



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
التغذية والزراعة
للأمم المتحدة

S

COMITÉ DEL PROGRAMA

115.º período de sesiones

Roma, 26-30 de mayo de 2014

Evaluación de la función de la FAO en apoyo de la producción de cultivos

RESUMEN

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

Sr. Masahiro Igarashi
Director
Oficina de Evaluación
Tel.: (06) 570-53903

Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse más documentos en el sitio www.fao.org.



mk033s



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación y
la Agricultura

Oficina de Evaluación

Evaluación de la función de la FAO en apoyo de la producción de cultivos

Resumen

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Oficina de Evaluación

El informe está disponible en formato electrónico en: <http://www.fao.org/evaluation>

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o el nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente los puntos de vista ni las políticas de la FAO.

© FAO 2014

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo indicación en contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o enviarse a copyright@fao.org.

Para más información sobre el presente informe, póngase en contacto con:

Director de la Oficina de Evaluación (OED)
Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153
Roma (Italia)
Correo electrónico: evaluation@fao.org

Composición del equipo de evaluación

- Eduardo Trigo (Argentina), Jefe del equipo
- Gabrielle Persley (Australia), miembro del equipo
- Felicity Proctor (Reino Unido), miembro del equipo
- Prof. Hermann Waibel (Alemania), miembro del equipo
- Daniel Shallon (Oficina de Evaluación de la FAO), Director de la evaluación
- Mukharram Maksudova (Oficina de Evaluación de la FAO), analista de la evaluación

Composición del Grupo consultivo

- Jock Anderson (Australia)
- Howard Elliott (Canadá)
- Etienne Hainzelin, del Centro de cooperación internacional en investigación agrícola para el desarrollo (CIRAD, [Francia])

Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse más documentos en el sitio www.fao.org.



mk033s

- Juan Luis Restrepo, de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA, [Colombia])

1. El apoyo a los cultivos, sobre todo los alimentarios pero sin limitarse a estos, siempre ha constituido uno de los componentes más importantes (si no el más importante en absoluto) de los esfuerzos de la FAO para lograr sus metas mundiales. Esta evaluación estaba destinada inicialmente a examinar el rendimiento de la Organización en su actividad de apoyo a la producción de cultivos a la luz del Objetivo estratégico A del Marco estratégico de la FAO para 2010-19, “Intensificación sostenible de la producción agrícola”. Sin embargo, en el momento en que debían iniciarse las actividades de evaluación, los órganos rectores de la FAO aprobaban un nuevo marco completamente reformado.

2. Como respuesta a estos cambios, se ajustó el objeto de la evaluación y se modificaron los aspectos prioritarios, aunque se mantuvo su orientación general dirigida a analizar las actividades de la Organización en la esfera del apoyo a los cultivos y constatar qué se ha realizado, con qué eficacia se ha intervenido y qué aspectos podrían mejorarse. La presente evaluación constituye un ejercicio de aprendizaje prospectivo, destinado a generar información útil para la aplicación de los cinco nuevos objetivos estratégicos (OE) en general y especialmente del OE 2: “aumentar y mejorar el suministro de bienes y servicios procedentes de la agricultura, la actividad forestal y la pesca de una manera sostenible”. En la práctica, la evaluación se ha convertido en un estudio de caso –que utiliza los cultivos como punto de partida– sobre la función más general de la *asistencia técnica de la FAO para la producción* en la ejecución del Marco estratégico revisado y el Plan a plazo medio para 2014-17 (FAO, 2012).

3. En la ejecución de sus tareas, el equipo de evaluación ha utilizado diversos instrumentos, entre los que cabe destacar el examen de una gran cantidad de pruebas documentales, un cuestionario para el personal de la FAO y las partes interesadas externas, y numerosas entrevistas en profundidad con partes interesadas tanto de la FAO como ajenas a ella en Roma, en países que reciben ayuda de la Organización y entre sus asociados. El equipo de evaluación ha prestado especial atención al proceso paralelo en curso a través del cual los planificadores de la FAO están transformando los principios del Marco estratégico revisado en logros y realizaciones de la Organización, productos y servicios, e indicadores y directrices operacionales. No ha sido una tarea sencilla, dado que muchos de los conceptos importantes siguieron evolucionando y solo adoptaron su forma definitiva en el momento en que la evaluación se estaba completando. No obstante, ha sido posible elaborar conclusiones y recomendaciones pertinentes, que el equipo espera que ayuden a mejorar la eficacia de las actividades de la FAO en la esfera del apoyo a los cultivos y, en general, los servicios de apoyo técnico, y que contribuyan al logro de las metas mundiales de la Organización.

4. Son muchas las divisiones técnicas de la FAO que llevan a cabo actividades relacionadas con los cultivos. Sin embargo, por razones prácticas, el equipo de evaluación se ha centrado principalmente en las actividades realizadas bajo la dirección de la División de Producción y Protección Vegetal (AGP), que son representativas de la labor de la FAO en materia de cultivos. Dicho esto, cabe indicar que, en la medida de lo posible, el equipo de evaluación también ha analizado las actividades de otras divisiones en el ámbito de los cultivos.

5. El presente informe se compone de siete capítulos. El Capítulo 1 es la introducción. El Capítulo 2 trata del contexto, el alcance y las limitaciones de esta evaluación. En el Capítulo 3 se resume la evolución conceptual del enfoque de apoyo a los cultivos y el marco estratégico de la FAO. En el Capítulo 4 se examina la evolución de la cartera de proyectos relativos a los cultivos durante el período de la evaluación (2007-2013). En el Capítulo 5 se

estudian las cuestiones institucionales. En el Capítulo 6 se analizan algunas de las cuestiones más recientes que han surgido a lo largo de este período. En el séptimo y último capítulo se exponen las principales recomendaciones estratégicas de la evaluación.

6. Durante el período de la evaluación (2007-2013) las actividades de la FAO relacionadas con los cultivos representaban a una inversión en proyectos por un valor aproximado de 2 000 millones de USD, distribuidos en 1 408 proyectos; la mayoría de ellos —alrededor del 57 %— reciben financiación de emergencia. El resto de los proyectos, los de desarrollo, son en su mayoría de menor tamaño (con un presupuesto inferior a 500 000 USD). Con respecto a la concentración por regiones, a África le corresponde el 47 % del número total de proyectos. La cartera de proyectos de Asia es la segunda más grande, mientras que América Latina y el Caribe, Europa y Asia Central, y el Cercano Oriente reúnen un número menor de proyectos.

7. De los proyectos de desarrollo, los que tienen objetivos específicos relacionados con la producción (distintos de los de protección vegetal, recursos genéticos, apoyo institucional y otros) representan menos de la cuarta parte. La proporción aumenta en un tercio si se añaden los proyectos de intensificación sostenible de la producción. En lo que respecta a los cultivos tratados, solo pocos proyectos se ocupan de cultivos de importancia mundial para la seguridad alimentaria (le arroz y, en algunos casos, el trigo). Entre los demás cultivos de que se ocupan los proyectos cabe mencionar la yuca, los frijoles, los dátiles, las aceitunas, las frutas, las hortalizas y los cultivos hortícolas. También se han abordado otras áreas como la agricultura orgánica, la agricultura urbana y periurbana así como las buenas prácticas agrícolas, especialmente en los últimos años.

8. Las intervenciones más importantes relacionadas con los cultivos son las relativas a la protección vegetal, que abarcan una extensa variedad de plagas y enfermedades —con especial énfasis en las plagas transfronterizas—, el manejo integrado de plagas (MIP) y las escuelas de campo para agricultores. Muchas intervenciones se han ocupado también de los enfoques técnicos para la gestión de plaguicidas y el cumplimiento de los instrumentos normativos internacionales sobre el terreno así como la eliminación segura de productos químicos peligrosos o en desuso. En su conjunto, los proyectos de protección fitosanitaria y gestión de plaguicidas representan aproximadamente el 30 % de los proyectos distintos de los de emergencia ejecutados desde 2007.

9. Las actividades de la FAO en apoyo de la producción de cultivos comprenden asimismo un importante sector de actividades normativas en forma de apoyo de la FAO a la celebración y organización de tratados y convenciones internacionales; actividades relacionadas con los datos, estadísticas e información sobre cultivos; la elaboración de estudios, manuales, directrices y otras publicaciones sobre el tema; y la organización de talleres, reuniones y conferencias.

10. El programa de la FAO de apoyo a los cultivos goza en general del reconocimiento de los Estados Miembros y los asociados. La FAO está considerada como un agente importante en la elaboración y difusión de conceptos tecnológicos clave como, por ejemplo, el manejo integrado de plagas, la agricultura de conservación, las escuelas de campo para agricultores y otras actividades, como la negociación del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. No obstante, un análisis más detallado permite observar que el programa general de apoyo a los cultivos suele estar fragmentado, en muchos casos carece de continuidad y no es estratégico.

11. Asimismo, el equipo de evaluación ha observado que existe una creciente preocupación ante el hecho de que la labor de la FAO en apoyo de la producción de cultivos haya perdido una parte considerable de la calidad técnica que la caracterizó en el pasado. Las constantes reducciones que ha sufrido el presupuesto de la Organización en los últimos años han provocado una drástica disminución del número de miembros del personal técnico, y en muchas áreas importantes se ha perdido masa crítica. Las políticas de descentralización—formuladas para aproximar el proceso de adopción de decisiones y las capacidades técnicas de la Organización a las actividades sobre el terreno—no han ayudado: la masa crítica en los equipos de la Sede ha continuado bajando, al igual que el suministro de apoyo técnico de alto nivel a las actividades de campo.

12. En este contexto, reconstruir las capacidades técnicas es probablemente la máxima prioridad. Invertir la tendencia en los recursos humanos es necesario y debe hacerse de forma estratégica. El fortalecimiento de la base de recursos humanos debería tomar en consideración no solamente las nuevas necesidades en lo que respecta al equilibrio entre las distintas disciplinas derivado del Marco estratégico revisado, sino también las nuevas realidades institucionales como, por ejemplo, el hecho de que el personal de proyectos (financiado con recursos complementarios) representa actualmente la mayoría de los recursos humanos de la Organización.

13. En respuesta a las observaciones formuladas en la presente evaluación con respecto a la calidad técnica de la labor realizada, deberían destacarse otros elementos tales como un nuevo sistema más formal y dinámico de gestión de los conocimientos y una utilización más estratégica de los recursos disponibles a través de los acuerdos de asociación de la FAO, que en general también son muy apreciados por sus instituciones asociadas.

14. Asimismo, el equipo de evaluación ha observado que la FAO está perdiendo oportunidades por no aprovechar plenamente algunas áreas de su labor. En sus actividades de desarrollo, la Organización no siempre logra aprovechar plenamente la importancia de su labor en la respuesta ante emergencias. Existe margen para mejorar e intensificar la vinculación entre ambos ámbitos, al igual que entre las actividades normativas mundiales de la Organización y su labor a nivel nacional.

15. El apoyo al desarrollo de la investigación agrícola y de la innovación y la tecnología para los cultivos es uno de los ámbitos que la FAO debe examinar a fondo. La Organización ha permitido que sus capacidades para respaldar los sistemas nacionales de investigación, extensión e innovación agrícolas—un área en la que tradicionalmente muchos Estados Miembros han recurrido al liderazgo de la FAO y siguen haciéndolo—sufrieran un deterioro drástico, a medida que los recursos de personal en esta esfera se reducían desde los 34 expertos con que contaba 15 años atrás hasta únicamente seis puestos en la actualidad (de los cuales dos están vacantes).

16. En relación directa con esta cuestión, las relaciones de la FAO con el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (GCI AI) siguen caracterizándose por la falta de regularidad y sentido estratégico, a pesar de un consenso creciente y generalizado sobre la necesidad y los beneficios de una convergencia entre los objetivos y capacidades de ambas organizaciones para apoyar el desarrollo agrícola.

17. Tal como se ha señalado, el equipo de evaluación ha planteado el análisis y debate sobre la labor de la FAO relativa a los cultivos en el contexto del Marco estratégico revisado, intentando determinar cuestiones y oportunidades que podrían contribuir a mejorar la

aplicación de los nuevos objetivos estratégicos en general, y en especial el OE-2, al que corresponde la mayoría de las actividades orientadas a la producción.

18. El equipo de evaluación destaca que sigue existiendo la necesidad de una mayor articulación de la función de apoyo a los cultivos en el marco del OE-2, y entre los demás objetivos estratégicos, con respecto a la contribución de la producción de cultivos a la consecución de las metas mundiales de la FAO. En el pasado, la FAO no disponía de una teoría del cambio con respecto a los cultivos, y todavía carece de ella en el contexto del Marco estratégico revisado. Clasificar la función de los cultivos dentro del OE 2, entre los demás objetivos estratégicos y con respecto a las metas mundiales, será fundamental no solamente para la coherencia operativa, sino también para facilitar orientación en otros aspectos como, por ejemplo, el restablecimiento de las capacidades técnicas necesarias y la elaboración de estrategias de asociación más productivas a nivel nacional, regional y mundial.

19. En general, en los países visitados, el equipo de evaluación constató que existe un nivel elevado de convergencia entre la nueva visión que la FAO propone y las ideas implícitas en las políticas de gobiernos y asociados. La voluntad de integrar las dimensiones ambientales, económicas y sociales de la sostenibilidad e incorporar las tecnologías y los objetivos de sostenibilidad en el desarrollo agrícola nacional guarda coherencia con los objetivos y prioridades nacionales más recientes. Sin embargo, no parece que pueda concluirse lo mismo cuando se examinan las estructuras institucionales con las que la FAO tendrá que trabajar para aplicar su nueva visión. En este ámbito siguen prevaleciendo las típicas estructuras basadas en compartimentos estancos propias de los enfoques sectoriales tradicionales. Además de ofrecer nuevos enfoques conceptuales, la FAO también deberá articular los nuevos enfoques necesarios para institucionalizar esta distinta forma de pensamiento.

Conclusiones y recomendaciones principales

20. La intensificación sostenible de la producción agrícola constituye una tarea compleja y multidisciplinaria, y la manera en que la aborda la FAO es coherente con ello. Las actividades en este ámbito abarcan un amplio conjunto de intervenciones que van desde el apoyo a la ordenación sostenible hasta el uso de recursos fitogenéticos pasando por todos los aspectos de la protección de cultivos. Las actividades relativas a la protección de cultivos abarcan cuestiones nacionales así como aspectos relacionados con el control de plagas y enfermedades transfronterizas, incluida la promoción de determinados enfoques tecnológicos clave como, por ejemplo, el MIP y la agricultura de conservación, en las que la Organización ha desempeñado una función de liderazgo desde que se crearon y desarrollaron estas prácticas.

21. El apoyo a la producción de cultivos se presta a través de actividades de desarrollo y como parte de las respuestas de emergencia, en las que la FAO constituye un recurso fundamental para ayudar a los países a restablecer sus capacidades productivas después de una crisis. Además, en situaciones de crisis prolongada la Organización centra sus esfuerzos en los retos inmediatos a los que se enfrentan las comunidades afectadas, aunque lo hace con una perspectiva de desarrollo, procurando situar las actividades a corto plazo en el contexto de la creación de resiliencia ante las perturbaciones externas, con independencia de cuales sean sus orígenes.

22. Juntamente con estos esfuerzos, —que podrían describirse como una acción sobre el terreno— la FAO desempeña también una importante función en la creación y gestión de importantes componentes internacionales de la gobernanza mundial de la agricultura y constituye una plataforma fundamental para abordar a nivel mundial las nuevas cuestiones de importancia para el sector.

23. La FAO sigue desempeñando una función singular —altamente valorada por países, donantes y asociados— que abarca desde las cuestiones de alcance mundial hasta el apoyo a la experimentación de nuevas tecnologías y metodologías en explotaciones agrícolas y la incorporación de las experiencias adquiridas sobre el terreno en el respaldo a la formulación de políticas.

24. La consideración favorable del apoyo a los cultivos queda en gran parte comprendida dentro de esta visión general aunque, en opinión del equipo, durante el período de la evaluación el apoyo a “la intensificación sostenible de la producción de cultivos” (el Objetivo estratégico A del “antiguo” Plan a plazo medio para 2010-13) no recibió atención suficiente, probablemente como consecuencia del minucioso proceso de cambio y reorganización del programa que estaba teniendo lugar en la División de Producción y Protección Vegetal —la división responsable de la mayor parte de las actividades en el área— y en toda la Organización tras la Evaluación externa independiente.

25. ***Atención prioritaria a las ventajas comparativas de la Organización:*** La FAO dispone de una ventaja comparativa por el hecho de ser una organización intergubernamental y el único organismo de las Naciones Unidas dedicado a la alimentación y la agricultura, y por gozar de confianza como organismo facilitador de conocimientos y coordinador del diálogo mundial. Asimismo, el hecho de ser una organización impulsada por sus Estados Miembros le otorga un acceso privilegiado a los ámbitos de las políticas nacionales. La FAO debería tratar de aprovechar plenamente estas ventajas y sacar el máximo rendimiento de los recursos que puede invertir —o atraer de donantes y asociados— en apoyo de la mejora de la producción de cultivos.

26. Existen muchos ejemplos destacados en los que la FAO ha demostrado la importancia y el valor estratégico de su función mundial y su capacidad para trabajar con eficacia superando los límites políticos. Entre estos ejemplos cabe mencionar el programa mundial de lucha contra la langosta, existente desde hace tiempo, y las experiencias en curso de programas mundiales para controlar la nueva cepa de la roya del tallo del trigo (Ug99), en los que la FAO ha desempeñado una función decisiva al reunir programas de vigilancia internacionales, regionales y nacionales para detectar la presencia de una nueva cepa dañina del hongo y, conjuntamente con el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT) y los programas nacionales de mejoramiento del trigo, crear nuevas variedades resistentes a la roya. El programa mundial de fitomejoramiento, a través del cual la FAO introdujo técnicas modernas de fitomejoramiento en muchos programas de ámbito nacional, también constituye un ejemplo pertinente de este tipo de labor, aunque dicho programa ya no exista en la actualidad. El Mecanismo mundial de manejo integrado de plagas que funcionó entre 1995 y 2012 era una programa mundial similar, en el que la FAO demostró su capacidad de liderazgo para movilizar recursos técnicos y financieros en torno a una cuestión fundamental y que permitió compartir experiencias entre los países.

27. A la hora de desarrollar su futura labor relativa a los cultivos y sistemas de cultivos para alcanzar los nuevos objetivos estratégicos, la FAO debería formular y aplicar más

programas mundiales y regionales de esta índole, que movilicen asociaciones entre las mejores fuentes de conocimientos disponibles en todo el mundo para abordar cuestiones específicas. Estos programas exigen que la FAO disponga de expertos científicos y técnicos a largo plazo que puedan dirigir programas de alcance mundial. La función de la FAO y su principal ventaja comparativa es ejercer un liderazgo mundial en cuestiones fundamentales relacionadas con la alimentación y la agricultura, y no simplemente movilizar recursos y contratar a especialistas técnicos para ejecutar proyectos a corto plazo. La Administración de la FAO debe abordar esta cuestión fundamental al establecer sus necesidades futuras en materia de dotación de personal.

28. En concreto, la FAO desempeña una función fundamental como depositario fiable de *convenciones, tratados y acuerdos internacionales* relativos a una serie de cuestiones que afectan a los cultivos y que comprenden, entre otras, la conservación de la biodiversidad vegetal, la protección frente a plagas y enfermedades transfronterizas y la utilización inocua de plaguicidas. La FAO proporciona la secretaría para apoyar estos tratados y acuerdos y también ayuda a los países a cumplir con sus obligaciones para aplicarlos en interés del bien común. Asimismo, la FAO constituye la fuente original de muchas normas, criterios y directrices mundiales sobre todos los aspectos de la producción alimentaria y agrícola, en áreas como, por ejemplo, la inocuidad alimentaria, la regulación de plaguicidas, el control de plagas y enfermedades, la producción de semillas, los cultivos y la relación entre el suelo y el agua. La función normativa mundial de la FAO es excepcional en cuanto que aprovecha eficazmente sus puntos fuertes, y adquirirá una importancia todavía mayor en un contexto en el que se hará necesario reflejar en las normas y criterios vigentes los principios de sostenibilidad implícitos en el nuevo enfoque estratégico.

Recomendación 1: *En su calidad de organización mundial e intergubernamental que, sin embargo, cuenta con recursos limitados, la FAO, para potenciar lo más posible su repercusión en la producción de cultivos, debería otorgar la máxima prioridad a su labor relativa a los bienes públicos mundiales y las iniciativas mundiales y regionales sobre las cuestiones de mayor importancia. Las actividades técnicas en materia de cultivos específicas de los países, si bien son importantes, deberían tener una prioridad secundaria en la asignación de recursos, excepto en los casos en que en esas actividades se experimenten o configuren políticas innovadoras y nuevas orientaciones.*

En concreto, la FAO debería seguir manteniendo y reforzando su función mundial como coordinadora de tratados y convenciones internacionales y como fuente de normas y directrices mundiales en materia de alimentación y agricultura. A tal efecto la Organización debería tomar la iniciativa de señalar a la atención de los órganos pertinentes los cambios que es necesario introducir en las normas y criterios para integrar eficazmente la sostenibilidad.

29. Como se destacó en la EEI y posteriormente se confirmó en la Evaluación de la labor de la FAO en relación con las políticas realizada en 2012, la FAO, como organización intergubernamental de carácter mundial, se sitúa cerca del “entorno normativo”. En todo el proceso de evaluación, los asociados y donantes nacionales e internacionales destacaron esta ventaja comparativa y su importancia para optimizar el uso de los recursos y las estrategias de asociación en todos los niveles. Con respecto al apoyo a los cultivos, esto no supone

abandonar el trabajo de campo, sino que destaca el carácter “experimental” que deben tener las aplicaciones tecnológicas y la labor en el ámbito de las explotaciones agrícolas para que estén justificados. El valor de “aprendizaje” de estas actividades ha quedado sobradamente demostrado y se reconoce que las experiencias resultantes contribuyen con aportaciones esenciales y legítimas con miras a la eficacia del asesoramiento sobre políticas. No obstante, una organización como la FAO no puede seguir justificando este tipo de actividad sobre el terreno como un fin en sí mismo.

Recomendación 2: *En el proceso que va desde la formulación de políticas hasta la aplicación de tecnologías, la FAO debería intensificar sus esfuerzos para reorientar la atención de sus actividades relativas a los cultivos, apartándola de los proyectos de campo centrados en la tecnología para dirigirla al **fortalecimiento de políticas nacionales e internacionales**, a través de la provisión de aportaciones técnicas y científicas más sólidas y autorizadas para la formulación de políticas, y hacia la creación de entornos normativos favorables que respalden la mejora de la producción de cultivos.*

30. Muchos países consideran que la FAO constituye una fuente informada e imparcial de conocimientos científicos y asesoramiento técnico sobre todos los aspectos de la alimentación y la agricultura. A medida que amplía su función de facilitadora de conocimientos, la FAO debería garantizar que la información que pone a disposición de sus Estados Miembros siga siendo precisa, oportuna y accesible, especialmente para sus miembros más pequeños y con menos recursos que dependen de ella como su fuente principal de conocimientos sobre asuntos relativos a la alimentación y la agricultura. Al desempeñar una función más enérgica como intermediaria de conocimientos, la Organización no debería renunciar a abordar cuestiones de actualidad y, a veces, controvertidas.

31. La ciencia y nuevas tecnologías como, por ejemplo, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), las aplicaciones de la biología molecular y la física en la agronomía (incluidos los a veces polémicos OGM) y muchas otras ya están desempeñando un papel fundamental para el futuro desarrollo de la agricultura, la alimentación y la ordenación de los recursos naturales, en general, y de la producción de cultivos en particular. La FAO tiene la tendencia a mantenerse demasiado “neutral”, hasta el punto de adoptar un enfoque tímido al examinar las cuestiones relacionadas con estos temas y la manera de garantizar que todos los países interesados puedan acceder a los nuevos avances y beneficiarse de ellos. La FAO se encuentra en buenas condiciones para plantear estos debates, teniendo en cuenta sus dimensiones políticas y técnicas, y evaluar los riesgos y beneficios de las aplicaciones de dichas tecnologías en la agricultura para brindar orientación al respecto a los responsables nacionales de la toma de decisiones. En este esfuerzo, la FAO debería estudiar detalladamente la forma más adecuada para alentar a sus órganos rectores a desempeñar una función activa en estos debates.

Recomendación 3: *Partiendo del hecho de que la FAO goza de confianza como organismo facilitador de conocimientos, que proporciona información precisa y oportuna a los responsables de la formulación de políticas en todos los Estados Miembros, la Organización debería mostrarse menos tímida en cuanto a **adoptar una función enérgica de promoción de tecnologías avanzadas con base científica**, que pueden a veces suscitar controversias. Tal como se indica en la Recomendación 1, la FAO debería seguir consolidando su función como*

plataforma mundial para abordar cuestiones estratégicas relacionadas con el desarrollo de la producción de cultivos.

32. **Capacidad de recursos humanos en consonancia con la función de la FAO y los nuevos desafíos:** La capacidad del personal de la FAO en el área del apoyo a los cultivos ha descendido durante las dos últimas décadas, y el actual perfil del personal es el resultado de un proceso de reducción de puestos más que de decisiones estratégicas conscientes para ajustar los equilibrios interdisciplinarios a los cambios en las condiciones y las necesidades institucionales. Asimismo, la proporción entre personal financiado con cargo al Programa ordinario y personal de proyectos también ha cambiado considerablemente a medida que los recursos de fondos fiduciarios han aumentado en relación con el presupuesto ordinario. Por ello es indispensable que las decisiones relativas a la dotación de personal se planifiquen detalladamente y se apliquen nuevos instrumentos de gestión de conocimientos, para restablecer gradualmente las capacidades científicas y técnicas de la FAO en apoyo de la producción de cultivos.

33. Al mismo tiempo, y reconociendo que la limitación de recursos le impedirá ampliar su personal permanente hasta los niveles exigidos por los nuevos desafíos que se plantean, la FAO deberá estudiar formas innovadoras para reforzar sus capacidades técnicas a un costo razonable. Uno de los enfoques que, en opinión del equipo de evaluación, parece factible y razonable consistiría en la creación de una red oficial (y remunerada) de expertos externos procedentes del mundo académico, otras instituciones, redes de consultores, etc. que se mantengan a disposición de la Organización mediante, por ejemplo, el establecimiento de honorarios por disponibilidad, días laborables garantizados y reuniones de planificación programadas. Esta red puede utilizarse posteriormente a fin de prestar apoyo conceptual y técnico, cuando sea necesario, para reforzar la capacidad interna de la FAO.

Recomendación 4: *Para reforzar su capacidad de ayudar a los Estados Miembros a mejorar su producción de cultivos, es necesario que la FAO elabore una clara **estrategia de recursos humanos** a medio y largo plazo, directamente vinculada con la “teoría del cambio” (véase también la Recomendación 7), que debería:*

- a) *restablecer sus capacidades técnicas en el sector de los cultivos, con una visión estratégica a largo plazo en lo que respecta a las competencias y conocimientos técnicos internos que se necesitan a nivel interno a fin de i) generar el impulso conceptual y científico necesario para permitir la transición a sistemas de producción que sean más sostenibles desde una perspectiva ambiental, económica y social; y ii) impulsar eficazmente redes externas en respaldo de sus programas.*
- b) *aplicar plenamente las **redes técnicas** internas, que resultan fundamentales para que la FAO pueda desempeñar eficazmente su función de asistencia técnica; estas redes existen teóricamente desde hace años, pero todavía no se han puesto en práctica. Esto debe realizarse con niveles adecuados de gestión y recursos para garantizar i) la creación de “comunidades de prácticas” en torno a los ámbitos disciplinarios prioritarios, que permitan la aplicación innovadora y eficaz de la nueva visión, y ii) la constante contribución al aumento del capital de conocimientos de la Organización por parte del personal del Programa ordinario y de proyectos.*

- c) *crear un grupo externo de expertos integrado por los principales especialistas mundiales en las áreas del mandato de la FAO relativas a los cultivos, que, sobre la base de una contratación semipermanente, realice aportaciones conceptuales y técnicas según sea necesario, o encontrar un método alternativo para la aportación constante de conocimientos especializados a las divisiones de la FAO cuya dotación de personal es insuficiente.*

34. **La función estratégica de la investigación y la innovación: apoyo de la FAO a la investigación y extensión nacional y vínculo con el GCIAI:** La nueva visión que la FAO trata de realizar a través de su Marco estratégico revisado promueve el principio fundamental de que las mejoras de la productividad solo funcionarán si están condicionadas a la plena sostenibilidad, y esto implica superar ampliamente los conocimientos actuales en el ámbito de la agricultura. Esta visión se centra en la fortaleza de los sistemas nacionales de investigación e innovación. Estos años de reducción del apoyo han dejado claro que las capacidades del sector público nacional en la investigación y la extensión constituyen una condición necesaria para cualquier iniciativa sostenible destinada a mejorar la producción de los cultivos.

35. Durante las dos últimas décadas, en consonancia con los donantes y las instituciones financieras internacionales, la FAO ha reducido drásticamente su capacidad de trabajo en este ámbito; la amplia división de investigación y extensión que mantenía en la década de 1990, se ha reducido en la actualidad a unos niveles de dotación de personal muy escasos. La demanda de ayuda por parte de los Estados Miembros es elevada y sigue creciendo. Esta tendencia debe invertirse, aunque hay que reconocer que existen otros agentes sobre el terreno y que la tarea exigirá recursos y capacidades que, con toda probabilidad, a corto plazo quedarán fuera del alcance de la FAO, a menos que se reorienten significativamente sus prioridades y se realice la consiguiente reasignación de presupuesto. Una de las opciones podría consistir en llevar a cabo la labor mediante el apoyo a la creación de la Plataforma de agricultura tropical, pero aparte de ello la FAO debería estudiar medidas más enérgicas a través de una iniciativa conjunta con el Consorcio del GCIAI.

Recomendación 5: *La FAO debería reformar y reforzar su capacidad de apoyo a los sistemas nacionales de investigación, extensión e innovación agrícolas. Este apoyo, requerido y necesario, ayudará a los países a mejorar su capacidad para aprovechar los avances científicos más recientes procedentes de los centros de excelencia de todo el mundo. De esta manera, la FAO debería a) mejorar la utilización de la División Mixta FAO/Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) de Técnicas Nucleares en la Agricultura y la Alimentación; b) otorgar prioridad al desempeño de una función activa en la formulación de la Plataforma de agricultura tropical patrocinada por el G-20, a la que la Organización presta servicios de secretaría, y c) intentar reforzar otras asociaciones con donantes y organismos bilaterales en apoyo de sistemas nacionales de investigación, extensión e innovación agrícolas.*

El equipo reconoce que esta recomendación tiene consecuencias para las prioridades que la FAO establece al determinar la asignación de sus recursos. No obstante, el equipo considera que, en vista de la elevada importancia que los miembros atribuyen a esta esfera de trabajo, sería oportuno que el Comité de Agricultura y los demás órganos rectores de la FAO reconsideraran a fondo la cuestión.

36. Al reforzar su apoyo a los sistemas nacionales de investigación, extensión e innovación agrícolas, la FAO debería asimismo examinar su enfoque conceptual para colaborar con estos sistemas nacionales, dada la necesidad de tener en cuenta a un conjunto de partes interesadas públicas y privadas, tanto a nivel nacional como internacional, mucho más amplio que en el pasado. El apoyo de la FAO debería comprender la asistencia técnica para el fortalecimiento institucional y operativo de las organizaciones participantes. Asimismo, la FAO debería vincular estas organizaciones a su función de promoción, sobre todo en lo que respecta al fomento de niveles más elevados de inversión en investigación e innovación y el apoyo a la creación de entornos normativos nacionales que faciliten los incentivos adecuados.

37. Si bien la FAO ha sido copatrocinadora del GCIAI desde su creación, las dos organizaciones siempre se han mantenido distantes, en lugar de unirse para trabajar de forma complementaria y coordinada en apoyo de la producción de cultivos, en particular, y del desarrollo agrícola en general. El equipo constató que existía una opinión mayoritariamente favorable con respecto al carácter mutuamente beneficioso de una mayor interacción entre la FAO y el sistema del GCIAI, la primera aportando sus vínculos políticos y normativos y su red en los países, y el segundo, sus recursos científicos y técnicos. Para ello es preciso que la FAO intervenga de forma más dinámica y supere el Memorando de entendimiento vigente (firmado en 2013). La estrategia actual del GCIAI se centra en lo que este denomina “ejecución integrada”: lograr que sus productos (los resultados de investigaciones, que son bienes públicos mundiales) se adopten y se pongan en práctica. En la estrategia se indica que “para lograr una repercusión mundial, [...] las asociaciones con otras partes interesadas son fundamentales para completar la ejecución”¹. Es un momento propicio para que la FAO intente lograr una mayor sinergia con el GCIAI.

Recomendación 6: *La FAO debería adoptar una actitud más proactiva en sus relaciones y su interacción con el GCIAI, estableciendo con este una **asociación estratégica**. Debe esforzarse, a tal efecto, por participar activamente en el proceso de establecimiento de prioridades del GCIAI y, a la vez, dar voz al mismo en la determinación de las prioridades de la Organización. En los casos en que exista consenso sobre los productos de la investigación del GCIAI, la FAO debería facilitar el apoyo necesario para traducir los productos de los Centros en la consecución de resultados en materia de desarrollo; por ejemplo, apoyando a los países en la creación de un entorno que favorezca la adopción de determinadas respuestas tecnológicas nuevas tan pronto como estén disponibles, pasando por las necesarias fases de experimentación y aplicación más amplia.*

38. A tal efecto la FAO debería seguir colaborando con el GCIAI en la elaboración de tecnologías específicas y experiencias piloto, aunque el esfuerzo más importante debería centrarse en establecer los procesos políticos y operativos internos para situar la relación en un nivel institucional más estratégico. Para ello, es necesario que la FAO incorpore en mayor medida el GCIAI como un recurso para utilizarlo en apoyo de la nueva visión que se promueve en su Marco estratégico revisado. Un primer paso en esta dirección consistiría en determinar los retos tecnológicos que supone el Marco estratégico revisado, incluidas las

¹ The CGIAR Strategy and Results Framework: Management Update, 2013-2014, página 7, CGIAR Consortium Office, 20 de diciembre de 2013.

nuevas necesidades conexas en materia de investigación, e incorporarlos en el proceso de establecimiento de prioridades del GCI AI, especialmente en el contexto de la segunda convocatoria de propuestas para el Programa de investigación del Consorcio, actualmente en curso.

39. Con respecto a las experiencias piloto, la FAO debería examinar la utilización del plan actual para aplicar el Marco estratégico revisado con carácter experimental en determinados países, reuniendo los cinco objetivos estratégicos. Estas pruebas también podrían incluir la colaboración con los programas de investigación del Consorcio que abordan tecnologías pertinentes para situaciones de producción específicas de los países.

40. ***Los cultivos en el Marco estratégico revisado para 2010-19:*** En el pasado la FAO no disponía de una teoría del cambio suficientemente definida con respecto a la intensificación sostenible de la producción de cultivos, que pudiese orientar estratégicamente la asignación de recursos en el marco de esta esfera técnica a lo largo del tiempo. El Marco estratégico revisado constituye una importante mejora con respecto a esta situación. No obstante, la función de los cultivos únicamente se articula en un nivel muy global y todavía no se han determinado la extensión y características de las intervenciones relacionadas con su producción. El apoyo a los cultivos aparece en los cinco objetivos estratégicos, aunque el Marco estratégico no da una idea clara de cómo debería desarrollarse o aumentar la capacidad de producción de los mismos.

Recomendación 7: *Al comenzar la aplicación del Marco estratégico revisado, se recomienda que la FAO lleve a cabo una actividad dirigida a resaltar la función de la producción de cultivos como factor que contribuye a los resultados de los respectivos objetivos estratégicos, aborde la coherencia de las intervenciones relativas a los cultivos dentro de los objetivos estratégicos y entre ellos, y analice la lógica de las intervenciones respecto de las contribuciones colectivas de la producción de cultivos, en el marco de los objetivos estratégicos, con miras a la consecución de las metas mundiales de la FAO. Este esfuerzo es fundamental para contribuir a la determinación de prioridades y a la formulación de las actividades relacionadas con los cultivos, para respaldar la evaluación y valoración de sus efectos y también, desde una perspectiva a más largo plazo, para ayudar a definir mejor las capacidades técnicas que la Organización deberá conservar o desarrollar.*

41. Gran parte del programa se centra actualmente en la esfera de la protección de los cultivos y la gestión de plagas y plaguicidas, mientras que el apoyo a la productividad parece tener bastante menos prioridad. No obstante, en opinión del equipo, para alcanzar sus nuevos objetivos estratégicos la FAO debería lograr un mayor equilibrio en sus programas futuros sobre aumento sostenible de la productividad de cultivos y sistemas de cultivos, especialmente en un contexto en el que se prevé que nuevos problemas como el cambio climático alteren y transformen las condiciones existentes. Debería establecerse un equilibrio entre los objetivos de la **sostenibilidad** y los de la **productividad**. Ambos cambios deben producirse de forma coordinada para lograr una seguridad alimentaria duradera. En caso contrario, si la FAO decidiera centrarse en la sostenibilidad social y ambiental y desatender las cuestiones de productividad (como parece ocurrir actualmente en el Marco estratégico), correría el riesgo de quedar al margen de las iniciativas mundiales para lograr “una mayor seguridad alimentaria en el mundo”.

42. La FAO desempeña desde hace tiempo una función eficaz en relación con enfoques e instrumentos tecnológicos consolidados como, por ejemplo, la agricultura de conservación, el manejo integrado de plagas y las escuelas de campo para agricultores, así como en ámbitos más nuevos como la agricultura climáticamente inteligente. Todos ellos parecen especialmente adecuados para apoyar el tipo de cambios en el comportamiento productivo que exige la nueva visión estratégica de la Organización. Al elaborar la mencionada clasificación, la FAO debería prestar especial atención a la manera en que todos estos enfoques que ha creado y promovido en el pasado se reúnen en una plataforma tecnológica sólida para respaldar los nuevos métodos de producción que se necesitarán.

43. En este marco, debería prestarse la debida atención a la cuestión de la “transición” desde un programa centrado en los cultivos a otro que intente abarcar un enfoque multisectorial, ecosistémico y territorial respaldado por principios de sostenibilidad social, económica y ambiental. Esta transición representa un importante cambio de paradigma para la mayoría de los países a los que la FAO presta asistencia. Tomando en consideración específicamente el OE 2, existe un riesgo implícito al desarrollar el nuevo enfoque que se promueve: ¿cuál es el alcance del interés político nacional, por no mencionar el compromiso y la demanda real, por un enfoque integrado que otorga semejante grado de prioridad a la “plena sostenibilidad”? La actual estructura de las instituciones (y, a menudo, de los donantes) nacionales, basada todavía en gran parte en compartimentos estancos, dificulta este tipo de transición, aunque exista voluntad política para impulsarla. Además, se sigue careciendo de modelos de eficacia demostrada a escala para estos enfoques.

44. También será necesario analizar cuestiones relacionadas con la escala de producción y la función de los distintos tipos de agricultores en la consecución de un mundo en el que impere la seguridad alimentaria. ¿Qué posición debe adoptar la FAO con respecto a la secuenciación que se establece entre “agricultores de subsistencia” y “agricultores con vínculos comerciales”? ¿Cómo equilibra su apoyo a las distintas escalas y tipos de agricultores y sistemas de explotación agrícola con respecto a la producción de cultivos, la producción de alimentos, la mitigación de la pobreza y el desarrollo rural? Existen tipos de cuestiones totalmente diferentes en función de quién sea objeto de la ayuda, y en el Marco estratégico renovado no se profundiza lo suficiente con respecto al reconocimiento de estas diferencias.

Recomendación 8: *Dado que en el Marco estratégico revisado se reconoce y, de hecho, se resalta la necesidad de que una “transición” hacia la adopción generalizada de la plena sostenibilidad como condición fundamental para el desarrollo agrícola, existe una necesidad imperiosa de definir los cambios secuenciales clave y las correspondientes intervenciones para acompañar tal transición. Para ello es necesario determinar los principales puntos de acceso (técnicos, institucionales y normativos) en las distintas etapas de la “transición” y para distintos tipos de agricultores y sistemas de explotación agrícola (por ejemplo, los de subsistencia frente a los vinculados al mercado) y prever los efectos probables de los distintos puntos de acceso y tipos de intervención, sus pros y sus contras, así como los costos y beneficios de las distintas opciones.*

45. Esta clasificación no solo sería un importante instrumento para que la FAO elija racionalmente el modo más eficaz en función de los costos para lograr sus objetivos, sino también para que ayude a orientar a los responsables de la elaboración de políticas, los

asociados en el desarrollo y los investigadores para gestionar la “transición” desde un programa centrado en los cultivos a otro que intente abarcar un enfoque multisectorial, ecosistémico y territorial respaldado por principios de sostenibilidad social, económica y ambiental.

46. El equipo de evaluación desea reconocer los esfuerzos realizados por la Organización para avanzar en relación con las recomendaciones anteriores durante la última parte de 2013. En la documentación distribuida al equipo en enero de 2014² se reflejaban los avances logrados en el debate sobre un concepto de *sostenibilidad* para toda la Organización y la emisión de directrices para su integración en determinados países. Esto representa un importante avance a fin de proporcionar el marco operacional necesario para el nuevo enfoque estratégico. Al seguir adelante, continuará siendo necesario ocuparse de i) ajustar los principios generales indicados —en lo que respecta a su contribución a la “agricultura sostenible”— a los efectos concretos para los cultivos, la ganadería, la producción forestal y la pesca como elementos especiales y distintos, y ii) perfeccionar los criterios para abordar los pros y los contras en distintas circunstancias agroecológicas, sociales y económicas.

47. Además de las mencionadas recomendaciones principales, en el informe completo también se formulan a lo largo del texto otras sugerencias, consejos y recomendaciones más detallados que amplían o complementan las primeras. Estos se resaltan en el texto completo del informe y se incluyen en un cuadro que figura como Apéndice 2 del presente documento, para facilitar la consulta. Para comprender y adoptar en todo su alcance estas “otras” recomendaciones, el equipo de evaluación anima a los lectores a examinarlas en su contexto tal como aparecen en el informe completo.

² FAO (2013) “Sustainable food and agriculture: Vision, principles and approaches” y “*Strategic Objective 2: Next steps for mainstreaming agricultural sustainability at FAO, and implementing it in selected countries during 2014-2015*”.