Organización en todo el mundo.

215. De manera sorprendente, son relativamente pocos los asociados, en particular instituciones de investigación, que buscan aprovechar de la competencia técnica de la FAO; lo hacen especialmente en los ámbitos de trabajo específicos en los que la Organización goza de un innegable reconocimiento como vanguardia técnica a nivel mundial (por ej. pesca, silvicultura).

216. A veces se considera a la FAO, especialmente por parte de asociados de las Naciones Unidas, como una organización con deficiencias y sin suficiente flexibilidad de recursos (financieros y de personal) como para desempeñar cabalmente la función que se espera de ella en cuanto a la gestión de las asociaciones y la contribución a estas. De hecho, en algunos casos los recursos financieros y de personal insuficientes afectaron la eficacia de las asociaciones, y no sorprende que las asociaciones que mejor funcionan sean las que están plenamente incorporadas en el programa de labores ordinario o se benefician de financiación extrapresupuestaria. Es necesario tomar en cuenta que las asociaciones constituyen una inversión que requiere recursos humanos y financieros específicos.

217. **Para poder mantener su función de intermediario neutral, es necesario que la FAO asegure una representación más equilibrada** de toda la variedad de actores dentro de cada categoría de asociado y entre las distintas categorías. Para ello se requiere, entre otras cosas, un criterio más inclusivo en la selección de los asociados sobre todo por lo que respecta a las entidades no estatales. Tal como se ha señalado en secciones anteriores, actualmente la mayor parte de las relaciones de la FAO con la sociedad civil concierne a organizaciones de productores, sin que se otorgue espacio suficiente a otros actores que participan en la cadena alimentaria. Análogamente la Organización parece trabajar con fundaciones y organizaciones de la industria más bien que con empresas concretas, y más frecuentemente con grandes corporaciones transnacionales de países desarrollados que con pequeñas y medianas empresas del mundo en desarrollo. De esta manera se pierden algunas oportunidades que deberían explorarse partiendo de una identificación más clara de los asociados externos, así como de la contribución que pueden aportar a una mayor eficacia de la FAO y, en el caso de las pequeñas y medianas empresas, reconociendo sus recursos limitados y la necesidad de que - por lo menos en una primera etapa - la colaboración se establezca en el marco de proyectos.

218. Para fortalecer las asociaciones de la FAO con entidades no estatales también es preciso mejorar el **conocimiento de las entidades externas** que posee la Organización, especialmente las que no son estatales, y potenciar su proyección exterior dando a conocer mejor la actividad de la FAO y sus ventajas comparativas. Al parecer, por una parte la FAO no ha incorporado suficientemente la madurez creciente del sistema de las Naciones Unidas en su entendimiento de las entidades no estatales (en particular del sector privado), y por otra tanto las instituciones de investigación como las organizaciones del sector privado y las ONG/OSC han indicado que no poseen un adecuado conocimiento de lo que la FAO tiene para ofrecer. En efecto, aunque en muchos casos los distintos oficiales vienen manejando las asociaciones con empeño y competencia, la FAO en su conjunto no se proyecta como organización abierta y con visión de futuro por lo que respecta a los asociados no estatales.

219. Sigue habiendo necesidad de infundir y crear en el personal una cultura de asociación, potenciar las comunicaciones especialmente con asociados no convencionales y, dada la intensa actividad de gestión que requieren las asociaciones, crear también las competencias necesarias para administrarlas. Una **mejora de la comunicación** permitiría la plena interacción y conocimiento recíproco, además de agilizar el desempeño de las respectivas funciones y poner de relieve los ámbitos en que sería posible lograr nuevas sinergias. Asimismo debería continuar el esfuerzo por extraer enseñanzas iniciado con la presente evaluación.

220. Los posibles caminos por seguir consisten, entre otras cosas, en establecer grupos de acción con representantes de estas organizaciones, realizar reuniones periódicas como las celebradas por el PNUMA y el sector privado, organizar sesiones de capacitación/información con los asociados a fin de ponerlos en condiciones de participar en las actividades de la FAO, y seguir desarrollando y actualizando las páginas dedicadas a estos actores en el sitio web de la Organización. Se recomienda asimismo que el trabajo en asociación y las aptitudes de comunicación y gestión conexas se consideren parte de las competencias del personal que es necesario mejorar mediante actividades de fomento de la capacidad.

221. De la información recogida durante la evaluación parece desprenderse que en el ámbito regional y nacional existen menos iniciativas de asociación que en la Sede, a causa de las reconocidas dificultades con que tropiezan las oficinas en los países para entablar una asociación y trabajar en ella. A menudo un Representante de la FAO no dispone en el país de recursos suficientes (financieros y de personal) para comprometerse en una asociación que vaya más allá de la estructura de proyectos. Además, en los países en desarrollo es más limitado el acceso local a los asociados, o por lo menos a algunas categorías de ellos (por ejemplo los institutos de investigación que constituyen nuestros principales asociados). Por último, el trabajo en asociaciones en el ámbito nacional se hace más complejo, más allá de la coordinación, por la necesidad de armonizar los procedimientos operacionales. Esto se hace particularmente difícil cuando los asociados no tienen atributos institucionales similares.

222. Por consiguiente es necesario prestar especial atención a **potenciar las asociaciones en el ámbito regional y nacional**, así como a idear procedimientos y medidas de apoyo que faciliten la labor de los representantes regionales y en los países de la FAO en este sentido. Esto es fundamental sobre todo a fin de que la FAO pueda acrecentar el impacto de su labor mediante procesos de selección de asociaciones (programación y armonización en el seno de las Naciones Unidas) y contribuciones sustantivas (apoyo intersectorial a los países). Es oportuno fortalecer aún más las asociaciones con organizaciones de la sociedad civil, orientadas al diálogo sobre políticas y las actividades operacionales, y también con organizaciones económicas regionales para abordar una creciente cooperación e integración económica regional. Como parte de la formulación de una política y estrategia para el sector privado debe explorarse la oportunidad de establecer asociaciones a nivel nacional en el marco de un enfoque de desarrollo de la cadena agroalimentaria, en aras de la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.

223. Por último, de las distintas asociaciones examinadas se han extraído diversas enseñanzas positivas que deberían guiar las prioridades de la Organización y el enfoque que adopta por lo que respecta a las asociaciones. Estas obtienen mejores resultados cuando:

1. Existe un **elevado compromiso político** de la administración superior, evidenciado por su colaboración directa o por el claro apoyo manifestado a la cooperación de personal de la Organización (tal es el caso de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques).
2. La FAO aporta **recursos sustanciales con cargo a su Programa Ordinario**, y el trabajo relacionado con la asociación está en gran parte incorporado a este. Se observó un progreso más lento en el caso de asociaciones que carecían de recursos financieros extrapresupuestarios (por ej. la Evaluación de la degradación de tierras secas, el Programa de reserva estratégica para África, la Iniciativa sobre agricultura sostenible y desarrollo rural).
3. La asociación genera un **producto excepcionalmente creativo** que los asociados no hubieran podido lograr individualmente y adquiere amplio apoyo por sus propios méritos (códigos de conducta, Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos, Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación), o bien sin la asociación se habrían obtenido resultados menos completos y una difusión menor (Alimentar la mente para combatir el hambre).
4. Los asociados **han establecido claramente el ámbito de acción** y los **productos y resultados** que han de obtenerse de la colaboración, es decir, se orientan hacia problemas y productos en lugar de centrarse en los procesos, lo que afina el enfoque de la asociación y le confiere mayor cohesión (códigos de conducta sobre pesca y plaguicidas, Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos, Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación, FAOSTAT, base de datos sobre el acceso al mercado, Alimentar la mente para combatir el hambre). Las asociaciones con menor cohesión han intentado abordar ámbitos que se revelaron demasiado amplios (la Red en su intento de apoyar la puesta en práctica del Plan de Acción de la CMA y los programas de desarrollo rural y seguridad alimentaria, o el SICIAV, que amplió su

mandato original a fin de elaborar y apoyar normas comunes para los sistemas de información sobre la alimentación).

5. **Los asociados tienen igual poder e iguales recursos, o bien la desigualdad se ha tomado en cuenta en el diseño de la asociación.** En todos los casos en que el poder y los recursos eran desiguales un organismo ha terminado por hacer propia la iniciativa o proyecto. Tal ha sido claramente el caso con el Banco Mundial en el Programa Africano de Existencias Almacenadas. En algunos casos el organismo principal era la FAO, en calidad de responsable del presupuesto con la prerrogativa de adoptar la última decisión sobre el uso de los fondos, y esto constituía un obstáculo para la plena colaboración (por ej. en el SICIAV, la Red, FODEPAL). A través de los años se han ideado modalidades oficiales para conferir mayor poder y visibilidad a las aportaciones de los actores no estatales a los marcos reglamentarios. En particular, las ONG/OSC han actuado, de hecho, como asociados intelectuales complementarios de la FAO en lo relativo a los recursos fitogenéticos, los plaguicidas y, sin lugar a dudas, los enfoques de derechos humanos aplicados a la seguridad alimentaria.
6. **La asociación no interfiere en asociaciones competitivas.** Como se ha analizado anteriormente, algunos de los motivos de los escasos logros obtenidos por la Red y por las Alianzas nacionales contra el hambre se refieren a la competencia con otras alianzas similares a nivel nacional. Por el contrario, la iniciativa Educación para la población rural pudo crecer en el vacío institucional de políticas educacionales para la población rural señalado en la Conferencia de Dakar en el año 2000 y reconocido por los gobiernos, la FAO y la UNESCO. La Iniciativa ADRS también espera evitar el riesgo de duplicación centrándose en el apoyo a asociaciones e iniciativas existentes, fomentando sinergias y reduciendo la competencia en lugar de crear nuevas estructuras competitivas, puesto que alrededor de un tercio de las 200 asociaciones lanzadas en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible se relacionan con la ADRS y con cuestiones de tenencia de la tierra.
7. **Las asociaciones tienen estructuras oficiales y no oficiales de comunicación y adopción de decisiones, tanto en el plano operacional como político.** Las asociaciones más sólidas son aquellas que además de intensas comunicaciones oficiales han establecido estructuras de gobierno y adopción de decisiones que reflejan el respaldo político y las modalidades para un funcionamiento eficaz a nivel operativo. En el caso de los códigos de conducta, los tratados internacionales y el Derecho a la alimentación, la comunidad de la sociedad civil también ha considerado satisfactorias las estructuras de gobierno ofrecidas por los correspondientes comités y comisiones de la FAO, con un diálogo abierto.
8. **Los asociados tienen sus propias fuentes de financiación, o la financiación se reparte de común acuerdo entre los asociados.** En Alimentar la mente para combatir el hambre los distintos asociados aportan contribuciones y buscan financiación para un programa; en FAOSTAT y la Base de datos sobre el acceso a la alimentación cada asociado aporta su propio personal y competencia especializada; en el Derecho a la alimentación los fondos se repartieron en función de la participación de las OSC, confiándose a éstas su manejo. No ocurrió lo mismo con FODEPAL, el SICIAV o la Red, en los que la FAO era el contribuyente principal y responsable del presupuesto. Estas iniciativas, percibidas por los asociados como iniciativas “de la FAO”, suscitaron un interés menor.
9. **La asociación cuenta con una sede institucional apropiada.** En el caso de la Asociación de colaboración en materia de bosques la FAO, al prestarle apoyo sin actuar como secretaría, ayudó a evitar su “captura” institucional. En cambio, en algunos casos la estrecha vinculación de la secretaría o del personal promotor con una organización o dirección se percibió como “captura institucional”, y la asociación se transformó en una actividad de la organización o dirección en cuestión (por ej. SICIAV y la Red).
10. **Los promotores de la asociación poseen aptitudes para la mediación, la negociación y la comunicación.** En todos los casos de asociaciones que parecen funcionar sin mayor dificultad se ha reconocido que su éxito depende en parte de la personalidad y actitudes

positivas del personal promotor. Aunque estas características y aptitudes interpersonales positivas son parte del comportamiento profesional de cada uno, también es verdad que el trabajo en asociaciones requiere conocimientos y técnicas que pueden aprenderse.

11. **Las asociaciones tienen un número de asociados manejable.** La creación y mantenimiento de asociaciones requiere un esfuerzo de gestión considerable. En los casos de los códigos de conducta, el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos y el Derecho a la alimentación, fuera del procedimiento oficial normalizado de los comités y comisiones correspondientes han sido sumamente pocas las OSC que se mostraron muy activas y presentes a lo largo de todo el proceso. La función facilitadora que debía desempeñar la FAO resultó imponente ante el gran número de asociados que era necesario coordinar en el SICIAV (30 organizaciones bilaterales y de las Naciones Unidas, tres grandes ONG), o en la Red del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo rural (20 organizaciones de las Naciones Unidas). Las asociaciones emprendidas recientemente en relación con la Educación para la población rural y la Iniciativa ADRS⁵⁰ presentan el mismo riesgo. Alimentar la mente para combatir el hambre funciona eficazmente con diez asociados.
12. **La asociación toma en cuenta las culturas y valores diferentes de las distintas organizaciones.** Las asociaciones que funcionan bien son las establecidas entre asociados que comparten el marco técnico adoptado para abordar los problemas (FAOSTAT y la Base de datos sobre el acceso a los mercados agrícolas) o que están en condiciones de llegar a un marco técnico común a través de negociaciones y de la importante promoción de intereses técnicos ejercida por asociados no estatales (ITPGR y Derecho a la alimentación). Otra posibilidad es que exista homogeneidad cultural entre los asociados (Alimentar la mente para combatir el hambre) o que estos reconozcan sus diferencias y las tengan en cuenta en el diseño y puesta en práctica de la asociación: en el caso de la Iniciativa sobre ADRS, en el proyecto se da cabida a los conocimientos autóctonos. Educación para la población rural recoge en su boletín oficioso por correo electrónico las aportaciones de las ONG, independientemente de su calidad técnica. En cambio, la Red tiene una página web guiada por la oferta, en la que predomina una organización. Parte de los problemas que viene enfrentando el SICIAV se refieren a organizaciones con escasos recursos estadísticos y con la dificultad de conciliar los diferentes sistemas de información a nivel nacional.
13. Las asociaciones se ocupan de **temas controvertidos y complejos** (respecto de los cuales aún no existe un sólido conocimiento consensual), **o con nuevos marcos interpretativos.** En estos casos tales asociaciones parecen indispensables y fructuosas. Tal es el caso de la ADRS, que por el carácter fragmentado y multidisciplinario de los conocimientos conexos muestra necesitar la competencia técnica, los puntos de vista y las demandas de diversos interesados directos. Lo mismo ocurre con el Derecho a la alimentación, por sus aspectos éticos y de derechos humanos en los que la competencia de la FAO es limitada.

⁵⁰ Durante las entrevistas, varios asociados se quejaron de “no estar informados” de los eventos organizados en el marco de la iniciativa.