



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

## CONSEJO

**132º período de sesiones**

**Roma, 18-22 de junio de 2007**

**Evaluación externa independiente (EEI) de la FAO**

**Informe presentado por el Comité del Consejo encargado  
de la evaluación externa independiente (CC-EEI) de la FAO  
al Consejo en su 132º período de sesiones**

## Índice

	Páginas
<i>Introducción</i>	1
<i>Progreso de la EEI</i>	1
<i>Situación financiera y presupuestaria de la EEI</i>	2
<i>Documento sobre las cuestiones que se plantean del equipo central de la EEI</i>	2
<i>Conclusión</i>	2
<b>ANEXO I: SITUACIÓN FINANCIERA DE LA EEI</b>	<b>5</b>
<b>ANEXO II: DOCUMENTO SOBRE LAS CUESTIONES QUE SE PLANTEAN COMO RESULTADO DE LA EEI</b>	<b>6</b>
<b>I. Preámbulo</b>	<b>6</b>

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](http://www.fao.org)

II. Contexto: cambios radicales, múltiples demandas, nuevos agentes e incertidumbres mucho mayores	7
III. Balance: ventajas, pertinencia y eficacia	9
IV. Perspectiva general respecto de los puntos fuertes, la pertinencia y la eficacia	16
V. Estructura organizativa: ¿adecuada para sus fines?	17
VI. Coherencia de la programación y la presupuestación	18
VII. Administración y gestión	20
VIII. Gobernanza de la FAO	24
IX. Observaciones finales	27

### Introducción

1. El Comité del Consejo encargado de la evaluación externa independiente (CC-EEI) de la FAO fue establecido por el Consejo en su 129º período de sesiones, en noviembre de 2005; la Conferencia ratificó la creación del Comité en su 33º período de sesiones, celebrado posteriormente ese mismo mes. En el mandato del CC-EEI<sup>1</sup> se estipula que el Comité:

*“... tendrá a su cargo la supervisión general de la gestión y la realización de la evaluación, incluidas las cuestiones financieras y el mantenimiento de las normas de calidad y de la independencia. Se asegurará de que se cumpla el mandato en los plazos previstos con calidad e independencia del proceso y los resultados y sin superar el presupuesto. Por lo tanto, las observaciones del Comité sobre las conclusiones y recomendaciones se limitarán al objetivo de garantizar la calidad, es decir, velar por que dichas conclusiones y recomendaciones se basen en el análisis y en pruebas, aprovechando el asesoramiento de los asesores de garantía de la calidad...”.*

2. Este informe del CC-EEI sobre el progreso de la evaluación abarca el período transcurrido desde el 131º período de sesiones del Consejo, es decir, de diciembre de 2006 a mayo de 2007. El informe, que fue examinado por el CC-EEI en la reunión que celebró el 4 de mayo de 2007, trata las siguientes cuestiones:

- el progreso de la EEI;
- la situación financiera de la EEI;
- el documento del equipo central de la EEI sobre las cuestiones que se plantean;
- las posibles líneas de actuación futuras al examinar el proyecto de informe y el informe final de la EEI.

### Progreso de la EEI

3. El Comité dio el pésame al jefe del equipo, Sr. Christoffersen, por el prematuro fallecimiento de su esposa. A pesar de las circunstancias, el Sr. Christoffersen ha continuado liderando el equipo, lo que ha permitido que la evaluación siguiera el calendario previsto. El Sr. Bezanson también ha continuado contribuyendo a la evaluación como miembro del equipo central, lo cual fue acogido favorablemente por el Consejo en su 131º período de sesiones.

4. El Comité recibió orientación de sus asesores sobre garantía de la calidad (la Sra. Chinery-Hesse y el Sr. van den Berg) y estima que la evaluación está llevándose a cabo de conformidad con su mandato y con las normas de calidad adecuadas.

5. Durante este período, el equipo ha completado su búsqueda básica de información y ha iniciado un análisis general, que ha comenzado en abril con la publicación del documento sobre las cuestiones que se plantean (véase más adelante). La búsqueda básica de información ha comprendido:

- a) un amplio examen de material escrito procedente de múltiples fuentes;
- b) visitas a 43 países (de los cuales 34 eran países en desarrollo) y a la Comisión Europea;
- c) visitas a 29 oficinas de la FAO;
- d) entrevistas estructuradas y semiestructuradas y grupos especializados, con la participación de más de 2 500 personas;
- e) un análisis de las respuestas proporcionadas por 2 650 personas a 10 cuestionarios distintos, cada uno con propósitos diferentes;
- f) evaluaciones de la eficacia de casi todas las actividades de los principales programas técnicos de la FAO;

---

<sup>1</sup> CL 129/10, párr. 18.

- g) exámenes y una síntesis de la mayoría de los anteriores informes de evaluación a escala institucional y de muchas evaluaciones de proyectos y autoevaluaciones concretas.

Puede encontrar más información sobre el trabajo de la EEI en el sitio web *La evaluación en la FAO*: <http://www.fao.org/pbe/pbee/es/index.html>.

### *Situación financiera y presupuestaria de la EEI*

6. La magnitud de las contribuciones al presupuesto revisado de la EEI, de un monto de 4 663 000 USD, ha sido objeto de examen constante por parte del CC-EEI, que estableció con ese fin un grupo de trabajo especial de la Mesa. En la reunión que celebró el 13 de febrero de 2007, la Mesa del CC-EEI examinó el déficit de los depósitos en comparación con las promesas de contribución. Se observó que, según el Reglamento de la FAO, no es posible comprometer fondos que no estén cubiertos por depósitos y que, además, no existía la certidumbre de que todos los depósitos en la cuenta del fondo fiduciario de la EEI se hicieran a su debido tiempo. Por lo tanto, la Mesa solicitó a la FAO que estableciera un fondo fiduciario separado que funcionara como un fondo de reserva de la EEI. Esta cuenta se debería utilizar únicamente para cubrir compromisos y gastos hasta el límite impuesto por el presupuesto total aprobado para la EEI.

7. No ha resultado necesario hacer operativo este mecanismo y la situación presupuestaria y de las contribuciones al 15 de mayo de 2007 es, en general, satisfactoria, con compromisos que cubren todo el presupuesto y un déficit de unos 210 000 USD pendientes de depósito ante la FAO. El detalle figura en el Anexo I. Se han apreciado especialmente las contribuciones de los países en desarrollo, entre ellas algunas procedentes de los países menos adelantados.

### *Documento sobre las cuestiones que se plantean del equipo central de la EEI*

8. El CC-EEI recibió, en la reunión que celebró el 4 de mayo de 2007, el documento del equipo central de la EEI sobre las cuestiones que se plantean (véase el Anexo II). El Comité observó que su mandato consistía en garantizar la calidad del proceso de evaluación y, en consecuencia, no debatió el contenido sustancial del documento. Varios miembros señalaron a la atención del CC-EEI reflexiones que deseaban se tuvieran en cuenta en el informe final de evaluación de la EEI. Tuvo lugar un debate sobre las distintas referencias existentes en el documento sobre las cuestiones que se plantean a las dificultades de recursos para la FAO, pero los miembros convinieron en que, al igual que otros aspectos sustantivos del documento, la formulación de observaciones sobre estos aspectos quedaba fuera del mandato del CC-EEI.

9. El CC-EEI reconoció que, como se señala en el Preámbulo (párrafo 2), el documento sobre las cuestiones que se plantean era “un breve resumen de algunas de las cuestiones que están surgiendo como resultado de la evaluación, sujetas a las modificaciones que se deriven de un análisis en mayor profundidad”. El CC-EEI estuvo de acuerdo con el equipo de la evaluación en que las “cuestiones que se plantean” son preliminares y están sujetas a modificación y a revisión como resultado de la continuación del análisis. Quedó bien claro que el documento sobre las cuestiones que se plantean no pretende ser un informe de evaluación, no presenta pruebas ni material estadístico de apoyo, no refleja las conclusiones finales y no contiene recomendaciones. El documento no puede en modo alguno sustituir al debate que se mantendrá tras la presentación del primer borrador del informe final sobre la EEI en julio de 2007, que incluirá un proyecto de conclusiones y recomendaciones.

### *Conclusión*

10. El CC-EEI estimó que la EEI debía proseguir de conformidad con el mandato aprobado por el Consejo y la Conferencia. Invita al Consejo a unírsele en la expresión de su agradecimiento al equipo de evaluación por su constante labor, en particular por el documento sobre las cuestiones planteadas, en el cual se exponen ideas preliminares surgidas de la labor realizada hasta la fecha.

11. Quedó claro que el debate de políticas en relación con las conclusiones y recomendaciones de la EEI y con el modo de proceder en adelante se mantendría en el Grupo de Amigos del Presidente y en los períodos de sesiones del Consejo y de la Conferencia que se celebrarán en noviembre de 2007. El Grupo de Amigos del Presidente, con el apoyo apropiado de la Secretaría, será esencial para preparar esos períodos de sesiones del Consejo y la Conferencia. Los representantes del equipo central de la EEI destacaron que, tanto antes como después de la publicación del proyecto de informe final, acogerían con agrado toda oportunidad de intercambiar opiniones de manera informal con los Miembros, tanto individualmente como en grupos. Se acordó que se debían programar las ocasiones para ello, especialmente con los grupos regionales. El CC-EEI destacó la importancia de este aspecto y se animó a los Miembros a que expresaran sus opiniones sobre las cuestiones planteadas directamente al equipo central de la EEI y, en particular, al jefe del equipo, el Sr. Christoffersen. A la luz de esto, se celebró un seminario que proporcionó la oportunidad a todos los Miembros de la FAO y a representantes del equipo central de la EEI de intercambiar opiniones de manera abierta e informal acerca de las cuestiones que se le plantean a la FAO como Organización y de las expectativas que los Miembros tenían con respecto al informe final de la EEI.

12. A continuación se indica el calendario futuro de la EEI en su versión actual:

- a) 19 de julio: seminario abierto en la misma línea que el de mayo a fin de proporcionar la oportunidad al equipo central de la EEI de presentar a todos los Miembros de la FAO el proyecto de informe final de la EEI (antes de su traducción). Se proporcionará interpretación;
- b) 30 de agosto: CC-EEI – recepción del proyecto de informe final de la EEI, seguida inmediatamente de un seminario informal a fin de debatir el proyecto con representantes del equipo central de la evaluación;
- c) 31 de agosto: reunión del Grupo de Amigos del Presidente;
- d) 19 de octubre: CC-EEI – recepción del informe final de la EEI;
- e) fines de octubre: finalización por el CC-EEI de su informe para el 133º período de sesiones del Consejo;
- f) 14-24 de noviembre: 133º período de sesiones del Consejo y 34º período de sesiones de la Conferencia.

13. El CC-EEI debatió la posibilidad de que el Consejo decidiera examinar las siguientes etapas a la hora de examinar y tomar decisiones por parte de los Miembros y del Consejo y la Conferencia con respecto a las conclusiones y recomendaciones de la EEI. Entre tales etapas, que el Consejo decidiría aplicar flexiblemente a la luz de la evolución de los acontecimientos, pueden estar las siguientes:

- a) reafirmar el papel de los Amigos del Presidente en la preparación de las decisiones del Consejo y la Conferencia e invitar al Presidente Independiente a que convoque una reunión de los Amigos del Presidente en agosto del presente año, a fin de realizar un debate preliminar sobre el proyecto de informe final de la EEI;
- b) solicitar al Director General que proporcione su respuesta inicial al informe final de la EEI al Grupo de Amigos del Presidente, al Consejo en su 133º período de sesiones y a la Conferencia en su 34º período de sesiones de noviembre de 2007, reconociendo que la preparación de un plan detallado de ejecución de las medidas de seguimiento que pueda aprobar la Conferencia sólo sería posible con posterioridad al período de sesiones de la Conferencia de noviembre de 2007.

14. Asimismo, la orientación por parte del Consejo también podría resultar útil en relación con las expectativas para la cobertura y el proceso del Programa de Trabajo y Presupuesto para 2008-09 en lo tocante a cualquier seguimiento de la EEI que los órganos rectores pudieran decidir en sus períodos de sesiones de noviembre de 2007. Un período especial de sesiones de la Conferencia en 2008 podría adoptar decisiones sobre cualquier cambio necesario en el Programa de Trabajo y Presupuesto. Si la Conferencia tuviera que delegar tales decisiones a un período extraordinario u ordinario de sesiones del Consejo en 2008, sería necesario incluir una dotación

presupuestaria para el seguimiento en la decisión que adopte al respecto la Conferencia en su período de sesiones de 2007. En consecuencia, el Consejo tal vez desee examinar la posibilidad de recomendar la continuación de un mecanismo apropiado de los órganos rectores, como el Grupo de Amigos del Presidente, en la primera parte de 2008 con el fin de trabajar sobre cualquier seguimiento que se acuerde en relación con la EEI. Quizá desee también examinar la posibilidad de recomendar a la Conferencia la convocatoria de un período extraordinario de sesiones de la Conferencia o del Consejo a mediados de 2008 a fin de examinar:

- a) propuestas de gestión destinadas a la ejecución en función de las decisiones que adopte la Conferencia en su período de sesiones de 2007;
- b) cualquier otra medida que propongan el Grupo de Amigos del Presidente u otros mecanismos apropiados de los órganos rectores.

## ANEXO I: SITUACIÓN FINANCIERA DE LA EEI

Situación financiera al 25 de mayo de 2007 (USD)				
País contribuyente	GTPS	Contribuciones a la EEI		
		Ingresos	Compromiso	Total
ALEMANIA		507 587.00		507 587.00
ARABIA SAUDITA	20 000.00			
AUSTRALIA	50 000.00	80 000.00		80 000.00
AUSTRIA		5 000.00		5 000.00
BÉLGICA		63 751.51		63 751.51
BRASIL	El Gobierno del Brasil cubre todos los costos de la Presidencia			
BURKINA FASO		4 498.18		4 498.18
CANADÁ	23 179.25	358 701.49		358 701.49
CHIPRE		5 000.00		5 000.00
DINAMARCA		128 165.36		128 165.36
EE.UU.32	25 000.00	625 000.00		625 000.00
ESPAÑA		110 000.00		110 000.00
ESTONIA		26 142.72		26 142.72
FINLANDIA	20 000.00	247 929.82		247 929.82
FRANCIA		120 000.00		120 000.00
GRECIA		65 000.00		65 000.00
INDIA	9 990.00	49 990.00		49 990.00
IRLANDA		92 529.08		92 529.08
ISLANDIA		10 000.00		10 000.00
ITALIA	100 000.00	200 000.00		200 000.00
JAPÓN		308 531.00		308 531.00
LITUANIA		19 048.46		19 048.46
LUXEMBURGO		19 989.00		19 989.00
MAURICIO		4 982.07		4 982.07
NEPAL			1 000.00	1 000.00
NORUEGA	19 409.00	200 000.00		200 000.00
NUEVA ZELANDIA	19 975.00	39 950.00		39 950.00
PAÍSES BAJOS	18 025.43	360 000.00		360 000.00
PERÚ		5 000.00		5 000.00
OATAR			100 000.00	100 000.00
REINO UNIDO	26 055.00	508 516.20		508 516.20
REPÚBLICA DE COREA		100 000.00		100 000.00
SUECIA	31 520.50	138 018.99		138 018.99
SUIZA	43 489.31	130 000.00		130 000.00
TANZANÍA		4 798.00		4 798.00
Arrastrado del GTPS		40 000.00		40 000.00
<b>Total</b>	406 643.49	<b>4 578 128.88</b>	<b>101 000.00</b>	<b>4 679 128.88</b>
<b>Déficit sobre las necesidades presupuestarias de la EEI de 4 663 000 USD con los ingresos corrientes</b>				<b>-84 871.12</b>

## ANEXO II: DOCUMENTO SOBRE LAS CUESTIONES QUE SE PLANTEAN COMO RESULTADO DE LA EEI

### I. Preámbulo

1. Al presentar este documento sobre las cuestiones que se plantean, el equipo de la evaluación externa independiente (EEI) expresa su agradecimiento a todos los Miembros de la FAO y al personal de la Organización, quienes con suma amabilidad le proporcionaron gran apoyo durante este proceso y le facilitaron siempre información, experiencias y valoraciones, tanto en la Sede como en las numerosas visitas realizadas a los países.
2. La finalidad de este documento es proporcionar a los Miembros y a la Administración de la FAO una idea de la dirección en la que se orienta el análisis que se está realizando en la EEI, así como brindar una base para ahondar el diálogo entre el equipo de la EEI, por una parte, y los Miembros y la Administración de la FAO, por otra. Las cuestiones que se plantean expuestas a continuación, no obstante, deben considerarse provisionales, pues están sujetas a ajuste y revisión como resultado de la continuación del análisis. Resulta importante subrayar lo que no se pretende con este documento. No es un informe sobre la evaluación. No refleja conclusiones finales y no contiene recomendaciones. En él no se presentan pruebas ni material estadístico de apoyo alguno. El documento puede contener también algunos errores factuales, que naturalmente se corregirán cuando se prepare el informe sobre la EEI. Este documento no puede en modo alguno sustituir al debate que se mantendrá tras la presentación del primer borrador del informe sobre la EEI, que incluirá un proyecto de conclusiones y recomendaciones. Dejemos claro lo que representa el presente documento, por lo tanto: un breve resumen de algunas de las principales cuestiones que están surgiendo como resultado de la evaluación, sujetas a las modificaciones que se deriven de un análisis en mayor profundidad.
3. En la petición de que se realizara la EEI se subrayó el carácter excepcionalmente complicado de la empresa en los siguientes términos:

*El objetivo de esa evaluación era fortalecer y mejorar la FAO, teniendo en cuenta los resultados conseguidos por la Organización en el desempeño de su mandato. En ese sentido, el proceso de evaluación representaba la contribución de la FAO a los esfuerzos globales de la comunidad internacional para fortalecer el sistema de las Naciones Unidas mediante las reformas adecuadas. En la evaluación se examinarían todos los aspectos de la labor de la FAO, la estructura institucional y los procesos de decisión, incluida su función en el marco del sistema internacional. Además, podía constituir un recurso para el examen del Marco Estratégico<sup>2</sup>.*
4. Por lo tanto, mediante la EEI debe proporcionarse mucho más que un examen convencional de los resultados de una organización en comparación con sus objetivos. El mandato de la evaluación aprobado por la Conferencia exige que se trace un nuevo rumbo para la FAO, que se haga frente a las implicaciones estratégicas de un contexto radicalmente modificado respecto de las actividades de desarrollo, de las nuevas necesidades globales, de los esfuerzos en favor de la reforma que ya se están realizando y de las tendencias futuras. Muchos de los desafíos y las dificultades a que se enfrenta la FAO afectan también a todo el sistema de las Naciones Unidas. Muchos, sin embargo, son únicos de la FAO. La tarea de la EEI resulta aún más ardua debido a la ausencia de un examen general de la FAO desde 1989 y de una evaluación externa independiente amplia durante toda la historia de seis decenios de la Organización.
5. El equipo de la EEI ha tratado de responder a todos estos retos. Desde la puesta en marcha de la EEI, hace aproximadamente un año, se han realizado:
  - un amplio examen de material escrito procedente de múltiples fuentes;

---

<sup>2</sup> CL 127/REP, párr. 113.



- visitas a 34 países, incluidas 25 oficinas de la FAO, cuatro oficinas de enlace, nueve capitales de miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Europea;
- entrevistas estructuradas y semiestructuradas y grupos especializados, con la participación de más de 2.500 personas;
- un análisis de las respuestas proporcionadas por 2 650 personas a 10 cuestionarios distintos, cada uno con propósitos diferentes;
- evaluaciones de la eficacia de casi todas las actividades de los principales programas técnicos de la FAO;
- exámenes y una síntesis de la mayoría de los anteriores informes de evaluación de ámbito institucional y de muchas evaluaciones de proyectos y autoevaluaciones concretas.

6. El documento se abre con un resumen de los cambios que se han producido en el contexto externo en el que la FAO lleva a cabo sus actividades (Sección II). A continuación se resumen las cuestiones que se plantean por lo que se refiere a las ventajas técnicas, la pertinencia y la eficacia de la FAO (Secciones III y IV). En la Sección V se examinan algunas de las limitaciones que la estructura organizativa de la FAO impone a su eficiencia y eficacia, y en la Sección VI las cuestiones relativas a la programación y presupuestación y su vinculación con la gestión y la gobernanza. En la Sección VII se consideran varias de las numerosas cuestiones relativas a las finanzas, la gestión y la administración, mientras que la Sección VIII se ocupa de la gobernanza. Por último, en la Sección IX se presentan algunas observaciones finales, así como los riesgos derivados de reacciones prematuras antes de conocer el análisis detallado y las pruebas justificativas en los que se basarán las conclusiones y recomendaciones del informe final.

7. Como resultado de todo lo anterior, la EEI dispone de una gran abundancia de material. La base fáctica para la evaluación está ya prácticamente completa. El equipo central está analizando actualmente este material, verificando y validando diversas hipótesis y haciendo lo necesario para que en la evaluación se tenga en cuenta el carácter interdependiente de muchos de los temas que se están examinando.

## **II. Contexto: Cambios radicales, múltiples demandas, nuevos agentes e incertidumbres mucho mayores**

8. La FAO se ha enfrentado durante los últimos seis decenios al desafío de responder a cambios cada vez mayores en el contexto en el que lleva a cabo su labor y a una diversidad de nuevas demandas. La finalidad original de la FAO se definió de manera sencilla y directa. Consistía fundamentalmente en colaborar con los gobiernos a fin de aumentar la producción mundial de alimentos del 25 % al 100 % en menos de 15 años. En aquel entonces, la FAO no sólo era la organización principal; era, en la práctica, una organización *sui generis*, la única de su clase.

9. Durante los decenios siguientes, el ámbito de acción de la FAO se amplió con la inclusión de preocupaciones relativas a los códigos y las normas internacionales, la propiedad intelectual, la pobreza y el desarrollo rural y una variedad de asuntos relacionados con el medio ambiente, tales como la conservación, el cambio climático y la sostenibilidad de distintos recursos naturales. Por otra parte, la práctica explosión del número de organismos internacionales que se ocupan de una manera u otra de la agricultura que ha tenido lugar significa que la FAO actúa ahora en un campo muy poblado. La investigación agrícola en cuanto bien público internacional compete en la actualidad indudablemente al Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional<sup>3</sup>; el número, el tamaño y los efectos de las ONG que se ocupan de la agricultura, la seguridad alimentaria y el medio ambiente han crecido de modo exponencial; y el sector privado ha pasado a ser el impulsor de cambios en el sistema alimentario y agrícola mundial.

---

<sup>3</sup> GCIAI.

10. Estos cambios presentan una diversidad de nuevos desafíos a la FAO, mientras que muchos de los desafíos anteriores siguen sin resolverse aún. La FAO se enfrenta actualmente al desafío de abordar los problemas globales relacionados con la alimentación y la agricultura y de fomentar al mismo tiempo la capacidad local. Se espera de la FAO que actúe como líder regional y global unificando los esfuerzos internacionales en pro del desarrollo y teniendo plenamente en cuenta al mismo tiempo la miríada de intereses, puntos de vista y prioridades divergentes, cuando no contrapuestos, de las partes interesadas en su labor. Se espera de ella que establezca asociaciones con gobiernos, autoridades descentralizadas, el sector privado, organismos bilaterales, otros organismos multilaterales y ONG y que colabore eficazmente con ellos sobre el terreno y en los planos nacional e internacional. Se le ha pedido que lleve a cabo una descentralización y aumente la capacidad operativa “sobre el terreno” y que consiga simultáneamente mayores reducciones de los costos administrativos.

11. Al mismo tiempo, la estructura básica de la cooperación internacional para el desarrollo ha experimentado una importante y rápida transformación, incluidos los organismos de desarrollo de las Naciones Unidas. En la actualidad hay nuevos donantes como la Fundación Bill y Melinda Gates y China. Algunas de las ONG internacionales más grandes tienen ahora más influencia que muchos organismos establecidos, incluidos donantes bilaterales. Éstos han establecido nuevas organizaciones como el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización y el Plan de Emergencia del Presidente para el Alivio del SIDA<sup>4</sup>. Asimismo han variado sus políticas de financiación de muchas organizaciones multilaterales tradicionales, desviando una parte sustancial de su apoyo económico de las contribuciones básicas a contribuciones extrapresupuestarias e insistiendo en niveles de gastos generales en las organizaciones internacionales que son a menudo mucho más bajos que los niveles aplicados a sus propias instituciones nacionales que se ocupan de tareas internacionales. Para muchas organizaciones multilaterales, incluida la FAO, estos cambios han reducido la previsibilidad y cuantía de la financiación, al tiempo que han aumentado la influencia y las condiciones de los financiadores respecto de programas concretos.

12. Se solicitó que en la EEI se prestara atención a los esfuerzos en pro de la reforma en curso en otras partes del sistema de las Naciones Unidas. Se ha señalado que en su Resolución 59/250<sup>5</sup>, del 17 de agosto de 2005, la Asamblea General destacó que el propósito de la reforma del sistema de las Naciones Unidas era hacerlo “más eficiente y eficaz al apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo por alcanzar los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos” y exhortó a las instancias directivas de los organismos de las Naciones Unidas “a que adopten medidas de armonización y simplificación a fin de lograr una reducción sustancial de la carga administrativa y burocrática que supone para las organizaciones y sus asociados nacionales la preparación y realización de actividades operacionales”. Más recientemente, se han presentado varias propuestas de reforma de las Naciones Unidas en el informe del Grupo de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la coherencia en todo el sistema, dirigido por los Primeros Ministros de Mozambique, Noruega y Pakistán (9 de noviembre de 2006). Uno de los principales temas tratados en dicho informe eran los esfuerzos encaminados a aumentar la efectividad y la eficiencia de la “atención al país” en las actividades operacionales de las Naciones Unidas, especialmente para la reducción de la pobreza. Varias de las propuestas de reforma del Director General de la FAO tienen igualmente la finalidad de hacer frente a esas cuestiones y la FAO se ha comprometido plenamente en la preparación de los procesos piloto relativos a la “acción unificada de las Naciones Unidas” en los países.

13. Habida cuenta de todos estos cambios y esfuerzos de reforma, así como de la constante reducción de los recursos financieros de la FAO en cifras reales a lo largo de más de un decenio, en la EEI se ha intentado responder a las siguientes preguntas: ¿Dónde encaja la FAO hoy en día?

---

<sup>4</sup> PEPFAR.

<sup>5</sup> Titulada “Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas”.

¿Cuál debería ser su respuesta? ¿Cuál es su ventaja comparativa y cuáles deberían ser sus prioridades estratégicas?

14. Se han producido, y siguen produciéndose, numerosos cambios. No obstante, muchos de los desafíos básicos de la FAO no han cambiado. La pobreza extrema sigue siendo la realidad diaria para más de 1 000 millones de personas. El hambre y la malnutrición afectan a 852 millones de personas aproximadamente y más de una cuarta parte de los niños de menos de cinco años de edad en los países en desarrollo están malnutridos. El número de personas que viven con menos de 1 dólar EE.UU. al día en Asia se redujo casi un 25 % entre 1990 y 2001, pero en el África Subsahariana y en Asia Meridional el número de personas hambrientas en cambio ha aumentado. Los ingresos medios de las personas extremadamente pobres disminuyeron en el África Subsahariana entre 1990 y 2002. Tanto en el *Informe sobre el desarrollo humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2005 como en el *Informe sobre el desarrollo mundial* de 2006 del Banco Mundial se llegó a la conclusión de que a menos que se hagan grandes esfuerzos adicionales no se alcanzará el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), relativo a la reducción de la pobreza y el hambre. En *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*<sup>6</sup> de la FAO de 2004 se llegó a conclusiones similares en relación con el hambre.

15. La pobreza en los países pobres sigue siendo fundamentalmente un problema rural. El 75 % de los pobres vive en zonas rurales y la mayor parte de ellos depende de alguna manera de la agricultura. De estas personas, las mujeres siguen encontrándose entre los productores más activos de alimentos para el consumo doméstico, pero son también las más vulnerables y marginadas. Incluso en países pobres que han conseguido un rápido crecimiento económico y han reducido la pobreza, las zonas rurales siguen siendo zonas de relativo estancamiento y de grave privación. La globalización y la liberalización de los mercados locales y regionales han tenido como resultado el surgimiento de nuevas oportunidades comerciales para algunos, pero han dado lugar a nuevas amenazas e incertidumbres para otros, en particular las personas más pobres. En algunas partes del África Subsahariana, la epidemia de VIH/SIDA está diezmando las comunidades rurales y socavando las economías locales.

16. En conjunto, todos estos factores ponen de relieve la necesidad de una organización global que ofrezca una plataforma internacional con autoridad, objetiva, respetada y neutral desde el punto de vista político en la que puedan examinarse estas cuestiones centrales y tomarse decisiones con vistas a la adopción de medidas colectivas. Asimismo ponen de relieve la necesidad de una cooperación técnica bien orientada a fin de reforzar la capacidad, elaborar políticas y superar las repercusiones de las emergencias. En este sentido, ninguna otra organización mundial puede igualar el amplio mandato de la FAO respecto de la alimentación, la agricultura, la silvicultura y la pesca.

17. La presente evaluación se realiza en este contexto.

### **III. Balance: ventajas, pertinencia y eficacia**

18. Las valoraciones y opiniones reunidas para esta evaluación indican que la FAO produce una variedad de productos y servicios sumamente apreciados. En algunos casos, sencillamente no hay fuentes alternativas que los suministren. Una pequeña minoría no concuerda con esta opinión y sostiene que “si la FAO desapareciera mañana, nadie lo notaría”. La valoración resultante de la EEI coincide con el amplio consenso internacional en el sentido de que la FAO es necesaria y de que para muchas de sus actividades no existe una alternativa institucional. De hecho, la ingente cantidad de datos examinados en la EEI conduce a la conclusión de que “si la FAO desapareciera mañana, la comunidad mundial debería reinventar partes muy importantes de ella”. Muchas de las esferas técnicas importantes en las que la FAO parece gozar de una fuerte ventaja comparativa, sin embargo, funcionan hoy en día en condiciones de crisis. Los resultados de esta evaluación

---

<sup>6</sup> SOFI.

indican también que hay otros productos y servicios con respecto a los cuales la FAO no está a la altura de lo esperado. Las razones de ello son variadas. En algunos casos, se debe a la ausencia de prioridades sólidas, estrategias o recursos adecuados. En otros, es resultado de la existencia de fuentes alternativas de suministro. Las causas subyacentes, las consecuencias y las implicaciones de esta situación se examinarán en el informe de evaluación y no se abordan en este documento.

19. **Gestión de los conocimientos:** Fundada principalmente como organización técnica, más que de financiación, la FAO ha sido una organización poseedora de saberes desde su creación. El mandato global de la FAO consiste en generar, movilizar y difundir conocimientos importantes para una gestión acertada de la agricultura, la silvicultura y la pesca. En estas esferas concretas, la FAO se ha dedicado siempre a la “gestión de los conocimientos”, término moderno que alude a la reunión, producción, elaboración, organización y distribución de información y conocimientos. La Administración superior de la FAO y su personal están decididamente resueltos a aplicar los principios de la gestión de los conocimientos, y la Administración ha establecido recientemente una unidad especial con ese fin. Los resultados, sin embargo, parecen resultar comprometidos por una combinación de limitaciones de recursos, prioridades limitadas y no suficientemente claras y la marcada compartimentación entre disciplinas y unidades orgánicas (el carácter de “silo” de la Organización al que se hace referencia a menudo). Su papel como centro mundial de gestión de los conocimientos en los campos de la agricultura y los recursos naturales no significa que la FAO deba producir o controlar todos esos conocimientos, sino más bien que debe actuar como organizador, negociador, convocante y asociado en sistemas de conocimientos con vistas a garantizar la disponibilidad de conocimientos pertinentes como bien público mundial. Aunque la FAO ha establecido diversas asociaciones importantes en ese sentido, es probable que precise estrategias y prioridades más concretas, incluidas las necesarias para la promoción y la movilización de recursos, a fin de poder desempeñar esta función con eficacia. El equipo de la EEI prevé ofrecer cierta orientación sobre este asunto.

20. **Tratados y convenciones:** La FAO tiene una ventaja comparativa en lo relativo a facilitar acuerdos internacionales en las esferas de la agricultura y la alimentación y a determinados aspectos de la ordenación de los recursos naturales. Entre los ejemplos de acuerdos internacionales fundamentales sobre inocuidad de los alimentos y sanidad vegetal, que respaldan asimismo el comercio internacional, figuran el Codex Alimentarius y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), elaborados por conducto de la FAO y administrados por ella. Por otra parte, la FAO ha desempeñado también un papel fundamental en la estructura relativa a los recursos fitogenéticos y, más recientemente, a los recursos zoogenéticos, así como en acuerdos encaminados a limitar los riesgos relacionados con los plaguicidas. Por lo que hace a la ordenación de los recursos naturales y la manipulación de los plaguicidas, hay un número cada vez mayor de suministradores alternativos, pero la ventaja comparativa de la FAO, esto es, su capacidad para combinar medidas de protección con sistemas de inocuidad de los alimentos y de producción agrícola y para facilitar la participación tanto de productores y de ministerios de agricultura como de los interesados directos, sigue siendo incuestionable. Esta evaluación concuerda con las conclusiones de las evaluaciones propias de la FAO, en el sentido de que esta ventaja comparativa de la Organización podría debilitarse o incluso perderse a menos que esta esfera de actividad no reciba una prioridad más elevada y mayor apoyo. La FAO tiene asimismo una ventaja comparativa potencial respecto de la contribución al fomento de la capacidad en los países en desarrollo en relación con diversos acuerdos internacionales, pero para ello se precisarían más recursos y nuevos instrumentos programáticos.

21. **Promoción y comunicación:** Algunos Estados Miembros consideran controvertida la función de la FAO en muchas esferas de la promoción, lo cual no es sorprendente. Existe siempre una tensión en las organizaciones multilaterales para representar las opiniones diversas de sus miembros y los requisitos de una promoción responsable. No obstante, la FAO es la única organización que puede proporcionar un foro neutral para mantener un debate documentado sobre cuestiones relacionadas con la alimentación y la agricultura, la pesca, la silvicultura y los recursos naturales. A este respecto tiene también un mandato global respecto de la promoción y la comunicación. Las Cumbres Mundiales sobre la Alimentación constituyeron iniciativas de

promoción exitosas y fueron decisivas para el reconocimiento del hambre en el primer ODM. La FAO desempeñó una función importante con vistas a mantener la atención en la alimentación y la agricultura a lo largo de los años noventa, cuando las prioridades internacionales en materia de desarrollo pasaron a centrarse principalmente en los sectores sociales y la financiación de los donantes se destinaba en su mayor parte a apoyar esos sectores. Los esfuerzos de la FAO en este sentido se reflejaron en iniciativas de los países en desarrollo como la Declaración de Maputo, en la que los Presidentes africanos se comprometieron a destinar como mínimo el 10 % de sus presupuestos a la agricultura. Han aumentado la amplitud y la profundidad de las publicaciones principales de la FAO, sobre el estado de la alimentación y la agricultura, los bosques, la pesca, el comercio y la inseguridad alimentaria, que han pasado a ser documentos importantes de referencia y de políticas. En algunas otras esferas, la promoción de la FAO no ha conseguido establecer este vínculo en la misma medida. Por ejemplo, el equipo de la EEI coincide con la evaluación de la propia FAO de que el enfoque de TeleFood ha permitido establecer un vínculo entre la movilización de recursos para proyectos y la promoción en unos pocos países únicamente.

22. **Políticas:** En términos generales, muchos Estados Miembros otorgan la mayor prioridad a la asistencia de la FAO en materia de políticas. Además de su trabajo sobre el estado de la alimentación y la agricultura, examinado anteriormente, la FAO hace contribuciones importantes en lo referente a ayudar a los países en desarrollo a entender las implicaciones de las posiciones en las negociaciones comerciales y a poner en práctica acuerdos como los de la Ronda Uruguay. Los Miembros consideran a la FAO neutral, a diferencia de otros agentes, tanto en su función de foro sobre políticas como en el apoyo a los Estados Miembros para elaborar políticas. En el pasado, la competencia de la FAO en el campo jurídico proporcionaba un valioso complemento de su trabajo económico, pero esta importante esfera, en la que la FAO gozó de una clara ventaja comparativa, está cayendo actualmente por debajo de su masa crítica. Cada vez más, los debates esenciales sobre políticas alimentarias y agrícolas se han celebrado al margen de la FAO (por ejemplo, el Proyecto del Milenio). Además, el trabajo relativo a las políticas económicas y el trabajo relativo a las políticas comerciales todavía no se han integrado de forma efectiva.

23. **Estadísticas y bases de datos:** Todas las estadísticas mundiales y la mayor parte de las proyecciones y los análisis mundiales y regionales relativos a la alimentación y la agricultura se derivan de datos de la FAO. Las estadísticas mundiales presentan las características de bienes públicos mundiales, dado que no son excluyentes y no son objeto de competencia. Las estadísticas de la FAO son utilizadas por una gran variedad de agentes en todo el mundo, como pone de manifiesto el número de visitas al sitio web y de material descargado de él. Sin embargo, en la evaluación se han encontrado pruebas de que la satisfacción de los usuarios, tanto dentro como fuera de la FAO, es escasa, y los usuarios critican la oportunidad y calidad de la información. Los mismos usuarios, no obstante, declaran que no hay fuentes alternativas de suministro. Las estadísticas mundiales dependen de dos factores: i) la capacidad de los países para compilar estadísticas de alta calidad que se ajusten a las normas y convenciones acordadas; y ii) la capacidad básica en la propia FAO para el análisis, la investigación, la interpretación técnica y la síntesis necesarios. Si bien los países desarrollados y los países en desarrollo por igual coinciden en la importancia decisiva de unas buenas estadísticas, en la evaluación se ha observado que la capacidad tanto de los países como de la FAO se ha debilitado considerablemente en los últimos años debido en parte a que, a diferencia de otras esferas, las funciones de la FAO en relación con las estadísticas mundiales no se han beneficiado de manera significativa de recursos extrapresupuestarios.

24. De manera análoga, las bases de información mundial sobre seguridad alimentaria y alerta temprana, recursos forestales y recursos de suelos y tierras, por citar sólo unas pocas, son ampliamente utilizadas y apreciadas, pero no han recibido los recursos necesarios para mejorar, o en algunos casos ni siquiera mantener, la calidad de la información que proporcionaban anteriormente.

25. Los sistemas amplios de información sobre los alimentos representan un importante punto fuerte y una ventaja comparativa de la FAO. La Organización mantiene el sistema de información único más amplio del mundo en relación con todos los aspectos de la alimentación, con inclusión de las series cronológicas de datos que proporcionan los elementos esenciales para seguir los cambios, nuevos riesgos y amenazas incipientes. Pese a ello, esta indiscutida ventaja comparativa institucional está debilitándose actualmente como consecuencia tanto de las restricciones presupuestarias como de una ausencia general de estrategia. Otro factor es la rápida expansión de la capacidad de realizar predicciones alimentarias del Programa Mundial de Alimentos (PMA). En la medida en que el PMA siga ampliando esa capacidad en colaboración y cooperación con la FAO, esta novedad resulta sumamente prometedora en cuanto bien público mundial. En la medida en que el esfuerzo del PMA despoje a la FAO de su ventaja comparativa tradicional, resultará haber sido un costoso despilfarro. En el momento presente, la tendencia parece apuntar al surgimiento de sistemas paralelos, lo cual debería preocupar gravemente a la comunidad internacional.

26. **Seguridad alimentaria y nutrición:** A pesar de su amplio mandato y del gran alcance de sus actividades en relación con la seguridad alimentaria, el trabajo de la FAO en esta esfera ha llegado a asociarse con su Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA). Esto es inexacto, ya que la FAO proporciona también diversos servicios esenciales, como sus sistemas de alerta temprana, sus bases de datos estadísticos sobre producción de alimentos y vulnerabilidad y su labor encaminada a ampliar sus tareas normativas al plano nacional. El trabajo de la FAO relativo a la nutrición, por sí solo, ha pasado sin embargo a tener un alcance y unas repercusiones limitados tanto en el plano estratégico como en el de los países. Esto no menoscaba la importancia central de la FAO con respecto a la integración de la nutrición con las normas alimentarias (papel que ya está desempeñando) o el potencial de integrar las cuestiones relativas a la nutrición en todos los demás aspectos del trabajo de la FAO sobre la seguridad alimentaria en cuanto cuestión intersectorial. El equipo de la EEI prevé abordar las decisiones estratégicas y las implicaciones derivadas de esta situación en su informe final.

27. **Pesca:** La FAO sigue siendo el único foro e institución de ámbito mundial que aborda todos los aspectos de la pesca. Ha colaborado satisfactoriamente con otras instituciones como las Naciones Unidas en relación con el Derecho del mar y la Organización Marítima Internacional (OMI) en relación con la acuicultura costera y los ecosistemas marinos, así como con el GCIAI en relación con la el Centro Mundial de Pesca. El Código de Conducta para la Pesca Responsable ha establecido un punto de referencia mundial, y las estadísticas pesqueras son un producto valioso y único, aunque haya cierta preocupación por la calidad y validez de los datos utilizados. Sin embargo, como resultado de la reducción de los recursos financieros, la labor de la FAO en relación con la pesca abarca actualmente demasiados aspectos de forma superficial. Además, no existe un marco estratégico para abordar las cuestiones relativas a la pesca que probablemente serán importantes durante el próximo decenio o explorar el papel de la FAO al respecto. Además, los actuales recursos económicos y humanos de la FAO no permiten dedicar suficiente atención ni a las implicaciones para la pesca del calentamiento mundial ni a los problemas por lo que hace a la pobreza y la seguridad alimentaria relacionados con la reducción de las poblaciones, el acceso a recursos comunes y el auge de la acuicultura.

28. **Silvicultura:** A principios de los años noventa, la FAO había quedado bastante aislada de los procesos políticos internacionales, a pesar de su experiencia técnica reconocida. Desde entonces, con una orientación estratégica más sólida, el Departamento Forestal se ha situado en la corriente principal del sector y la FAO ha recuperado un papel de liderazgo en relación con determinados aspectos del diálogo internacional sobre los bosques. Pese al surgimiento de otros importantes agentes en el sector forestal, la FAO sigue siendo la única fuente mundial de experiencia técnica amplia y la única fuente de datos generales. El liderazgo técnico de la FAO en el sector forestal mundial, de hecho, ha venido aumentando.

29. **Epizootias, sanidad pública y lucha contra las plagas:** Entre los diversos subsectores de la agricultura, el sector ganadero ha sido el que ha experimentado un crecimiento más rápido. Ello se debe al crecimiento demográfico, la urbanización y la modificación de los hábitos de consumo, que han conducido a una intensificación de la producción, y a los cada vez mayores riesgos conexos de transmisión de enfermedades de los animales a poblaciones humanas. La FAO, en colaboración con la Organización Mundial de Sanidad Animal<sup>7</sup>, fue protagonista de la casi total erradicación de la peste bovina, una de las enfermedades transfronterizas del ganado más devastadoras en Asia Meridional y el África Subsahariana. Más recientemente, tras superar graves dificultades y defectos iniciales, la FAO ha llegado a ser uno de los agentes principales en la lucha contra la gripe aviar. Asimismo viene elaborando un programa prometedor de creación de capacidad en materia de inocuidad de los alimentos, esencial para la aplicación efectiva de restricciones mundiales de la utilización de residuos animales en los piensos. Ha mejorado constantemente la predicción, contención y eliminación de las plagas de langosta del desierto. En toda la esfera de la contención de plagas y enfermedades de los animales, la FAO disfruta de una fuerte ventaja comparativa, pero hay también motivos para temer que la capacidad básica de la Organización en esta esfera se esté erosionando y podría quizá perder la masa crítica necesaria para hacer frente a peligros y riesgos inminentes.

30. **Género:** La planificación por parte de la FAO de la incorporación global de las cuestiones de género, por medio del Plan de Acción sobre Género y Desarrollo, su capacidad para seguir los productos relacionados con el género en el Programa de Trabajo y Presupuesto (PTP), y la información que presenta periódicamente a la Conferencia son mejores que en varios otros organismos. Se aprecian progresos significativos en algunas esferas técnicas, como las emergencias, la nutrición, el ganado y ciertos aspectos de la protección de cultivos. No obstante, como muchos otros organismos, la FAO ha encontrado dificultades para hallar un equilibrio eficaz al hacer conexiones estratégicas. Asimismo ha experimentado dificultades a fin de traducir los planes en medidas prácticas, de ir más allá de los productos a corto plazo para seguir los resultados, y de proporcionar al personal el apoyo continuo necesario para el proceso de cambio y velar por la asignación de los recursos necesarios.

31. **Investigación y educación:** Hoy en día la FAO no desempeña un papel significativo ni importante en la investigación agrícola, al haberse transferido este papel principalmente al GCIAI (en el sector público) y, más recientemente, al sector privado. La creación del GCIAI en 1972, sin embargo, no ha resuelto, ni tan siquiera afrontado, la crisis en rápida evolución derivada de la carencia de una masa crítica mínima de científicos en cifras absolutas y la creciente distancia por lo que hace a los conocimientos agronómicos que separa a África del resto del mundo en general y de otras zonas en desarrollo en particular. En los decenios de 1960, 1970 y 1980, se consideraba en general que África iba camino de producir el cuadro de científicos y técnicos de nivel superior necesario para satisfacer las necesidades alimentarias y agrícolas del continente. Esta suposición ha resultado ser errónea y la “diferencia del capital humano” en el ámbito de la agronomía es mayor actualmente que hace tres decenios. África está alejándose progresivamente de hacer realidad las promesas de una “revolución verde” específicamente africana.

32. Históricamente, la FAO desempeñó un papel central ayudando a crear y fortalecer la capacidad endógena en materia de agronomía en África. Desde los años ochenta, el apoyo de la FAO a la enseñanza agrícola superior ha disminuido hasta el punto de que en la actualidad es insignificante. Sin embargo, ninguna otra entidad –ya sea nacional, regional o internacional– ha llenado esta laguna. El fomento de la capacidad nacional de investigación agrícola entraña no sólo la generación de nuevos conocimientos, sino también la capacidad para movilizar, asimilar, aplicar y adaptar dichos conocimientos. El Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional (ISNAR), que habría debido desempeñar esta función, ha prácticamente cesado sus actividades y no ha surgido ninguna otra organización que colmara la laguna resultante. Lo mismo puede decirse del apoyo a la educación agrícola superior en África. No es una esfera en la que la

---

<sup>7</sup> OIE.

FAO siga disfrutando de una ventaja comparativa, y en la EEI se está examinando esta cuestión con vistas a hacer frente a las lagunas y formular recomendaciones.

33. **Servicios de apoyo agrícola:** La mecanización agrícola, el crédito rural, la gestión poscosecha, la ingeniería agroindustrial, las industrias alimentarias, etc., eran esferas en las que la FAO realizaba una considerable actividad en los años sesenta y setenta. Esto ya no es así. Desde 1980, la División de Sistemas de Apoyo a la Agricultura (AGS), que proporciona dichos servicios desde la Sede, se ha reducido en cerca de un 40 %. Con arreglo a los datos disponibles hasta la fecha, el equipo de la EEI tiende a considerar acertada esta reducción, dado que existen fuentes alternativas de suministro y que la FAO se encuentra actualmente por debajo de la masa crítica necesaria para hacer de esos servicios un componente integral de una estrategia institucional coherente. No obstante, durante los últimos años el centro de atención principal de estos servicios ha pasado en gran medida a ser la facilitación de agronegocios del sector privado en el plano local. La FAO parece estar tratando, acertadamente, de prestar asistencia a las empresas agrícolas locales a ascender en la cadena de valor. A primera vista, esto parece digno de mención, aunque todavía es demasiado pronto para juzgar el éxito, o incluso las perspectivas, de esta nueva orientación.

34. **Emergencias y rehabilitación posterior a las mismas:** La demanda de apoyo para la rehabilitación inmediatamente después de las emergencias viene aumentando constantemente. En el último bienio, alrededor de una sexta parte de los gastos totales de la FAO y cerca del 40 % de todos los recursos extrapresupuestarios se destinaron a las emergencias. En la evaluación se han hallado numerosos aspectos positivos en relación con el papel de la FAO en las emergencias. Los sistemas de información de la Organización, sus predicciones, su capacidad respecto de las enfermedades transfronterizas, la vigilancia de plagas y la lucha contra las mismas y sus actividades de recuperación en la agricultura posterior a las crisis son por lo general muy apreciadas. La función desempeñada en la provisión de un foro neutral para coordinar las aportaciones de múltiples partes interesadas parece asimismo haber recibido una buena acogida en líneas generales.

35. No obstante, varios de los interesados directos en la FAO de importancia han señalado al equipo de la EEI que la FAO no debería desempeñar función alguna en las emergencias. Las razones que justifican esta posición son las siguientes: i) no hay un marco general de políticas acordado por los órganos rectores; ii) el trabajo de la FAO en casos de emergencia carece de coherencia; iii) las emergencias quedan fuera de las competencias básicas de la Organización; y iv) existen fuentes alternativas de suministro para muchas de las actividades de emergencia realizadas por la FAO. Sin embargo, el equipo de la EEI no comparte la opinión de que la FAO debería retirarse de las actividades relacionadas con las emergencias. La falta de una estrategia, no obstante, plantea interrogantes importantes y pone de relieve graves lagunas. Las operaciones de recuperación temprana de la FAO no deberían limitarse a la simple sustitución de los activos perdidos, sino que deberían entrañar enfoques estratégicos encaminados a permitir a las comunidades reconstruir medios de vida agrícolas diversos. Los datos apuntan a circunstancias de rehabilitación inmediatamente posterior a las crisis de comunidades agrícolas, en las que la FAO funciona mejor como planificador, asesor técnico o coordinador general. La EEI prevé profundizar en este tema y ofrecer recomendaciones concretas.

36. **Cooperación técnica:** La cooperación técnica sigue siendo sumamente necesaria y una prioridad importante de un gran número de Estados Miembros de la FAO. Muchos de los países menos adelantados la consideran de importancia decisiva. Todos los países hacen hincapié en la importancia de la asistencia en las esferas en las que la FAO goza de ventajas comparativas, especialmente en relación con las políticas. Las esferas puramente técnicas siguen siendo también importantes para los países pobres y muy pequeños, que encuentran dificultades para acceder a los conocimientos mundiales. Los Estados Miembros necesitan asistencia de la FAO a fin de fomentar la capacidad nacional. Los debates entre el equipo de evaluación y los Estados Miembros de la FAO han revelado un fuerte y amplio consenso, entre países en desarrollo y países desarrollados por igual, en el sentido de que es incorrecto y perjudicial presentar el papel



de la FAO en el mundo mediante la contraposición de los aspectos normativos y los aspectos operacionales. En una época de rápida mundialización, el aumento del valor, la pertinencia y la eficacia de la FAO serán determinados por la medida en que logre desempeñar un papel catalizador a fin de vincular las necesidades y los desafíos mundiales y locales, de manera que cada uno de ellos se beneficie de la experiencia en el otro.

37. Este consenso significa que para que la FAO pueda satisfacer las necesidades de todos sus Miembros, debe velar por la puesta a disposición sobre el terreno de los conocimientos, técnicas y capacidades necesarios para hacer frente a los desafíos globales en materia de inocuidad de los alimentos, bienestar de la agricultura, la pesca, los bosques y el mantenimiento de las bases de recursos naturales conexas, así como los medios para aplicar con eficacia las políticas. Muchos esperan de la FAO un liderazgo a escala mundial para lograr que el hambre y el papel de la agricultura reciban prioridad en el programa internacional de políticas y en las prioridades de los distintos países. Lamentablemente, los programas de cooperación técnica de la FAO no responden en general a esas necesidades o al consenso. Hay excepciones importantes, pero la mayor parte de la cooperación técnica de la FAO adopta la forma de consultorías a corto plazo que a menudo pueden no estar bien relacionadas con las estrategias a más largo plazo, las políticas y el acceso sostenibles a los conocimientos y su aplicación. No existe una estrategia bien definida para vincular los planos mundial y local ni para potenciar la capacidad de ejecución en este sentido estableciendo un nexo entre los centros de conocimientos de la FAO y la aplicación sobre el terreno. No hay prioridades adecuadamente definidas respecto del Programa de Cooperación Técnica (PCT). Más en general, no hay un marco programático estratégico o priorizado claro que guíe y dirija los recursos extrapresupuestarios de los que dependen en gran medida los programas de cooperación técnica de la FAO. Muchos de los principales donantes de la Organización opinan que la prioridad estratégica más alta debería otorgarse a la labor estrictamente normativa. En realidad, no obstante, los donantes destinan la gran mayoría de los recursos extrapresupuestarios a actividades de asistencia técnica de ámbito nacional que pueden no guardar relación con los intereses globales que declaran. Esta situación frustra los intentos de la Administración de la FAO por articular una estrategia coherente.

38. Además, dentro de la FAO es escaso el aprendizaje sistémico de la cooperación técnica y la evaluación desempeña en el mejor de los casos una función secundaria. Como resultado de la evaluación del PCT realizada en 2005, se recomendó que dicho Programa se reestructurara con arreglo a criterios de asignación claros, con inclusión de estrategias nacionales o regionales, pero esta recomendación se ha aplicado únicamente de modo muy parcial. Si bien es apreciado por algunos países, el PESA, único programa de cooperación técnica emblemático, no aprovecha bien las ventajas globales de la FAO y muchos Miembros siguen cuestionándolo. Aunque el enfoque aplicado por la FAO en el PESA ha pasado a ser más integrado y diferenciado desde la evaluación de 2002, continúa haciendo hincapié en la producción, a menudo mediante subvenciones insostenibles. El programa en Nigeria es alentador por cuanto depende en gran medida del país y está siendo ampliado con recursos nacionales. Sin embargo, no ha sido objeto de una evaluación independiente y sus beneficios no se han documentado de manera sistemática.

39. Existe una innegable necesidad de que la FAO desempeñe un papel importante en la cooperación técnica encaminada a fomentar una capacidad sostenible, incluida la capacidad para hacer frente y adaptarse a los cambios globales. Esto es especialmente cierto habida cuenta de que muchos donantes han reducido considerablemente, o incluso eliminado, su capacidad para ocuparse de ese aspecto. Las características definitorias de la estructura y los sistemas de funcionamiento actuales de la FAO con respecto a la cooperación técnica, no obstante, no son adecuadas para alcanzar ese objetivo, ya que comprenden principalmente proyectos pequeños y a corto plazo que no se guían por los tipos de estrategias necesarios para el fomento institucional y de la capacidad sostenible. El equipo de la EEI prevé proporcionar orientación útil con vistas a mejorar esta situación.

#### **IV. Perspectiva general respecto de los puntos fuertes, la pertinencia y la eficacia**

40. La FAO proporciona una variedad excepcionalmente amplia de productos y servicios importantes, valorados y eficaces. En muchas esferas sigue siendo el único proveedor y hay numerosos bienes públicos que tan sólo la FAO puede proporcionar. La información reunida hasta la fecha para la EEI apunta inequívocamente a la conclusión de que “si no existiera, tendría que inventarse”. Por otra parte, la FAO sigue también proporcionando productos y servicios que ya no guardan relación con la ventaja comparativa de la Organización. En un plano más general, sin embargo, se sitúa la continua y grave erosión de las competencias básicas y la capacidad de ejecución generales de la Organización como resultado de la constante erosión de sus recursos totales, especialmente los del presupuesto ordinario.

41. Es posible que el mayor desafío a que se enfrenta la FAO consista en proporcionar respuestas integradas a problemas interdisciplinarios de la alimentación y la agricultura. A pesar de los esfuerzos hechos en ese sentido, la FAO no es una organización bien integrada. Muchas de las evaluaciones de ámbito institucional de la FAO realizadas durante el último decenio (por ejemplo, sobre la descentralización, el PCT, la función respecto de las políticas de la FAO, la estrategia institucional sobre las comunicaciones, el PESA) han indicado la excesiva compartimentación entre disciplinas y entre las actividades de ámbito nacional y las de ámbito mundial. Las asociaciones externas de la FAO son tan numerosas como importantes, pero tienden a situarse en los niveles macro o micro, dejando de lado casi por completo el nivel intermedio, que es donde existen mayores posibilidades para adoptar medidas estratégicas colectivas.

42. La FAO no maximiza actualmente sus ventajas comparativas respecto de la cooperación técnica ni satisface de modo adecuado las necesidades prioritarias de sus Miembros. Muchas de las razones de esta situación son externas a la FAO, pero la Organización ha sufrido asimismo a causa de la ausencia de una estrategia coherente de movilización de recursos derivada de una valoración rigurosa de su ventaja comparativa y de prioridades basadas en las necesidades u oportunidades (incluida la incidencia del hambre y la pobreza). La formulación de una estrategia debe basarse en perspectivas, estructuras, disposiciones organizativas y políticas a más largo plazo. La capacidad de la FAO para hacerlo ha resultado gravemente limitada por el hecho de que las contribuciones de los Estados Miembros cubren períodos breves y la dificultad de priorizar e integrar la financiación extrapresupuestaria. La situación ha resultado agravada por el enfoque no estratégico seguido en las reducciones presupuestarias experimentadas durante bienios sucesivos, consistente en “cortar lonchas”. Otros factores que han contribuido a esta situación son:

- a) la dificultad habitual de los órganos rectores para establecer prioridades y ejercer la supervisión de la financiación extrapresupuestaria;
- b) una cultura y estructura centradas en la Sede que conceden importancia limitada a la contribución efectiva y potencial de las oficinas descentralizadas y su personal;
- c) la desconexión entre las estructuras sobre el terreno (representantes en los países, oficinas subregionales y oficinas regionales), incluido el hecho de que los especialistas técnicos de las oficinas regionales rinden cuentas a sus departamentos en la Sede y no al Representante Regional;
- d) los “silos” que existen también entre la Sede y las operaciones descentralizadas de la FAO;
- e) la falta de una estrategia en el plano nacional, cuestión que está abordándose actualmente en el contexto de la “unidad de acción de las Naciones Unidas” y mediante la elaboración de marcos nacionales, si bien esos procesos de elaboración de estrategias presentan considerables deficiencias;
- f) las limitaciones respecto de la reducción y el ajuste de la dotación de personal de conformidad con los cambios en la disponibilidad de recursos y las prioridades;
- g) la ausencia de financiación para los costos excepcionales (no recurrentes) de los ajustes;

- h) las reducciones del presupuesto ordinario realizadas a lo largo de varios bienios sucesivos por los principales financiadores de la FAO dando por supuesto implícitamente –y en realidad erróneamente– que otras fuentes de suministro velarían por la disponibilidad global de los bienes y servicios comprendidos en el ámbito de competencia de la FAO (por ejemplo, la potencial función técnica y de financiación del Banco Mundial, que se retiró en gran medida de la agricultura en el decenio de 1990, y las funciones que se suponía que habría desempeñado el ISNAR, en la actualidad prácticamente muerto).

43. Por consiguiente, a pesar del consenso casi universal entre los principales interesados directos acerca de la importancia y la necesidad de una variedad de bienes y servicios mundiales que tan sólo la FAO puede proporcionar, no existe una estrategia acordada sobre el modo de lograr tal cosa, sobre lo que tiene prioridad y lo que no la tiene, sobre lo que debe conservarse y lo que debe eliminarse, sobre las necesidades de recursos y sobre el modo en que éstos deben proporcionarse. Este hecho mina la confianza en la Organización y refuerza la continua disminución de los recursos económicos de la FAO. Se ha reducido la FAO hasta el punto de que una cantidad excesivamente grande de tiempo del personal se emplea tratando de obtener financiación para la supervivencia misma de las operaciones. El resultado neto es que la capacidad de la Organización está disminuyendo y muchas de sus competencias básicas se encuentran actualmente en peligro. El equipo de la EEI prevé proporcionar a los órganos rectores y la Administración de la FAO, para su examen, algunos posibles criterios para el establecimiento de prioridades y la movilización de recursos con objeto de aprovechar mejor las numerosas ventajas comparativas de la FAO.

## **V. Estructura organizativa: ¿adecuada para sus fines?**

44. En el marco de la EEI se han venido examinando las estructuras organizativas de la FAO con miras a determinar su idoneidad para los fines de la Organización y la medida en que contribuyen a la eficiencia y la eficacia o las dificultan. Este ha sido un tema central en muchas de las entrevistas celebradas tanto en la Sede como sobre el terreno y con los Miembros y las organizaciones asociadas de la FAO. Un tema común que ha surgido de dichas entrevistas es que determinados aspectos de la actual estructura tienen el efecto de crear y reforzar la segmentación institucional y lo que a menudo se describe como la “mentalidad de silo” de la FAO. Muchos de los entrevistados señalaron que la constante erosión de los recursos ha causado una creciente fragmentación, especialmente en los departamentos, las divisiones y los servicios o grupos más pequeños. Sería un grave error, no obstante, atribuir la fragmentación organizativa únicamente –o siquiera principalmente– a las sucesivas reducciones presupuestarias a las que se ha enfrentado la FAO. Los problemas estructurales son mucho más profundos y derivan en parte de una uniformidad inflexible en la estructura de la Sede y de las oficinas descentralizadas por igual. Las características definitorias principales de la uniformidad incluyen asimismo líneas verticales de comunicación estrictamente marcadas, una estructura de adopción de decisiones sumamente centralizada, niveles muy bajos de delegación de responsabilidades, una marcada preferencia por los controles *ex ante*, la ausencia de estructuras e incentivos para la adopción de decisiones colegiada o con arreglo a matrices, y la gran escasez de recursos del presupuesto ordinario para la programación interdisciplinaria y en el ámbito de la Organización en conjunto.

45. Las características estructurales de las relaciones entre la Sede de la FAO y su presencia sobre el terreno están gravemente fragmentadas. En la práctica, los representantes de la FAO en los países (FAOR) tienen poco que ver con las oficinas regionales en relación con cuestiones sustantivas. Lo mismo puede decirse de la situación existente entre las oficinas regionales y las oficinas subregionales. De hecho, en muchos casos el equipo de la evaluación ha observado que los FAOR no estaban bien informados, o no eran consultados, acerca de los proyectos regionales y globales de la FAO que se estaban ejecutando en sus países. En otros casos, el personal profesional de las oficinas regionales o subregionales no puede viajar a los países de su región debido a la carencia de recursos para viajes. Motivo de mayor preocupación es el fenómeno de

“los radios y las ruedas”, es decir, la ausencia de objetivos, propósitos, estrategias y esfuerzos de movilización de recursos comunes entre la Sede y las oficinas regionales, subregionales y nacionales. La reciente decisión de aumentar el límite máximo de autoridad delegada a los FAOR para contraer compromisos en el marco del PCT hasta 200 000 dólares EE.UU. por bienio es una novedad encomiable en la dirección correcta, pero es también modesta en relación con los problemas estructurales más grandes que deben abordarse. En la EEI se está examinando estos problemas más amplios y el equipo de la evaluación espera poder hacer sugerencias que ayuden a resolverlos.

46. Muchos programas de la Sede en esferas en las que la FAO goza de una ventaja comparativa indiscutida están entrando en una zona “de riesgo” debido a la combinación de reducciones presupuestarias consecutivas y de la descentralización en el contexto de los recortes presupuestarios generales. Resulta siempre difícil formular juicios fundamentados sobre cuestiones relacionadas con la masa crítica, pero la opinión mayoritariamente expresada al equipo de la EEI por el personal científico y técnico de la Sede de la FAO es que las ventajas comparativas de la Organización se encuentran en la actualidad en grave peligro. El equipo de la EEI, por lo tanto, intentará elaborar opciones en forma de criterios globales en lugar de propuestas concretas, pero en algunas esferas ya resulta claro que será necesaria una mayor consolidación.

47. En el marco de la EEI se están considerando también los incentivos que la FAO deberá ofrecer para aumentar la eficacia de la colaboración entre sectores organizativos, incluida la opción de una gestión mediante matrices efectiva. Al examinar estas cuestiones, el equipo de la EEI es consciente del pernicioso aumento de la burocracia que algunos modelos de gestión mediante matrices han provocado e intentará formular sus recomendaciones en consecuencia. Asimismo tendrá presentes las limitaciones inherentes que impone el sistema común de las Naciones Unidas a la hora de ajustar la capacidad y el número del personal en vista de la reducción de los presupuestos.

48. Resulta claro para el equipo de la EEI que muchos programas de la FAO precisan incrementos de los recursos, plenamente justificados, por lo que el equipo tiene la intención de prestar cuidadosa atención a las realidades financieras actuales y las necesidades futuras al formular sus propuestas de refuerzo y orientación de la descentralización, diferenciadas por regiones y en función de las necesidades particulares de diversos grupos de países. La EEI confirmará probablemente también las conclusiones generales y muchas de las recomendaciones resultantes de la evaluación independiente de la descentralización realizada en 2004, incluida su valoración de las posibles ventajas y las repercusiones en el desarrollo que pueden derivarse de una descentralización efectiva. A la espera de estas propuestas y de su consideración de las realidades financieras de la FAO, no obstante, el equipo de la EEI espera que se adopte un enfoque prudente de la descentralización, aparte de las medidas ya aprobadas en principio por el Consejo.

## VI. Coherencia de la programación y la presupuestación

49. En la EEI se ha tratado de analizar la eficiencia, eficacia y coherencia de las estructuras de la FAO y los instrumentos utilizados en la programación y presupuestación, así como los procesos conexos de supervisión y adopción de decisiones. El sistema consta de cuatro componentes esenciales cuya finalidad es asegurar la sinergia entre las metas a largo plazo, los objetivos a corto plazo y la asignación bienal de recursos. Dichos componentes son:

- el **Marco Estratégico**, que establece las prioridades y los objetivos generales para un período de 15 años, a saber, 2000-15;
- el **Plan a Plazo Medio (PPM)**, cuya finalidad es establecer, sobre la base del Marco Estratégico, los parámetros generales de un plan de trabajo sexenal (revisado y actualizado cada bienio), incluidos los objetivos principales de cada esfera programática y los recursos necesarios para alcanzarlos (el PPM en vigor fue aprobado por el Consejo

en noviembre de 2004 para el período 2006-11, pero ha quedado superado por la reciente reforma de la estructura de programas);

- el **Programa de Trabajo y Presupuesto (PTP)**, precedido por una breve versión preliminar preparada para su examen en los órganos rectores (el Resumen del Programa de Trabajo y Presupuesto, o RPTP), que abarca los dos años de cada bienio y en el que se establecen los detalles relativos a la ejecución de cada esfera programática y las consignaciones financieras precisas. El PTP en vigor abarca los años 2006 y 2007;
- el **informe sobre la ejecución del programa (PIR)**, cuya finalidad es informar a la Conferencia, en cada uno de sus períodos de sesiones, del rendimiento y los logros de la Organización en comparación con los objetivos aprobados en el PTP y de los progresos hechos en relación con las metas más amplias establecidas en el PPM y el Marco Estratégico.

50. La intención del sistema apenas descrito es lógica y su estructura básica racional, pero el sistema no se está aplicando como se preveía. El Marco Estratégico se preparó en 1999 y no se ha revisado desde entonces. En la práctica, ha dejado de usarse, ya que ha quedado también superado en gran parte por las propuestas de reforma del Director General. Además, el Marco Estratégico abarca demasiado terreno y en ocasiones se confunden los objetivos de la Organización con los medios de acción, lo que hace difícil aplicar un modelo basado exclusivamente en los resultados. Lo que es más importante, en el Marco no se establece un marco de prioridades claro. El equipo de la EEI espera poder proponer un marco de ese tipo, que servirá para priorizar de forma coherente los recursos del Programa Ordinario y extrapresupuestarios.

51. Hoy por hoy, los sistemas principales de programación, seguimiento y presentación de informes abarcan únicamente alrededor de la mitad de las actividades de la FAO, mientras que el resto se financia con recursos extrapresupuestarios. Es necesario refinar el sistema, especialmente en su ejecución, pero no puede esperarse que este perfeccionamiento haga frente a los problemas más fundamentales que resultan de las distorsiones estructurales inherentes en la configuración actual de los recursos económicos de la FAO.

52. El PPM y el PTP vigentes ofrecen un análisis basado en los medios y los fines, pero no proporcionan vínculos coherentes con los objetivos estratégicos del Marco Estratégico. Las decisiones adoptadas por los órganos rectores en el PPM no hacen frente en realidad a las necesidades financieras, aunque la documentación abarque también esas necesidades. Otras dificultades incluyen la falta de coherencia entre el PPM y las configuraciones operacionales y financieras derivadas de los recursos extrapresupuestarios. Por último, la finalidad prevista del PTP es completar el plan para la realización de los propósitos programáticos más amplios de la Organización (es decir, el PPM y el Marco Estratégico) en función de los medios y los fines. En la práctica, no obstante, el PTP se trata casi por completo como un documento de presupuesto únicamente, con escasa atención a los objetivos a medio plazo y prácticamente ninguna a las metas más amplias y a más largo plazo o a la base proporcionada para el seguimiento de los resultados.

53. En el seno de la Secretaría existe un alto nivel de frustración, como es comprensible, a causa del carácter repetitivo, costoso y laborioso de los procesos de planificación de la FAO. Muchos Miembros de la FAO expresan igualmente altos niveles de frustración y se han quejado abiertamente de que hay demasiados estratos y señalado que al menos uno debería eliminarse. Si bien eliminar un paso (es decir, el PPM) en el proceso debería liberar algo de tiempo tanto para la Secretaría como para los Miembros, ello no resolverá las desconexiones en el sistema global de planificación. Tampoco resolverá el empeoramiento de la situación respecto del PTP; en este caso, cada vez se dedican más tiempo y más esfuerzo a producir múltiples hipótesis a petición de los Miembros que, al final, no influyen en las decisiones que se adoptan sobre la base del requisito impuesto por algunos de los principales miembros de la OCDE de mantener un crecimiento nominal cero. Asimismo, el PTP, a pesar de todo el tiempo y el esfuerzo que se dedican a él, no proporciona una priorización global de los recursos (ordinarios y extrapresupuestarios). Algunos Miembros se lamentan (justamente, en opinión del equipo de la

EEI) de la falta de transparencia en muchos de los principales documentos programáticos. Ello se debe, al menos en parte, a la atención excesiva a detalles solicitados por los propios Miembros, pero es consecuencia también de factores técnicos en la exposición, tales como la discrepancia entre el Programa de Trabajo y la consignación.

54. La supervisión del programa por parte de los Miembros se realiza mediante el PIR, de periodicidad bienal, complementado por diversos informes de evaluación, incluido el sucinto informe sobre la evaluación del programa (PER) bienal. Sin embargo, la FAO carece de una gestión basada en los resultados funcional. Los sistemas de ese tipo no pueden establecerse de la noche a la mañana y exigen inversiones iniciales. En otras varias organizaciones internacionales, se ha establecido la gestión basada en los resultados en una nueva secretaría o unidad con recursos para supervisar un cambio de la cultura institucional con vistas a primar los resultados. El equipo de la EEI desea, sin embargo, aconsejar que se proceda con cautela. La Dependencia Común de Inspección (DCI) de las Naciones Unidas concluyó que los sistemas de gestión basada en los resultados de muchas organizaciones de las Naciones Unidas tenían una utilidad real limitada y consumían considerables recursos. Asimismo señala que una búsqueda simplista de las metas puede tener un efecto distorsionador en los programas, especialmente los programas técnicos. El quid de la cuestión es el equilibrio y la utilidad. En general, es indudable que un sistema eficaz de gestión basada en los resultados es esencial para la gestión de las operaciones, la presupuestación del programa y la rendición de cuentas. Durante la EEI se ha evaluado por separado la función de evaluación en la Organización y se ha hallado que proporciona una sólida base que puede mejorarse aún. En consecuencia, se harán recomendaciones sobre el sistema de evaluación y sobre la gestión basada en los resultados.

55. Por lo tanto, los resultados de la EEI hasta la fecha indican la existencia de deficiencias sistémicas en las estructuras de programación, planificación y presupuestación de la FAO. Los mecanismos actuales no funcionan bien o de acuerdo con lo previsto. El equipo de la EEI tiene intención de formular recomendaciones relativas al establecimiento de prioridades generales y a los procesos de programación y presupuestación, con inclusión de la supervisión, y espera que dichas recomendaciones permitan aumentar la eficiencia del proceso, la responsabilidad relacionada con los Miembros y, sobre todo, la eficacia en la ejecución de programas pertinentes.

## VII. Administración y gestión

56. Se realizó una encuesta estructurada entre el personal utilizando un instrumento normalizado para la medición de la cultura institucional. Aunque es preciso analizar en mayor detalle los resultados de la encuesta, el resultado global indica que el personal está profundamente decepcionado y desmoralizado, considera que su trabajo es insuficientemente valorado y apreciado y es también pesimista acerca del futuro de la Organización y desconfía de su buena dirección. Al mismo tiempo, también revela que el personal cree decididamente, incluso fervientemente, en la misión de la FAO, que desea que se realice una renovación institucional y quiere contribuir a ella, y tiene innumerables ideas, desde el nivel micro hasta el macro, sobre las mejoras.

57. **Cultura de gestión de la FAO:** Las características principales de la cultura de gestión en la FAO con arreglo a lo indicado por su personal incluyen: carencia de líneas claras de adopción de decisiones; ausencia de incentivos positivos; hincapié en el cumplimiento y en los controles *ex ante*; clima negativo para la iniciativa; y una institución excesivamente centralizada, jerárquica y autoritaria, con delegación limitada de responsabilidades de gestión, incluida una concentración de la autoridad para tomar decisiones en la oficina del jefe de la Organización. Las comparaciones de muchas de las características de la gestión en la FAO con las de la mayor parte de las demás organizaciones, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, proporcionan datos que justifican sólidamente esas percepciones del personal. Una de estas comparaciones muestra que, en la FAO, de 52 medidas estándar en materia de recursos humanos, 41 (el 79 %) son competencia de la Oficina del Director General. Son necesarias modificaciones sistémicas y el

equipo de la EEI analizará las cuestiones en mayor detalle y formulará recomendaciones a este respecto.

58. **Políticas de recursos humanos:** Además de los factores mencionados anteriormente (y a falta de una mayor verificación y validación), los resultados de esta evaluación indican lo siguiente:

- a) los criterios sobre competencias para la contratación de personal no están en general suficientemente desarrollados y no se aplican rigurosamente, en particular en el nivel directivo. Si bien el equipo de la EEI ha encontrado directores y FAOR muy competentes, ha observado también que en la selección para esos puestos no se aplican criterios adecuados sobre competencias;
- b) existe una necesidad general de políticas de recursos humanos mucho más flexibles y basadas en las competencias y los resultados, que prevean compensación, recompensas y responsabilidades adecuadas, y al mismo tiempo proporcionen incentivos para correr riesgos calculados. Hay una diferencia exponencial entre las condiciones de servicio del personal de plantilla de la FAO y las condiciones de servicio que se ofrecen a los consultores. La FAO remunera a los consultores muy por debajo del nivel de mercado y, en consecuencia, encuentra grandes dificultades para atraer a consultores con calificaciones adecuadas de forma oportuna. Es preciso modificar el equilibrio pasando del personal de plantilla a redes en todo el mundo que puedan encontrar consultores cuando sean necesarios o de forma continua para las oficinas regionales y subregionales, así como para la Sede. Esto permitiría aumentar el número y mejorar las competencias de los expertos disponibles para la Organización;
- c) en dos informes importantes<sup>8</sup> sobre el sector de los recursos humanos en la FAO se ha señalado, en cada uno independientemente del otro, su carácter “mecánico”, y se ha exhortado a que se utilizara en mayor medida como un instrumento estratégico encaminado a respaldar y fomentar la consecución de las metas estratégicas de la FAO. Esto aún no ha ocurrido.

En el informe de la EEI se harán varias recomendaciones a este respecto.

59. **Gestión del presupuesto y el flujo de caja:** A lo largo del período en examen, el Director General ha propuesto PTP sucesivos que no han recibido la aprobación de la Conferencia por la cuantía solicitada<sup>9</sup>. Ello ha conducido al inicio de cada bienio a una apresurada reelaboración del presupuesto, no plenamente vinculada a la programación. Además, los recursos extrapresupuestarios siguen ciclos presupuestarios separados para cada proyecto individual. Se gestionan separadamente de los recursos del presupuesto ordinario y la responsabilidad general recae en el Servicio de Elaboración del Programa de Campo (TCAP) del Departamento de Cooperación Técnica, mientras que de la financiación de los programas de emergencia se ocupa fundamentalmente la División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación (TCE). Con la excepción de unos pocos proyectos que respaldan trabajos realizados desde la Sede, esos programas están poco integrados con el Programa Ordinario y las consignaciones correspondientes no son supervisadas prácticamente por ningún órgano rector. Los recursos extrapresupuestarios aportados por los grandes países donantes de la OCDE en muchos casos no parecen ajustarse a las prioridades de la Organización por ellos expresadas.

60. La FAO mantiene sus cuentas en dólares EE.UU. y la cuantía del presupuesto se establece también en dólares EE.UU., pero las cuotas se pagan en euros y en dólares. Las fluctuaciones cambiarias en los últimos años han entrañado que las contribuciones de muchos de los principales

---

<sup>8</sup> *Human Resources Planning Workshops: A Report for FAO, 2003*; y *Accenture, Report on a Proposed Human Resources Management Model, 2005*.

<sup>9</sup> En el bienio en curso se experimentó mayor presión debido a los pasos iniciales de la aplicación de las propuestas de reforma del Director General.

donantes de la FAO se hayan reducido realmente de manera considerable. La combinación de estos factores ha hecho más difícil para la FAO enfrentarse a las fluctuaciones cambiarias y para los Miembros aceptar los cambios en un presupuesto expresado en dólares resultantes de dichas fluctuaciones.

61. La FAO se enfrenta a un desafío extraordinariamente difícil por lo que hace a la gestión del riesgo financiero debido a los retrasos en el pago de las cuotas fijadas o al impago de las mismas. Este hecho ha causado considerables problemas de liquidez y flujo de caja. La FAO se ha enfrentado a la situación tomando periódicamente fondos prestados de sus banqueros y reembolsándolos cuando se recibían las contribuciones y mejoraban los niveles de liquidez. En opinión del equipo de la EEI, la decisión de endeudamiento era, y sigue siendo, correcta. La FAO es digna de alabanza y reconocimiento por seguir ese camino, en vez del camino “fácil” y menos riguroso de compensar los déficit de efectivo con recursos tomados de las inversiones a largo plazo o de la liquidez extrapresupuestaria. La situación actual, no obstante, es insostenible.

62. La aplicación de las conclusiones del Auditor Externo en 2003 redujo aún más las posibilidades de comprometer recursos con cargo al Programa Ordinario en un bienio para gastarlos en el bienio siguiente. En otro tiempo se consideraba que no arrastrar recursos de un ejercicio financiero a otro era la mejor práctica estándar de contabilidad y presupuestación y la mayor parte de los gobiernos de países de la OCDE seguían esta práctica en sus propias cuentas nacionales. Sin embargo, esta práctica ya no se recomienda. En la actualidad está generalizada la idea de que el mejor enfoque consiste en permitir arrastrar una cierta cantidad de recursos como incentivo para una gestión financiera prudente. En el caso de la FAO, pueden arrastrarse fondos en el PCT, el Servicio de gastos de capital y el Servicio de gastos de seguridad, pero no en relación con los programas de trabajo ordinarios de la Organización. Esto ha llevado a un hiato en la planificación, con una interrupción y un nuevo inicio al final de cada bienio y el comienzo del siguiente. Asimismo ha fomentado la realización de gastos precipitados al final del año por parte de dependencias que no han agotado sus consignaciones.

63. La FAO es digna de alabanza y reconocimiento por el modo en que ha comenzado ya a establecer reservas y asignar sumas invertidas concretas para su Plan de indemnizaciones por cese en el servicio y su Plan de seguro médico después del cese en el servicio. A este respecto, está ya por delante de muchas otras organizaciones del sistema común de las Naciones Unidas. Éste ha determinado que todos los organismos de las Naciones Unidas deberán aplicar las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) para el 1º de enero de 2010 a más tardar. Ello entrañará una multitud de cambios en la FAO, incluida una presentación más transparente tanto de las obligaciones como de las sumas por cobrar en concepto de contribuciones atrasadas. Las implicaciones plenas de este cambio deberán determinarse mucho antes de la fecha prevista de 2010.

64. A la luz de lo anterior, durante la EEI se examinarán la viabilidad, la conveniencia y las posibles implicaciones de:  
gestionar los presupuestos y los recursos extrapresupuestarios en mucha mayor medida en función de los objetivos estratégicos aprobados y de unos pocos temas prioritarios acordados (como se hace en la Organización Mundial de la Salud [OMS]);

- a) hacer aprobar por los órganos rectores la cuantía del presupuesto en mayo o junio del último año del bienio, para permitir que el Programa de Trabajo se elabore sobre la base de la cuantía del presupuesto para el Programa Ordinario aprobado;
- b) pasar a realizar la presupuestación y la contabilidad en más de una moneda (en consonancia con las pautas de gastos globales);
- c) aplicar medidas concretas con objeto de aumentar la estabilidad del flujo de caja y la liquidez;
- d) además del PCT y la cuenta de gastos de capital, arrastrar una proporción de fondos de un bienio a otro, en aras tanto de una buena gestión financiera como de una regularización de los ingresos;



- e) reforzar las medidas encaminadas a lograr una gestión basada en los resultados, incluida la integración de los resultados como criterio fundamental en las decisiones presupuestarias en todos los planos de la Administración y por parte de los órganos rectores.

65. **Administración general:** Durante la EEI se ha observado que, en relación con todos los organismos comparables, la FAO delega menos responsabilidades, impone mayores restricciones sobre la cuantía de las transacciones, se centra en mayor medida en los controles *ex ante* que en los controles *ex post* y prevé niveles más bajos de responsabilidad individual. Gran parte de las decisiones sobre cuestiones administrativas en la FAO se adoptan a los niveles más altos de la Organización, en algunos casos incluso cuando los procedimientos parecerían indicar otra cosa. La falta de disposiciones relativas a las competencias de gestión o de capacitación adecuada induce a los directores a evitar los riesgos. Los directores de nivel inferior a menudo establecen incluso más controles que los que exigen los sistemas centrales. Los costos de transacción en la FAO han alcanzado niveles que perjudican considerablemente a su labor.

66. La EEI proporcionará ejemplos de cuán extrema ha llegado a ser esta situación. La FAO es percibida por otros (con razón) como una organización sumamente burocrática. Algunos datos indican que el Comité de Finanzas y el sector de la auditoría han alentado (o incluso exigido) esta situación. En efecto, mientras que los Miembros de la FAO piden con razón que la Organización actúe de manera eficiente y eficaz en función de los costos, muchos de esos mismos Miembros piden también el tipo de medidas y controles *ex ante* y de nivel micro que hacen que sea imposible alcanzar los citados objetivos.

67. El equipo de la EEI considera positivas las recientes decisiones de la Organización con objeto de trasladar funciones administrativas a localidades de bajo costo, teniendo en cuenta otros factores como los husos horarios y los requisitos lingüísticos. Será importante seguir la evolución a lo largo del tiempo para determinar si se logran los ahorros por eficiencia prometidos.

68. Hacer frente a las cuestiones expuestas anteriormente tiene grandes implicaciones para la credibilidad de la Organización frente a todos los Estados Miembros. Si se hace bien, el resultado podrían ser grandes ahorros por eficiencia y una mejora de la responsabilidad, que en gran parte sería difícil de documentar al estar englobados en el trabajo del personal técnico y operacional que realiza transacciones administrativas. La EEI no tenía la finalidad de formular recomendaciones sobre los detalles precisos de la administración general, pero se ha llegado a la conclusión de que ésta es una esfera en la que la Organización no ha demostrado, por lo menos hasta la fecha, la capacidad de llevar a cabo una reforma interna genuina. Podría resultar interesante y útil extraer enseñanzas de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, como el PNUD y el PMA, que se enfrentan a limitaciones similares a las de la FAO pero han logrado al menos en medida razonable diseñar, aplicar y mantener soluciones.

69. **Inspección e investigación:** En la EEI se ha examinado el papel del sector de la auditoría en la supervisión. Ello ha incluido una comparación de esta función en la FAO con otras organizaciones internacionales. Aunque los costos derivados de la actual prevalencia de controles *ex ante* en el sistema fiduciario de la FAO se consideran muy desproporcionados respecto de los beneficios, el abandono de esta situación en favor de más controles *ex post* exige que la auditoría e inspección internas desempeñen un fuerte papel. Los riesgos de que personas concretas cometan faltas o de que se produzcan errores graves aumentará forzosamente. La función de la auditoría, por consiguiente, debe encontrar un equilibrio entre la eficiencia y la eficacia, por una parte, y el riesgo financiero y para la reputación, por otra.

70. Por consiguiente, en la EEI se está examinando este equilibrio, con inclusión del imperativo de garantizar la independencia del sector de auditoría, la relación y división del trabajo entre la auditoría interna y el Auditor Externo, las correspondientes funciones de la auditoría y la evaluación y los requisitos de actuar con la “debida prudencia” por parte de los órganos rectores de la FAO. El equipo de la EEI propondrá medidas que ayudarían a conjugar las necesidades institucionales de una mayor responsabilidad e iniciativa individuales, la responsabilidad y la supervisión.

## VIII. Gobernanza de la FAO

71. Las cuestiones relativas a la gobernanza se refieren tanto al papel de la FAO en la gobernanza mundial de la alimentación y la agricultura como a la gobernanza interna de la Organización. La calidad de la gobernanza interna, a su vez, afecta a la eficacia de la FAO con vistas a contribuir a la gobernanza mundial de la alimentación y la agricultura. El equipo de la EEI ha observado que la FAO ha seguido haciendo algunas contribuciones importantes a la gobernanza mundial de cuestiones relativas a la alimentación y la agricultura. Entre ellas figuran las dos Cumbres Mundiales sobre la Alimentación, que han influido considerablemente en los ODM, contribuciones a otras grandes conferencias mundiales, en particular sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible, y los progresos hechos en relación con diversos instrumentos mundiales como el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, el Código de Conducta para la Pesca Responsable, el consentimiento fundamentado previo respecto de los plaguicidas y la transformación de la CIPF. Los productos técnicos de la FAO en apoyo del diálogo mundial sobre políticas, como *El estado mundial de la agricultura y la alimentación (SOFA)*, se han transformado a lo largo del último decenio en publicaciones sumamente profesionales, autorizadas, legibles y pertinentes para las políticas. En consecuencia, han pasado a ocupar un lugar central y a influir en los debates actuales sobre la seguridad alimentaria y el bienestar.

72. Estos son logros importantes que merecen celebrarse. Al mismo tiempo, sin embargo, el papel de la FAO en la gobernanza mundial de la alimentación y la agricultura se ha reducido y existe el riesgo de que se reduzca aún más. Las cuestiones relacionadas con el comercio de productos agrícolas y alimentarios han pasado a ser competencia principalmente de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Gran parte de la gobernanza de los recursos naturales para la alimentación y la agricultura se ha transferido durante los últimos dos decenios a nuevos organismos ambientales. La iniciativa respecto de la legislación sobre sanidad animal, incluidas las enfermedades epidémicas que pueden propagarse a los seres humanos (las zoonosis), corresponde principalmente a la OIE<sup>10</sup>. En la actualidad existen foros alternativos a la FAO para debatir las políticas forestales internacionales; al menos parte de los debates sobre el Derecho del mar en relación con la pesca se ha transferido a la Secretaría de las Naciones Unidas, donde existe también un marco jurídico. Las propuestas de nuevas actividades o legislación derivadas del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y la OMC no se incluyen nunca en los programas de la FAO para su debate. Del nivel de sus delegaciones en las reuniones de los órganos rectores y la naturaleza de sus intervenciones en las mismas parece desprenderse que los Estados Miembros conceden una importancia cada vez menor al papel de la FAO en estas esferas que son parte explícita de su mandato oficial.

73. En parte, esto es bastante natural, dado el auge de otros agentes. En mayor medida, sin embargo, refleja el vacío en la prestación de bienes públicos mundiales que la FAO debía proporcionar, a pesar del papel central de la alimentación y la agricultura para la consecución de los ODM. La Administración puede, y debería, ayudar a afrontar esta situación. Las acertadas iniciativas del Director General al introducir en las reuniones ministeriales del Consejo, la

---

<sup>10</sup> Organización Mundial de Sanidad Animal (anteriormente denominada Oficina Internacional de Epizootias).

Conferencia y las conferencias regionales oportunidades para celebrar debates sustantivos, sobre políticas y técnicos, son dignas de encomio en este sentido.

74. Además, tanto los análisis realizados como los datos reunidos para la EEI confirman la premisa de que existe un problema serio de gobernanza interna en la FAO y de que el sistema de gobierno ha dejado de ser adecuado para desempeñar sus funciones. El equipo de la EEI ha llegado a la conclusión de que la debilidad de la gobernanza global de la FAO es uno de los principales obstáculos para que la Organización ejerza un liderazgo mundial auténtico en el marco en rápida evolución y extraordinariamente diverso relacionado con la gobernanza mundial en el sector de la alimentación y la agricultura.

75. Es necesario asimismo reforzar considerablemente la voluntad política de alcanzar un nuevo consenso político duradero. A falta de esa voluntad, ninguna combinación de medidas de otro tipo, de carácter técnico, organizativo, estructural o instrumental, permitirá hacer de la FAO una institución del siglo XXI. En la gobernanza de la FAO influyen varios factores fundamentales estructurales:

- a) la estructura fundamental de los órganos rectores no ha evolucionado desde que se fundó la FAO en 1945 y no corresponde al mayor número de Miembros ni a las realidades y los desafíos actuales;
- b) la capacidad de los órganos rectores para desempeñar las funciones estipuladas en los Textos Fundamentales ha disminuido, mientras que las tareas de las que están encargados han aumentado;
- c) hay desequilibrios en la composición de los órganos rectores como resultado de anomalías en la composición de los grupos regionales de la FAO;
- d) hay un cierto grado de superposición entre las funciones de distintos órganos rectores, así como lagunas en sus mandatos;
- e) el tiempo y los recursos destinados a muchas de las funciones esenciales de gobernanza son insuficientes;
- f) la calidad de la gobernanza resulta menoscabada en ocasiones por la carencia de asesoramiento independiente e imparcial a los órganos rectores sobre asuntos importantes;
- g) con la excepción de las Cumbres Mundiales sobre la Alimentación, los órganos rectores no centran la atención internacional en los mayores problemas y desafíos en relación con la gobernanza de la agricultura mundial;
- h) las funciones y responsabilidades de los órganos rectores y de la Administración han dejado de estar claramente delimitadas;
- i) varios países en desarrollo conceden a la FAO una prioridad cada vez menor porque consideran que la Organización no presta suficiente atención a sus intereses y opiniones;
- j) un número significativo de gobiernos de países en desarrollo, especialmente en sus capitales, tiene una influencia limitada en los programas y las prioridades de la FAO;
- k) los cuantiosos recortes en el presupuesto ordinario y el recurso a fondos extrapresupuestarios no sujetos al control de los órganos rectores han contribuido a socavar el carácter multilateral de la Organización;
- l) la coherencia de las políticas resulta comprometida por configuraciones estructurales que incluyen reuniones ministeriales sin un mecanismo de presentación de informes a la Conferencia de la FAO. Además varios órganos estatutarios importantes no cuentan con un mecanismo directo de presentación de informes a los órganos rectores, incluidas las conferencias regionales y los comités directivos del Codex y de la CIPF.

76. El equipo de la EEI tiene intención de hacer diversas recomendaciones con objeto de hacer frente a las anomalías estructurales y las dificultades relacionadas con la gobernanza. Si bien éstas podrían ser útiles, las conclusiones principales de la EEI apuntan a un problema mucho más amplio y difícil de resolver de polarización de las posiciones en los órganos rectores de la FAO, que menoscaba su capacidad para ocuparse en modo sustantivo de las cuestiones. La opinión de informadores clave con amplia experiencia en otras organizaciones internacionales, incluidas las mismas Naciones Unidas, es que las divisiones y la desconfianza en los órganos rectores de la FAO son más pronunciadas que en otras entidades comparables. La opinión generalizada de los Miembros de la FAO que son también miembros de los órganos rectores del FIDA<sup>11</sup> y del PMA<sup>12</sup> es que el clima de gobernanza es mejor en estas dos organizaciones.

77. La división entre la OCDE y el Grupo de los 77 en relación con aspectos sustantivos y políticos, así como la desconfianza entre los Miembros y la Administración, son factores importantes que hacen que los órganos rectores no sean eficaces. Las tensiones no se abordan de forma adecuada ni se resuelven. Una caricatura de esta polarización consiste en afirmar, por una parte, que todo tiene que ver con el dinero y que si su financiación fuera suficiente la FAO podría desempeñar plenamente su papel global de manera ejemplar. En el otro extremo, se sitúa la proposición igualmente sencilla y errónea de que la financiación tiene poco que ver con los problemas y que éstos pueden abordarse y resolverse mediante mejoras de la gestión, aumentos de la eficiencia y el establecimiento de prioridades claras.

78. Si bien esta división política es indudablemente real, las numerosas entrevistas y los múltiples estudios sobre países realizados han revelado tanto amplias esferas de interés común como muchas diferencias de opinión entre regiones y dentro de agrupaciones regionales. Éstas pueden ofrecer una base útil para superar la actual división, pero sólo si consigue alcanzarse un nuevo consenso en favor de la aplicación de medidas colectivas de índole política. A menos que ello suceda, y que se encuentren los medios prácticos para ir más allá de un discurso retórico, los problemas y desafíos reales seguirán sin abordarse de manera adecuada. Para lograrlo, será preciso un gran cambio de la actitud y la aceptación de que el problema es fundamentalmente político y puede resolverse únicamente si ambas partes en el debate toman una decisión consciente de interactuar de manera constructiva. Asimismo será preciso definir con mayor claridad, diferenciar y respetar las respectivas funciones de gobernanza del órgano legislativo de la Organización y de gestión de la Administración, en su calidad de brazo ejecutivo responsable ante el órgano encargado de la gobernanza.

79. El cuestionario enviado a los Estados Miembros en relación con la EEI mostró una considerable convergencia de opiniones sobre muchas medidas que podrían mejorar la gobernanza ejecutiva. Estas medidas también coinciden con principios ampliamente aceptados sobre las mejores prácticas, como por ejemplo la opinión de la gran mayoría de los Miembros de que la designación de tan sólo dos directores generales a lo largo de un período de 36 años no sirve a los intereses a largo plazo de la Organización y debería evitarse. Dado que el actual Director General ha dejado claro que no piensa presentarse a la reelección cuando finalice su mandato en curso, los Miembros coincidieron resueltamente en sus respuestas al cuestionario en que se establecieran límites estrictos respecto del mandato en el futuro, con un máximo de ocho años (dos mandatos de cuatro años). Esto se ajustaría en gran medida a la práctica en otros lugares. El equipo de la EEI está considerando conclusiones y recomendaciones relativas a:

- a) medios alternativos para contribuir a un proceso de adopción de decisiones ejecutivas más ágil y moderno. Entre otras cosas, esto se refiere a las funciones y responsabilidades de los órganos rectores, las dificultades a fin de garantizar la continuidad a causa del gran lapso entre las reuniones del Consejo y de los comités, el papel de las conferencias regionales en la gobernanza, el apoyo profesional

---

<sup>11</sup> Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

<sup>12</sup> Programa Mundial de Alimentos.

- independiente que precisan el Consejo y sus comités, y las ventajas relativas del consenso y de la decisión por votación sobre cuestiones principales como el presupuesto;
- b) las posibilidades de realizar la función del Presidente Independiente del Consejo;
  - c) las mejoras en los documentos fundamentales sobre el programa y el presupuesto;
  - d) las ventajas de modificar las fechas de la Conferencia para permitir que el presupuesto se establezca antes de la elaboración detallada del programa y permitir también que un Director General entrante presente sus propuestas de cambios importantes en el programa;
  - e) las formas de reforzar la presentación de información de supervisión independiente respecto tanto de la responsabilidad como del aprendizaje de la Organización, incluida la posibilidad de un servicio de evaluación plenamente independiente como en el FIDA y de aumentar el papel del Auditor Externo;
  - f) la necesidad de garantizar la coherencia presupuestaria, financiera y de la gobernanza.

80. La FAO sufre en la actualidad enormemente en razón de la desafección de muchos de sus principales contribuyentes. En cierta medida, este hecho es común en el sistema de las Naciones Unidas y sus organismos especializados en conjunto. No obstante, en el caso de la FAO parece ser más profunda y más grave que en otros organismos de las Naciones Unidas. En una medida significativa, ello es consecuencia de más de 30 años de polarización en la gobernanza de la FAO y de un estilo administrativo que no ha fomentado adecuadamente la interacción del conjunto de la Secretaría y del Director General con los Miembros. Los principales encargados de la adopción de decisiones en los gobiernos donantes, tanto en el plano político como en el plano burocrático superior, suelen pintar con pinceladas gruesas y han percibido la gestión de la FAO como centralizada, parcial desde el punto de vista político, pesada desde el punto de vista administrativo y en general poco reactiva frente a los nuevos desafíos. Tienen poco tiempo o interés en evaluaciones que exigen una mirada de detalles. A menudo reaccionan sobre la base de percepciones generalizadas, y que estas percepciones sean exactas o no es prácticamente irrelevante, porque lo que se percibe como real se convierte en real.

81. Por lo tanto, son esenciales dos cambios fundamentales para que la FAO pueda realizar su potencial y satisfacer las necesidades y esperanzas de todos sus Miembros. Se trata de los siguientes:

- a) una reorientación significativa del estilo de gestión en la Organización;
- b) un cambio de la actitud de los Miembros en favor de una interacción constructiva con los demás.

El equipo de la EEI prevé abordar estas cuestiones fundamentales mediante propuestas de cambios encaminados a aclarar las respectivas funciones de gestión y de gobernanza ejecutiva, introduciendo un marco propicio para que los órganos rectores puedan tomar decisiones estratégicas con mayor conocimiento de causa y para reducir al mismo tiempo su participación en la microgestión. Se espera que el Consejo se afiance como sede de la adopción de decisiones en el plano de la gobernanza ejecutiva (con arreglo al modelo de la OMS) y que la Conferencia siga siendo el órgano decisorio supremo. Sin embargo, en la EEI podrían hacerse innumerables recomendaciones detalladas, pero en conjunto éstas no modificarían las percepciones generalmente negativas de la FAO a menos que se haga frente a estos dos desafíos fundamentales. Las percepciones desarrolladas a lo largo de 30 años no desaparecerán de forma inmediata: la Organización tendrá que realizar progresos fundamentales y positivos durante varios años.

## **IX. Observaciones finales**

82. Hay un fuerte y amplio consenso entre la Administración, el personal, los Miembros y las organizaciones asociadas de la FAO, expresado especialmente en conversaciones privadas, en el sentido de que existe una crisis por lo que se refiere al futuro de la FAO. Algunos lo han

formulado como una pérdida de confianza en la Organización e incluso como un resignado convencimiento de que la caída es ya irreversible. Otros muchos han confiado su opinión de que esta evaluación es “la última esperanza de la FAO”.

83. A pesar de las serias reservas que nutren desde hace largo tiempo sobre los resultados de la FAO, ningún país se ha retirado de la Organización, a diferencia de lo ocurrido en algunas otras organizaciones de las Naciones Unidas. Varias razones lo explican, entre otras cosas, en particular, el apoyo general al sistema de las Naciones Unidas. Existe igualmente una opinión casi universal de que la FAO sigue cumpliendo un número significativo de funciones esenciales que deben mantenerse. No obstante estos factores, la FAO se encuentra hoy en día al borde del precipicio. Aunque el problema no haya sido la retirada completa del apoyo financiero a la FAO, en la práctica se ha dejado a la Organización en un estado de “vida artificial” institucional, manteniéndola viva pero sin capacidad o voluntad de vigorizar nuevamente al paciente en conjunto. Se espera un milagro, pero a medida que pasan los años esa esperanza se desvanece. El análisis realizado por el equipo de la EEI hasta la fecha indica claramente que la FAO no puede satisfacer las esperanzas de sus Miembros, aprovechar sus ventajas comparativas o preservar sus competencias básicas si sigue reduciéndose el presupuesto. Algunos otros organismos especializados de las Naciones Unidas que presentaban características similares a la FAO a lo largo de los últimos tres decenios han logrado alejarse del precipicio, y el equipo de la EEI recomendará con toda probabilidad un programa de reformas sustanciales. Si bien será posible aplicar algunas de estas reformas en el actual marco presupuestario, la aplicación de otras medidas esenciales encaminadas a reformar de hecho la FAO no será posible sin recursos adicionales.

84. Como se destacó al inicio de este documento, la labor analítica de la EEI continúa y, como resultado de ello, las cuestiones que se plantean resumidas anteriormente deberían considerarse provisionales. El equipo de la EEI desea también poner de relieve los riesgos que entraña la presentación de este documento en este momento. Un primer riesgo es que la continuación del análisis y del examen con las partes interesadas en la FAO tenga como resultado cambios, incluida la eliminación de algunas de las cuestiones. Ello podría dar lugar a preguntas y causar decepción. El equipo de la EEI pide, por consiguiente, que se tenga presente este hecho y se actúe con tolerancia si ello sucediera. Un segundo riesgo es que las partes interesadas indiquen cuestiones no tratadas en este documento y consideren su ausencia un defecto. Sería sorprendente que tal cosa no ocurriera. Sería asimismo una equivocación, ya que en este documento no se pretende lograr una cobertura exhaustiva, sino más bien presentar un esbozo indicativo de las posibles cuestiones fundamentales. De nuevo, desearíamos pedir a los lectores que tengan en cuenta también este hecho.

85. La finalidad de este documento es tanto proporcionar a los Miembros y la Administración de la FAO una idea de la dirección en la que se orienta el análisis en el marco de la EEI, como ofrecer una base para profundizar el diálogo entre el equipo de la EEI, por un lado, y los Miembros y la Administración de la FAO, por otro. Esto introduce, sin embargo, un tercer riesgo, el mayor de todos. Se trata de que este documento pueda dar lugar al inicio de negociaciones enteramente prematuras entre los Miembros y dentro de la Secretaría. Ello haría que la atención se centrara en piezas del rompecabezas en lugar de en la imagen completa y provocaría discusiones acerca del conjunto de datos y las soluciones antes de su presentación a los Miembros en el informe de la EEI (el proyecto de informe debe presentarse en julio de este año). Ello entrañaría pasar por alto el carácter provisional de esta nota e introduciría el peligro significativo de que se formularan posiciones sobre una base incompleta y selectiva lo que, a su vez, serviría para reforzar la polarización e impedir el debate colectivo basado en los datos que se espera facilitar en el informe final.

86. Con esta declaración, el equipo de la EEI no pretende sugerir que espera que las partes interesadas estén de acuerdo con todos los aspectos del informe final (que ha de presentarse en septiembre de este año); ello sería ingenuo al tiempo que excesivamente pretencioso. Como en el caso de todas las evaluaciones, la EEI contribuirá a un proceso de reforma en curso, pero no proporcionará una solución definitiva. Al mismo tiempo, el principal desafío y el aspecto más destacado del mandato de la EEI consisten en tratar de abrir un camino para el avance de la FAO.

87. El equipo de la EEI prevé explorar ese camino y, sobre la base de los debates acerca de su proyecto de informe, proporcionar al menos algunos de los elementos principales de un plan que permita a la FAO reforzar sus servicios en beneficio de todos sus Miembros. El mandato es inequívoco por lo que se refiere a dirigir esta evaluación hacia la apertura de posibilidades de diálogo en el cual todas las partes hablen con todas las demás, no al margen de ellas. El equipo de la EEI hará cuanto esté en su poder por facilitar ese diálogo.