

Abril de 2007



CONSEJO

132º período de sesiones

Roma, 18-22 de junio de 2007

**SITUACIÓN DEL COMPROMISO DE LA FAO EN LAS REFORMAS
DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS**

I. CONTEXTO ACTUAL DE LA REFORMA DE LAS NACIONES UNIDAS

1. En el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, se invitó al Secretario General de las Naciones Unidas a poner “en marcha actividades destinadas a reforzar aún más la gestión y la coordinación de las actividades operacionales de las Naciones Unidas de modo que contribuyan más eficazmente al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y que comprendan la formulación de propuestas para lograr una administración más rigurosa de las entidades que trabajan en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y el medio ambiente, con miras a que las examinen los Estados Miembros”. Como consecuencia de esta invitación, el Secretario General de las Naciones Unidas estableció el Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y el medio ambiente.

2. El informe del citado Grupo fue presentado el 9 de noviembre de 2006 y se publicó como documento de la Asamblea General con una nota de acompañamiento del Secretario General el 20 de noviembre de 2006. En dicha nota, el Secretario General anuncia su decisión de “empezar a aplicar algunas de esas recomendaciones, especialmente porque muchas de ellas parten de reformas e iniciativas que están ejecutando los jefes ejecutivos de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas”. A continuación indicaba cuáles eran esas recomendaciones, a saber: los programas experimentales unificados en los países, una estructura consolidada de las Naciones Unidas sobre las cuestiones de género, mejoras de las prácticas establecidas y un examen de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (CEB).

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

3. En abril de 2007 se presentó a la Asamblea General un informe del nuevo Secretario General, que contenía sus propuestas sobre el informe del Grupo de Alto Nivel. De esta forma, la Asamblea General podrá proceder a examinar de manera oficial el informe. En su informe, el Secretario General aclara que el informe del Grupo de Alto Nivel debería considerarse en el contexto de varios procesos de reforma en curso y toma nota de las discusiones ya avanzadas entre los organismos con sede en Roma en relación con la seguridad alimentaria.

II. LOS PROGRAMAS EXPERIMENTALES UNIFICADOS

4. Con respecto al establecimiento de “cinco programas experimentales unificados”, el ex Secretario General especificó en su nota que algunos países ya habían expresado interés por estar entre los países en los que se ejecutarían esos programas experimentales, y que “ya hemos comenzado a determinar los criterios apropiados para elegirlos debidamente”, que “a fin de obtener los mejores resultados posibles, debemos asegurar que esos programas unificados se ensayan en países en diferentes etapas de desarrollo ...” y que “unos programas experimentales bien diseñados, bien ejecutados y basados en el principio de la responsabilidad de los países sentarán las bases para seguir desarrollando y ampliando el concepto de la presencia unificada de las Naciones Unidas...”.

5. El Secretario General encargó al Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su calidad de Presidente del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD), la tarea de poner en marcha los programas experimentales, que finalmente serían ocho (Albania, Cabo Verde, Mozambique, Pakistán, República Unida de Tanzania, Rwanda, Uruguay y Viet Nam) y a los que en la actualidad se denomina programas experimentales unificados de las Naciones Unidas. Dos de ellos (en Cabo Verde y Viet Nam) ya habían comenzado en el marco de la iniciativa experimental de oficinas unificadas, que se basaba en reformas anteriormente refrendadas por la Asamblea General. Los criterios de selección de los ocho países en los que se ejecutarían los programas experimentales no fueron acordados colectivamente.

III. DESAFÍOS RELATIVOS A LOS PROGRAMAS EXPERIMENTALES: ASPECTOS POR ENSAYAR

6. La FAO participa en la iniciativa experimental sobre la unidad de acción de las Naciones Unidas en países cuyos gobiernos solicitaron la ejecución de programas experimentales y con objeto de ensayar, junto con otras organizaciones interesadas, diferentes enfoques que permitan al sistema de las Naciones Unidas hallar formas más coherentes y eficaces en función de los costos de trabajar en los países, tales como: i) enfoques con la finalidad de permitir una mayor responsabilidad de los países y que éstos lideren los procesos de desarrollo nacional; ii) enfoques para adaptar los sistemas de coordinación de las Naciones Unidas a países con capacidad diferente; iii) mecanismos sustantivos orientados a los resultados para las actividades conjuntas; iv) la utilización del enfoque de grupos o temático, ya empleado en la asistencia humanitaria (que podría usarse asimismo para probar formas innovadoras de cooperación entre las entidades del sistema de las Naciones Unidas con sede en Roma); y v) enfoques con objeto de determinar el modo en que el sistema de las Naciones Unidas está relacionado con la nueva estructura respecto de la ayuda ya existente en varios de los países en los que ejecutan programas experimentales, y cómo contribuye a ella, por ejemplo, mediante el apoyo presupuestario, la estrategia conjunta de asistencia, los enfoques sectoriales y la armonización y coherencia globales.

7. Será importante también ensayar enfoques tendentes a incluir en mayor medida la capacidad y las actividades de los organismos especializados de las Naciones Unidas con una presencia sobre el terreno, tales como: a) los estrechos vínculos entre sus funciones teóricas o normativas y sus funciones operacionales; b) la cooperación con entidades ajenas a las Naciones Unidas (Banco Mundial, bancos regionales de desarrollo, ONG); c) el asesoramiento técnico en materia de políticas, que sigue siendo de interés para los países de ingresos medios o

que están por entrar en ese grupo; y d) sus actividades regionales que responden a las tendencias hacia una mayor integración económica o a las amenazas y los desafíos transfronterizos (la langosta, la gripe aviar, la ordenación sostenible de los recursos naturales transfronterizos). Actualmente, pocos de éstos forman parte del principal instrumento de programación del sistema de las Naciones Unidas, esto es, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), que hasta la fecha ha sido a menudo una agregación de los programas en los países de los fondos y programas de las Naciones Unidas (el PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF], el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en materia de Población [FNUAP], el Programa Mundial de Alimentos [PMA]) pero que se espera que se convierta en la base principal de los programas unificados en los países.

8. Los programas experimentales en los países explorarán también: 1) el modo en que las posibles actividades conjuntas de la FAO, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el PMA, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otras organizaciones pueden respaldar las prioridades nacionales en el contexto del programa unificado en el país; 2) cómo obtendrían financiación común y, más en general, cómo tomarían parte en el programa unificado de las Naciones Unidas en el país; 3) cómo conjugar en mayor medida las prioridades sociales y económicas nacionales en el contexto del MANUD; 4) de qué manera unas formas reforzadas de liderazgo (un Coordinador Residente o Representante de las Naciones Unidas) avanzarían paralelamente a la resolución del potencial conflicto de intereses en el seno del PNUD, en vista de las funciones que éste ya desempeña por cuenta del sistema de las Naciones Unidas y de las que desempeña en su propio nombre; y 5) el mejor modo de velar por la utilización de la capacidad de todo el sistema de las Naciones Unidas.

9. Habida cuenta de esta situación, dada la complejidad de los programas experimentales unificados de las Naciones Unidas, la Secretaría de la FAO ha solicitado un acuerdo interinstitucional sobre la evaluación de los programas experimentales, subrayando la urgente necesidad de establecer puntos de referencia e indicadores, y ha propuesto que se encargue al Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación, integrado por los jefes de las unidades de evaluación del sistema de las Naciones Unidas, la organización de esta evaluación. La evaluación inicial formativa de los programas experimentales, seguida por una evaluación de la experiencia después de unos tres años, debería proporcionar pruebas de la viabilidad de los programas experimentales y de la posibilidad de reproducirlos a mayor escala; asimismo podría contribuir a la adopción de decisiones relativas a la reforma de las Naciones Unidas por parte de los órganos intergubernamentales competentes.

IV. COMPROMISO DE LA FAO

10. En un plano general, la Secretaría de la FAO está plenamente comprometida con el trabajo de los mecanismos interinstitucionales de apoyo a los ocho programas experimentales. Entre ellos figuran los mecanismos del GNUD relativos a: la Oficina Conjunta y los programas unificados experimentales de las Naciones Unidas, el Grupo de Programas y el Grupo de Gestión y sus mecanismos auxiliares pertinentes, así como un nuevo mecanismo a nivel de Subsecretario General/Subdirector General, el Comité de Apoyo, creado para supervisar los programas experimentales. La CEB, su Comité de Alto Nivel sobre Programas y su Comité de Alto Nivel sobre Gestión se ocupan asimismo de los ocho programas experimentales y de su evaluación.

11. En siete de los programas experimentales unificados de las Naciones Unidas, la FAO cuenta con una representación plena y está participando en las reuniones y discusiones al respecto. Albania es el único país de los ocho interesados donde la FAO es organismo no residente; hay un corresponsal nacional encargado del enlace con el Gobierno y las entidades del sistema de las Naciones Unidas, apoyado por el equipo multidisciplinario destinado en la Oficina Subregional para Europa Central y Oriental reestructurada. Con la puesta en marcha de los programas unificados experimentales de las Naciones Unidas a comienzos de 2007, se han debatido o elaborado en mayor detalle en el plano nacional "hojas de ruta" con vistas a lograr la unidad de

acción del sistema de las Naciones Unidas, con inclusión de un programa, un líder, un presupuesto y una oficina. El *proceso de conceptualización de la unidad de acción de las Naciones Unidas* ha partido de una base diferente en cada uno de los ocho países. La FAO ha participado activamente en estos procesos, aunque lo ha hecho de forma más limitada en Albania.

12. La capacidad de la FAO para responder a las necesidades de la reforma de las Naciones Unidas se está reforzando por medio de medidas aplicadas en respuesta a la evaluación independiente de la descentralización de la FAO y la reforma de la Organización. Entre los cambios conexos figuran la introducción de un nuevo modelo de funcionamiento y la delegación de responsabilidades administrativas, presupuestarias y programáticas en los representantes de la FAO (FAOR). Los equipos multidisciplinarios subregionales, compuestos por oficiales técnicos y los FAOR de la subregión, facilitarán la transferencia de las mejores prácticas y ayudarán a promover la capacidad de respuesta respecto de los bienes públicos mundiales y transfronterizos. Asimismo tendrán una función importante por lo que se refiere a asesorar a los países sobre diversos aspectos de los programas experimentales.

13. Se está acelerando la formulación o revisión de los marcos nacionales de prioridades a medio plazo (MNPMP) en los países interesados por los programas experimentales con objeto de facilitar la participación de la FAO en la formulación de planes y programas unificados, con la plena participación de los equipos multidisciplinarios subregionales en este proceso.

14. La FAO celebró una consulta en Roma en enero de 2007 con los FAOR en varios de los ocho países (Mozambique, Pakistán, República Unida de Tanzania y Viet Nam) y personal de la Sede interesado a fin de examinar las implicaciones para la FAO, sus responsabilidades y las medidas que habrá de adoptar respecto de las reformas de las Naciones Unidas, con especial referencia al concepto de la “unidad de acción de las Naciones Unidas” en el plano nacional.

15. Dado que sus oficinas en los países suelen ser pequeñas, la participación de la FAO en los programas experimentales unificados de las Naciones Unidas exigirá recursos adicionales, con carácter temporal, para permitir a esas oficinas participar en la gestión del cambio y la programación y para lograr el apoyo de las oficinas subregionales, regionales y de la Sede de la FAO, según sea necesario. Debido a las limitaciones del presupuesto para el Programa Ordinario para este bienio, están movilizándose recursos extrapresupuestarios con ese fin.

16. La financiación es actualmente una limitación fundamental, ya que la que se ha recibido por medio de las diversas modalidades seleccionadas por los donantes no ha permitido hasta la fecha que llegaran recursos a muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en los países, y además no hay un entendimiento claro de la financiación disponible ni de los mecanismos de acceso. Algunos donantes canalizarán los fondos hacia el GNUD, un fondo relacionado con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), un fondo de transición de ámbito nacional y directamente a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

17. Con respecto a la mejora de las prácticas establecidas, solicitada en el informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema, la Secretaría de la FAO participó en la reunión celebrada por el Grupo de Alto Nivel sobre Gestión en marzo de 2007, en la que se consideró una propuesta relativa a una respuesta de todo el sistema en esta esfera. El Comité acordó elaborar un plan de acción detallado, escalonado y presupuestado para su aplicación. El plan de acción se elaborará con la asistencia de un Comité Directivo y se someterá a la aprobación del Comité de Alto Nivel sobre Gestión en otoño de 2007.

18. En el Anexo 1 se proporciona información relativa a los distintos países.

V. PRÓXIMOS PASOS

19. La FAO es plenamente consciente de los posibles beneficios de la reforma de las Naciones Unidas, en particular el mantenimiento de la pertinencia y eficacia en un entorno externo cambiante. La FAO está comprometida a colaborar con otros interesados a fin de

aumentar los efectos, abordar los complejos desafíos polifacéticos y reducir los costos. En consecuencia, participará en los ocho programas experimentales unificados de las Naciones Unidas y contribuirá a su formulación y ejecución.

20. La FAO aplicará las reformas previstas en la resolución 59/250 de la Asamblea General, titulada “Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas”, tal como solicitó la Conferencia de la FAO en su resolución 13/2005, relativa a esa cuestión. En noviembre de 2007 se presentará a la Conferencia de la FAO un informe al respecto. La Secretaría de la FAO está colaborando estrechamente con el GNUD y sus mecanismos auxiliares en ese sentido. La FAO aplicará también, de conformidad con la orientación recibida de sus órganos rectores, las reformas que se acuerden como resultado de la consideración intergubernamental del informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema y el informe de la evaluación externa independiente (EEI), basándose en las reformas propuestas por el Director General de la FAO que ya han sido refrendadas por los órganos rectores de la Organización y que están ya aplicándose.

21. La resolución 59/250 de la Asamblea General, aprobada en 2004, ha proporcionado hasta la fecha la base legislativa principal para la reforma del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito nacional. Está preparándose actualmente una nueva revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas examinará una versión preliminar de dicha revisión, sin recomendaciones concretas, en su período de sesiones sustutivo de julio de 2007. Se prevé que las negociaciones y la ratificación final de una resolución sobre este asunto tendrán lugar en la Asamblea General hacia noviembre o diciembre de 2007.

22. En los preparativos iniciales para la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo de 2007, así como en el informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema, se concede mayor atención a los organismos especializados en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas de la que habían recibido en el pasado. Será importante que las contribuciones únicas de estos organismos al apoyo prestado por el sistema en conjunto, así como medios adecuados para facilitar esas contribuciones, se tengan en cuenta al concebir, aplicar y evaluar reformas de las Naciones Unidas que puedan derivarse de la orientación intergubernamental con respecto al informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema y la revisión trienal amplia de 2007. El ideal de la “unidad de acción” podrá realizarse tan sólo si se moviliza plenamente toda la capacidad del sistema de las Naciones Unidas.

23. A medida que vayan produciéndose novedades a lo largo del año relacionadas con la consideración intergubernamental de la reforma de las Naciones Unidas y la participación de la FAO en los programas experimentales, la Secretaría de la FAO tratará de mantener plenamente informados a los órganos rectores y los Miembros de la Organización, incluso por medio del seminario sobre la reforma de las Naciones Unidas organizado para los Representantes Permanentes ante la FAO que se celebrará en el Atrio de la Sede de la FAO el 13 de junio de 2007. El presente documento del Consejo se presentará al Comité del Programa de la FAO en su 97º período de sesiones, en mayo de 2007.

ANEXO 1

A. INFORMACIÓN RELATIVA A LOS DISTINTOS PAÍSES

Albania

24. En cuanto organismo no residente, la FAO ha participado de manera limitada en el MANUD. Actualmente, está programado un proceso de formulación del MNPMP para junio o julio de 2007. Albania proporcionará una oportunidad para evaluar las ventajas y desventajas, así como las oportunidades y los desafíos, de la participación de la FAO en los programas unificados experimentales de las Naciones Unidas, en su calidad de organismo no residente.

Cabo Verde

25. La FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS) participaron en la formulación del MANUD. En el contexto de la “unidad de acción de las Naciones Unidas”, dada la existencia de un MANUD y del plan de acción sobre el programa nacional, la FAO, la OMS y los organismos no residentes (con sede principalmente en Dakar) están debatiendo sobre el modo de incluir sus actividades en un plan/un programa ampliados. La FAO suscribió el MANUD cuando fue elaborado.

Mozambique

26. La FAO está coordinando la preparación del pilar económico de un MANUD-PLUS, cuya finalidad es lograr una mayor participación de organismos especializados y programas de las Naciones Unidas en apoyo de las prioridades nacionales respecto del desarrollo económico que no se incluyeron en el MANUD. Algunas entidades que estaban ausentes en el MANUD original están participando activamente en la actualidad: el FIDA, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Naciones Unidas-Hábitat), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la OIT y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Pakistán

27. La FAO ha iniciado un proceso relativo al MNPMP en Pakistán, juntamente con el Ministerio de Alimentación, Agricultura y Ganadería. Los próximos pasos incluyen una nueva ronda de consultas con el Gobierno y otros interesados directos en el plano nacional a fin de acordar las esferas en las que la FAO podría prestar asistencia a medio plazo, que a su vez deberían incorporarse en la formulación del “plan unificado”, en el plazo que establezca el equipo de las Naciones Unidas de apoyo al país.

Rwanda

28. La agricultura y el desarrollo rural, que constituyen una de las grandes prioridades de Rwanda (la agricultura emplea al 90 % de la población y constituye el 41 % del producto nacional bruto [PNB]), no forman parte del MANUD. No está del todo claro qué relación podría establecerse entre el programa unificado y el apoyo conjunto de la FAO, el FIDA y la ONUDI sobre cuestiones relacionadas con la agricultura. Entre las prioridades establecidas en el MANUD figuran la sanidad, la educación, el medio ambiente, la protección social y la gobernanza.

República Unida de Tanzania

29. Sobre la base del MANUD, están preparándose cinco nuevos programas conjuntos por medio de grupos de trabajo temáticos, que serán componentes del programa unificado de las Naciones Unidas, para su examen con el Gobierno del país y el grupo de donantes asociado. La

FAO participa plenamente en el primer grupo temático, centrado en la generación de ingresos, la competitividad, la seguridad alimentaria y el empleo. La FAO es miembro también del Comité Directivo que guiará el proceso relativo al programa unificado de las Naciones Unidas.

Uruguay

30. La FAO ha iniciado la preparación del MNPMP a fin de estar en mejores condiciones para hacer una contribución al programa unificado. En febrero de 2007 se establecieron tres grupos de trabajo temáticos con objeto de iniciar la preparación de programas conjuntos, que serán componentes del programa unificado de las Naciones Unidas. La FAO participa en el primer grupo de trabajo temático, centrado en el desarrollo económico, el sector privado, el medio ambiente y el cambio climático, así como la igualdad entre los sexos.

Viet Nam

31. La FAO está dando pasos encaminados a participar plenamente en este programa experimental (por medio de la firma de una carta de intenciones, contribuciones al programa unificado y la preparación de programas conjuntos). Actualmente participa ya en el programa conjunto sobre la gripe aviar y está incorporándose a programas conjuntos sobre cuestiones de género y sobre grupos de población vulnerables en las zonas montañosas de la región central. Asimismo se está formulando un programa conjunto sobre apoyo a los medios de vida rurales basados en la satisfactoria experiencia de la Organización y el Gobierno de Viet Nam en relación con las escuelas de campo de los agricultores sobre el desarrollo rural.