

Febrero de 2011

	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	Продовольствен ная и сельскохозяйств енная организация Объединенных	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
---	--	--------------------	---	---	--	--

COMITÉ DEL PROGRAMA

106.º período de sesiones

Roma, 21 - 25 de marzo de 2011

**EFICACIA DE LA FAO A NIVEL NACIONAL: SÍNTESIS DE LAS
EVALUACIONES REALIZADAS EN GRANDES PAÍSES EN RÁPIDO
DESARROLLO (LA INDIA Y BRASIL)**

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

**Sr. Robert Moore, Director de la Oficina de Evaluación (Informe de evaluación)
Tel. (06) 5705-3903**

**Sr. Richard China, Director de la División de Apoyo a la Elaboración de Políticas y
Programas (Respuesta de la Administración)
Tel. (06) 5705-5242**

1. En esta página introductoria se presentan los antecedentes y las cuestiones esenciales para la atención y la orientación del Comité acerca del informe de evaluación adjunto *Eficacia de la FAO a nivel nacional: Síntesis de las evaluaciones realizadas en grandes países en rápido desarrollo (la India y Brasil)* y la respuesta de la Administración.

Antecedentes

2. La Oficina de Evaluación (OED) envía informes de síntesis sobre las evaluaciones de las actividades de la FAO en los países con similitudes al Comité del Programa para su consideración. La síntesis tiene como fin ilustrar los principales resultados y conclusiones y formular recomendaciones adicionales a la FAO resultantes de los puntos en común detectados en las evaluaciones en los países. Este es el tercer informe de este tipo presentado al Comité del Programa desde 2008.

3. Tras la petición realizada por el Comité del Programa en 2007 de que se incluyesen los países de ingresos medios entre los elegidos para evaluar la eficacia de la FAO a nivel nacional, la Oficina de Evaluación examinó la cooperación de la FAO con la India en 2008 y con Brasil en 2010. Los dos países presentan similitudes en cuanto a su tamaño geográfico, la variabilidad nacional de los indicadores socioeconómicos, la importancia de la agricultura para la seguridad alimentaria de una gran parte de sus poblaciones, la contribución a la FAO y las expectativas de la Organización.

Principales cuestiones de los informes de evaluación

4. En líneas generales las intervenciones de la FAO fueron entre pertinentes y muy pertinentes en ambos países, mientras que la eficiencia, la eficacia, la sostenibilidad y las repercusiones variaron

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y se abstengan de solicitar otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org.

considerablemente en función del sector y la modalidad de la intervención. Ambos países participan activamente y lideran el sistema de gobernanza, los órganos estatutarios y las principales secretarías de la FAO y Brasil se está convirtiendo en un nuevo asociado contribuyente de recursos de la Organización. La función de los dos países en relación con la FAO está cambiando rápidamente.

5. En los dos informes se identificaron algunos de los problemas comunes, pero las recomendaciones dirigidas a abordarlos se realizaron en las evaluaciones por países debido a las diferencias existentes entre las situaciones nacionales. Algunos de los problemas comunes identificados fueron: i) las deficiencias de las Dependencias del Programa de Campo en ambas Representaciones de la FAO y ii) la función del Programa de Cooperación Técnica (PCT) en el país. En ambas evaluaciones se indicó, asimismo, la deficiente inclusión de las cuestiones de género y sociales en los programas de la FAO.

6. Algunos problemas existían en los dos países y en la síntesis se presentan recomendaciones generales para ellos. Tales problemas tienen relación con: (i) las deficiencias existentes en los sistemas de información de la FAO, especialmente con respecto a la difusión de los bienes públicos mundiales; (ii) los desafíos comunes y las posibilidades de intercambio sobre el proceso de formulación de los Marcos de programación por países en grandes países con estructuras de gobernanza descentralizadas; iii) las lagunas existentes en los acuerdos con instituciones financieras internacionales que limitan las oportunidades de aprovechar eficientemente los recursos; iv) los modelos y la aplicación de la ejecución nacional y los fondos fiduciarios unilaterales; y v) la participación de las Representaciones de la FAO en la identificación, la formulación y la ejecución de proyectos regionales y mundiales.

Respuesta de la Administración

7. La Administración de la FAO acoge con agrado la síntesis de las evaluaciones de la cooperación de la Organización con Brasil y la India. La Administración está de acuerdo con el carácter integrado del proceso de evaluación por países y la evaluación de la ventaja comparativa de la FAO en cada país. Si bien las dos evaluaciones cubrieron diferentes períodos de tiempo, el análisis en profundidad realizado es fundamental para entender las características más recientes de las actividades de la FAO en estos dos países.

8. La Administración reconoce que las necesidades de Brasil y la India en cuanto a su interacción con la FAO no son ni únicas ni representativas de la mayoría de los Estados Miembros de la FAO, y que la FAO debe ser capaz de satisfacer las necesidades de exigencia diversa derivadas de la naturaleza polifacética de sus Estados Miembros.

9. La Administración acepta en su totalidad cinco recomendaciones e informa de que ya se ha avanzado en diversos ámbitos, como se indica detalladamente en la matriz. Por ejemplo, diversas unidades de la FAO están trabajando conjuntamente en la normalización de los acuerdos con instituciones financieras internacionales (IFI), si bien la plena normalización no es siempre realista y viable porque cada IFI tiene sus propios reglamentos y condiciones. El nuevo Manual del Programa de Campo sobre el ciclo de proyectos y las nuevas modalidades de funcionamiento para los acuerdos de ejecución nacional, en proceso de elaboración en 2011, aclararán las funciones y responsabilidades, así como las líneas de responsabilidad, en la ejecución y la toma de decisiones.

Orientaciones solicitadas

10. La Comisión podría, si así lo desea:

- evaluar la utilidad de los informes de síntesis para extraer enseñanzas comunes para la FAO a la hora de tratar con países en niveles similares de desarrollo.
- examinar las medidas propuestas por la Administración para abordar las recomendaciones relativas a los sistemas de información, el marco de programación por países de la FAO, la cooperación con instituciones financieras internacionales y la participación de los Representantes de la FAO en proyectos regionales.

Oficina de Evaluación de la FAO

**EFICACIA DE LA FAO A NIVEL NACIONAL: SÍNTESIS DE LAS
EVALUACIONES REALIZADAS EN GRANDES PAÍSES EN RÁPIDO
DESARROLLO (LA INDIA Y BRASIL)**

Enero de 2011

Índice

Siglas

1	Introducción	6
2	Finalidad y alcance de las evaluaciones por países	6
3	Metodología de las evaluaciones por países	7
3.1	Metodología	7
3.2	Limitaciones	8
4	El Programa de la FAO en Brasil y en la India	8
4.1	El Programa de la FAO	8
4.2	El Marco de programación por países de la FAO	11
5	Las Representaciones de la FAO en Brasil y la India	12
6	Modalidades de ejecución de la FAO	13
6.1	El PCT nacional y el fondo del PCT	13
6.2	Fondos fiduciarios unilaterales (FFU)	14
6.3	Ejecución nacional (NEX)	16
6.4	Proyectos regionales, interregionales y mundiales	18
6.5	Productos normativos o bienes públicos mundiales	19
7	Igualdad de género e inclusión social	19
8	Funciones de la FAO	21
9	La FAO como facilitador de las contribuciones de Brasil y la India al desarrollo internacional	24
9.1	Colaboración de Brasil y la FAO con los órganos estatutarios y las secretarías de la FAO	24
9.2	Cooperación triangular de Brasil y la India con la FAO	25
10	Conclusiones y recomendaciones	26

Siglas

AAO	Gastos de apoyo administrativo y operacional
APFAMGS	Sistema de ordenación de las aguas freáticas para los agricultores de Andhra Pradesh
CE	Comisión Europea
CIRADR	Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural
CSS	Cooperación Sur-Sur
CTPD	Cooperación técnica entre países en desarrollo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAOR	Representación de la FAO
FFU	Fondo Fiduciario Unilateral
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FPMIS	Sistema de información sobre gestión del Programa de Campo
GAP	Gastos de apoyo al proyecto
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
LTU	Dependencia Técnica Principal
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MPP	Marco de programación por países
OED	Oficina de Evaluación
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OSD	Oficina de Apoyo a la Descentralización
PC	Comité del Programa
PCT	Programa de Cooperación Técnica de la FAO
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RLC	Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe

I. Introducción

1. Desde 2005 las evaluaciones por países han formado parte del programa de evaluación de la FAO. Estas evaluaciones comprenden todas las actividades de la FAO en el país, incluidos los proyectos nacionales de todas las fuentes de financiación, la participación de los países en proyectos regionales, la utilización de productos normativos y la labor realizada por la Representación de la FAO. Las evaluaciones por países también han incluido evaluaciones del impacto en una o más esferas en las que la FAO había realizado un volumen de trabajo considerable durante el período de examen.

2. Se han presentado al Comité del Programa (PC) informes de síntesis sobre evaluaciones de tipos similares de países con miras a extraer conclusiones de la labor de la FAO en tipos análogos de países. Uno de los informes comprendía las cuatro primeras evaluaciones por países realizadas en países de bajos ingresos (Mozambique, Sierra Leona, Camboya y Honduras) y se examinó en el período de sesiones del Comité del Programa celebrado en mayo de 2008. Un segundo informe sobre países que han superado situaciones de emergencia complicadas (la República Democrática del Congo, Sudán y Tayikistán) se presentó en el período de sesiones de octubre de 2010.

3. Al examinar las evaluaciones por países en mayo de 2007, el Comité del Programa “destacó la importancia de evaluar la eficacia de la FAO en los países, de forma individual, y estimó que, en relación con las evaluaciones por países, en el futuro deberían incluirse en la muestra algunos países de ingresos medios, además de los países menos adelantados”.

4. A raíz de la solicitud del Comité del Programa, se escogió a la India como país que cumplía los criterios establecidos, entre ellos la contribución de la agricultura al PIB, la población rural, las cifras de personas en situación de inseguridad alimentaria, el índice de desarrollo humano y el número de proyectos pendientes de evaluación. La “Evaluación de la cooperación de la FAO con la India 2003-2008”, en lo sucesivo denominada evaluación de la India, se llevó a cabo durante 2008 y el informe se finalizó en marzo de 2009.

5. En abril de 2010, la Oficina de Evaluación sugirió al Comité del Programa que la evaluación de otro país grande que presentara ciertas similitudes en el ámbito de la agricultura y la seguridad alimentaria ayudaría a determinar mejor la función que la FAO debería desempeñar en circunstancias comparables. Se respaldó la estrategia, siendo Brasil el país que mejor cumplía dichos criterios. La “Evaluación de la cooperación de la FAO con Brasil 2002-2010”, en lo sucesivo denominada la evaluación de Brasil, se llevó a cabo de mayo a diciembre de 2010 y se finalizó el informe en febrero de 2011.

6. En ambas evaluaciones se ponía de relieve la diferente función de la FAO en países grandes, en rápido proceso de desarrollo y diversos como Brasil y la India, cuyas peticiones y expectativas respecto de la FAO difieren de las de muchos otros Estados Miembros y que pueden realizar importantes contribuciones a la Organización. En el Anexo 1 se resumen algunos de los principales indicadores sociales y económicos para los dos países.

II. Finalidad y alcance de las evaluaciones por países

7. En ambos países, los objetivos principales de las evaluaciones fueron los siguientes:
- la rendición de cuentas sobre el rendimiento de la Organización en los países al gobierno nacional, a otros Estados Miembros de la FAO y a la Administración de la FAO;
 - la extracción de enseñanzas a fin de mejorar la pertinencia y eficacia de la cooperación de los respectivos países con la FAO en el futuro, en particular sobre factores que influyen en la importancia y repercusiones de la cooperación de la FAO en los países.

8. Ambas evaluaciones tenían un carácter prospectivo y la valoración de la ventaja comparativa de la FAO en cada país constituyó un punto de análisis clave. Las dos evaluaciones diferían en cuanto al período de tiempo. La evaluación de la India abarcó seis años, como es habitual en las evaluaciones por países de la Oficina de Evaluación, pero en el caso de Brasil se decidió

ampliar este período a fin de incluir dos años más, puesto que el año 2002 representaba un hito en el modelo de ejecución de proyectos de las Naciones Unidas en el país y resultaba fundamental analizar en profundidad esas actividades para entender aspectos más recientes del rendimiento de la FAO.

9. Se analizaron todas las actividades desde el punto de vista de su pertinencia, eficiencia, eficacia, repercusión y sostenibilidad, así como en lo que respecta a la consideración de la igualdad de género, la inclusión social y la sostenibilidad medioambiental. En las evaluaciones se examinaron también las contribuciones de ambos países a los órganos estatutarios y secretarías de la FAO, así como la utilización que éstos hicieron de la Organización como foro para la visibilidad y la cooperación internacionales.

III. Metodología de las evaluaciones por países

A. Metodología

10. En las dos evaluaciones se siguieron procesos muy similares. La fase de preparación, cuya finalidad era determinar el alcance de la evaluación, incluyó la recopilación de información mediante los sistemas de información de la Organización y amplias entrevistas con los oficiales de la FAO que participan en los trabajos realizados en cada país. A continuación, se llevó a cabo una misión de la Oficina de Evaluación (OED) en las respectivas oficinas regionales (la Oficina Regional para Asia y el Pacífico y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe) a fin de reunirse con el personal que se ocupa de los trabajos en el país, así como en los propios países, donde se celebraron reuniones con las principales partes interesadas en las Representaciones de la FAO, en el gobierno y asociados, incluidos las Naciones Unidas, los donantes bilaterales y las ONG.

11. El enfoque tenía un carácter consultivo y participativo. La triangulación constituyó un método fundamental para la validación de las informaciones y datos. Entre los instrumentos empleados figuraban el examen de los informes y documentos y la celebración de extensas reuniones con una amplia gama de partes interesadas en los países. Las entrevistas semiestructuradas a grupos y particulares se realizaron teniendo en cuenta una lista detallada de preguntas y temas de evaluación identificados durante la fase de preparación. El mandato y los proyectos de informes finales se distribuyeron a la FAO y a las partes interesadas nacionales para la formulación de observaciones y sugerencias al respecto.

12. En la misión de preparación se tomaron las medidas iniciales necesarias en la India para la evaluación de tres proyectos de ejecución nacional, financiados directamente mediante fondos de proyectos y llevados a cabo unos meses después, antes de la misión de evaluación completa. Así mismo, en Brasil deberían haberse evaluado cinco proyectos financiados con cargo a fondos fiduciarios unilaterales (FFU) mediante evaluaciones separadas e independientes, ya que debían cerrarse entre 2010 y 2011 y sus presupuestos superaban los 4 millones de USD. Debido a la falta de disposiciones financieras en los presupuestos, no se hizo así, sino como parte de la misión principal de evaluación del país en octubre de 2010.

13. En la fase de preparación también se incluyeron consultas con las partes interesadas sobre posibles temas para las evaluaciones del impacto. Las evaluaciones del impacto en la India se centraron en los efectos sobre los medios de vida de los agricultores y la seguridad alimentaria de las escuelas de campo para agricultores aplicadas mediante el proyecto titulado Promoción de la mejora de los medios de vida en la agricultura de secano en el altiplano de Deccan¹. En Brasil, los bosques fueron la segunda esfera principal de apoyo de la FAO al país durante el período de evaluación en lo que se refiere a los recursos financieros². Tomando en cuenta el tipo de trabajo realizado a lo largo del

¹ GCP/IND/174/NET

² En cuanto al presupuesto, el sector principal era el desarrollo de microempresas comunitarias. Sin embargo, en 2010 la organización nacional encargada de este grupo de proyectos, el Ministerio de Integración Nacional, había puesto en marcha su propia evaluación del trabajo realizado, por lo que una evaluación del impacto realizada por la FAO corría el riesgo de ser una duplicación y un despilfarro de recursos.

tiempo, esta evaluación del impacto examinó las repercusiones a nivel institucional, en lo que se refiere a la contribución de la FAO al desarrollo de la capacidad e institucional de Brasil en el sector forestal durante 30 años.

14. Ambas evaluaciones contaron con jefes de equipo externos, que en el caso de la India se trató de un economista superior de nacionalidad india. Los equipos estaban formados principalmente por consultores independientes externos. En el equipo de la India había un consultor nacional y cuatro internacionales, además del responsable de evaluación de la OED y un funcionario de ésta. El equipo de Brasil estaba formado por cuatro consultores nacionales y tres internacionales, además del responsable de evaluación de la OED. En el equipo de evaluación de la India había cinco hombres y tres mujeres y en el de Brasil había seis hombres y tres mujeres.

15. Las dos evaluaciones fueron debidamente programadas, pues experiencias anteriores habían demostrado que la utilidad de una evaluación de país mejora enormemente cuando dichas actividades se realizan en países en los que está previsto realizar o se está realizando un cambio de Representante de la FAO y donde el Marco nacional de prioridades a medio plazo (MNPMP) sigue en fase de formulación. En ambos países, la fase de preparación se llevó a cabo durante el período de transición entre Representantes de la FAO y las misiones completas se realizaron tras la llegada del nuevo titular. En ambas evaluaciones se realizaron consultas con los anteriores Representantes de la FAO.

B. Limitaciones

16. Las dos evaluaciones afrontaron también algunos obstáculos que limitaron en cierta medida la recopilación de información, a saber:

- el tamaño del país y el tiempo disponible no hacían posible viajar a todos los proyectos de campo; en Brasil, para compensar la falta de interacción directa con los beneficiarios sobre el terreno, los miembros del equipo realizaron entrevistas por teléfono con los responsables de proyectos;
- el número de iniciativas ejecutadas por la FAO en Brasil y la India durante el período de evaluación era elevado y el equipo tuvo que establecer prioridades que permitieran analizar de forma adecuada una muestra significativa de las iniciativas; se otorgó prioridad a los proyectos nacionales frente a los regionales, y a las iniciativas más recientes frente a las más antiguas.

17. Así mismo, la ausencia en la FAO de un depósito único de información sobre los países dificulta la labor del evaluador, sobre todo en países de gran extensión como Brasil y la India en los que las iniciativas son numerosas y la Representación de la FAO no siempre recibe información completa sobre éstas. Ello forma parte de una cuestión más amplia relativa a la facilitación de información y se tiene en consideración en una recomendación en la sección 10 del presente informe.

IV. El Programa de la FAO en Brasil y la India

A. El Programa de la FAO

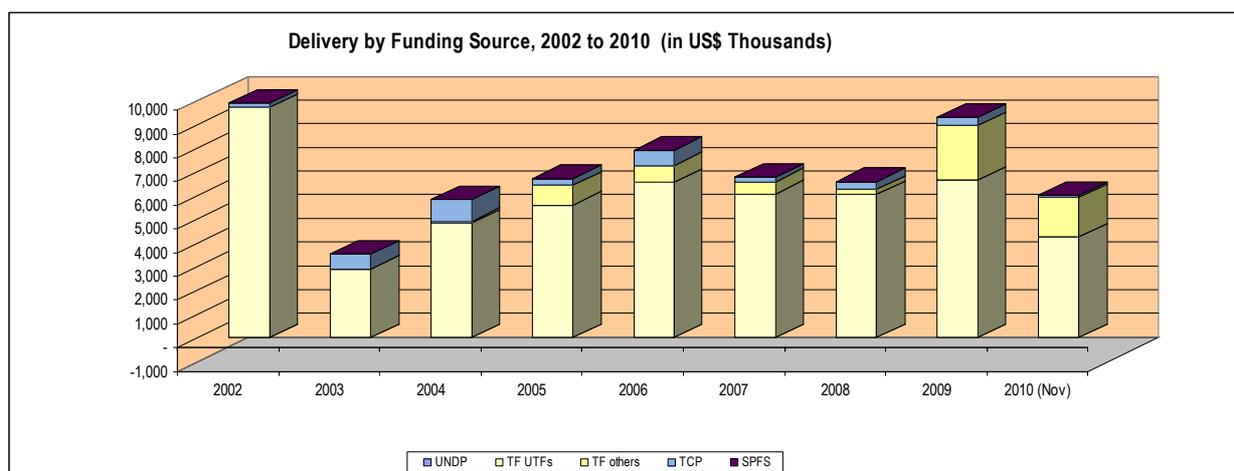
18. El volumen y el modelo del Programa de la FAO en Brasil y la India presentaban grandes diferencias³. En Brasil, la cartera de la FAO se financiaba principalmente a través de recursos nacionales y de la FAO, mientras que en la India la principal fuente de financiación era un donante externo, los Países Bajos, así como los propios recursos de la FAO.

³ Para facilitar la comparación, en este apartado se examina el Programa de la FAO en los dos países durante el mismo período de tiempo 2002-2010, a pesar de que las dos evaluaciones abarcaran períodos distintos.

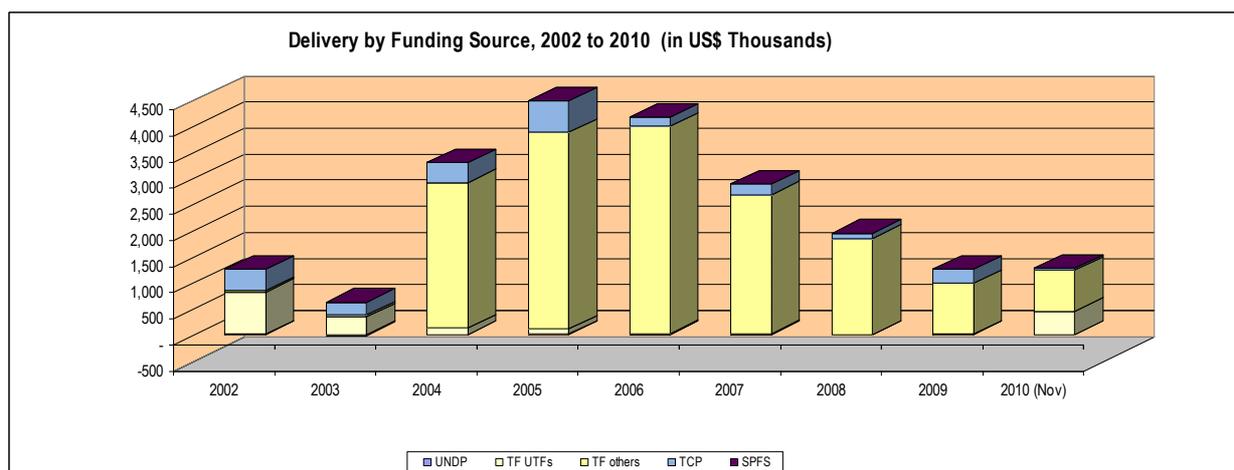
19. En Brasil, el presupuesto total de los proyectos y programas nacionales estaba en torno a los 100 millones de USD, es decir, 2,6 veces el presupuesto total de los proyectos nacionales en la India, que era de 37 millones de USD. En porcentaje, la proporción correspondiente a fondos fiduciarios unilaterales (FFU) en Brasil era del 84 %, muy superior al 17 % de la India⁴. Esta proporción casi se invertía en el caso de los fondos fiduciarios, con exclusión de los FFU, que representaban el 12 % del presupuesto total en Brasil y el 70 % en la India. En ninguno de los países la labor de la FAO en situaciones de emergencia desempeñaba una función considerable, con la excepción en la India de un proyecto nacional de emergencia que se inició a finales de 2008 a fin de proporcionar asistencia técnica sobre la gripe aviar altamente patógena.

20. El presupuesto total de los programas de cooperación técnica (PCT) nacionales era similar en ambos países, a saber, 3,5 millones de USD en la India y 4 millones de USD en Brasil. En porcentaje, representaba el 9 % del presupuesto total del proyecto nacional de la FAO en la India y el 4 % en Brasil. En los recuadros 1 y 2 siguientes se muestran los gráficos de ejecución respectivos.

4 En la India, durante el período de evaluación (2003-2008), el presupuesto total de proyectos nacionales ascendió a 29 millones de USD: los fondos fiduciarios, con exclusión de los FFU, fueron con mucho la principal fuente (78 %); los FFU representaron el 14 % del total de recursos, los PCT el 8 % y los proyectos de emergencia el 0,5 %.

Recuadro 1. Ejecución de la FAO en Brasil de 2002 a noviembre de 2010

Fuente: Sistema de información sobre la gestión del Programa de Campo (FPMIS) de la FAO, diciembre de 2010

Recuadro 2. Ejecución de la FAO en la India de 2002 a noviembre de 2010

Fuente: Sistema de información sobre la gestión del Programa de Campo (FPMIS) de la FAO, diciembre de 2010

21. Por sectores, en Brasil se destinó el 47 % del total de recursos a apoyar la creación de empresas comunitarias, financiado en su totalidad a través de FFU; el 22 % de los recursos se destinó a apoyar iniciativas en el sector forestal y el 12 % a iniciativas relacionadas con la seguridad alimentaria. En la India, se asignó el 53 % del total de recursos a iniciativas de ordenación de los recursos hídricos. El sector agrícola recibió el 27% de los recursos de proyectos nacionales y la ganadería el 7%; el sector forestal recibió el 6 % de los recursos, todos de FFU y completados en 2003, y la pesca y la acuicultura el 3 %.

22. Las esferas de intervención técnicas de la FAO en cada país siguieron claramente las prioridades nacionales y se centraron en los sectores en los que el gobierno nacional y los asociados que proporcionan recursos consideraban que la Organización tenía ventaja comparativa y podía aportar valor añadido. La elección de los sectores observados dependió en gran medida de la competencia y la capacidad del país. Por ejemplo, las partes interesadas en el sector forestal de la India consideraron que la atención de la FAO en ese momento a la ordenación forestal apenas aportaba valor

añadido, mientras que la misma labor parecía seguir revistiendo importancia en Brasil; los trabajos de la FAO en situaciones de emergencia, previstos como medidas de rehabilitación inmediata y gestión del riesgo de catástrofes, desaparecieron también de la India⁵, ya que el país disponía de sus propios recursos y capacidad.

23. Cabe señalar tres elementos comunes adicionales, a saber:

- i. la FAO puso en práctica un proyecto financiado por el Banco Mundial en Brasil y un proyecto financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en la India, cuyas aprobaciones sufrieron demoras importantes debido a discusiones por cuestiones administrativas. No obstante, varias partes interesadas de ambos países afirmaron que les gustaría considerar a la FAO como un asociado más fuerte que pudiese aumentar la atención prestada al desarrollo agrícola y rural sostenible en los proyectos del Banco Mundial: la FAO está perdiendo pues la oportunidad de aprovechar los recursos de estas instituciones, que figuran entre los pocos donantes en países como Brasil y la India, y aportar sus conocimientos técnicos a sus iniciativas. En la sección 10 se formula una recomendación al respecto.
- ii. la reducción paulatina de proyectos sobre “seguridad alimentaria” de la reciente cartera y proceso de tramitación en ambos países: actualmente en la India la atención se concentra en la asistencia para el desarrollo de estrategias y políticas a nivel sectorial, mientras que en Brasil se centra en las interacciones entre la agricultura, el sector forestal y la ordenación de los recursos naturales.
- iii. las Representaciones de la FAO en ambos países, en el momento de realizar las evaluaciones, se enfrentaban con un desafío para los modos de cooperación existentes: en la India, el cierre de los tres grandes proyectos financiados por los Países Bajos y de ejecución nacional obligaba a la FAO a buscar fuentes de financiación alternativas; en Brasil, el entorno político impulsaba la realización de un cambio importante del marco de cooperación entre Brasil y las Naciones Unidas. En ambos casos, los gobiernos nacionales querían hacer evolucionar su marco de cooperación con la FAO y, en el caso de Brasil, el gobierno actuaba ya como asociado que proporciona recursos de la FAO.

B. El Marco de programación por países de la FAO

24. Las dos evaluaciones comenzaron en el momento en que los países tenían previsto formular su Marco de programación por países (MPP)⁶. En la India, el proceso del MPP se puso en marcha con los Representantes de la FAO recientemente nombrados y la evaluación y la formulación se llevaron a cabo en paralelo. La valoración de la evaluación del proceso de formulación fue positiva ya que *“la participación y los debates fueron de gran calidad y sumamente participativos”* y reconoció que el MPP *“contempla un mecanismo para orientar su avance general y para realizar un seguimiento sustantivo conjunto de cada proyecto e iniciativa”*.

25. En Brasil, el proceso de formulación del MPP se aplazó hasta principios de 2011, a fin de asegurar la plena participación en el proceso del nuevo gobierno elegido a finales de octubre de 2010.

26. Los dos países presentan desafíos similares para un Marco de programación por países de la FAO:

- se pide a la FAO que colabore con muchos ministerios diferentes y todos deberían participar de manera adecuada en el proceso de elaboración del MPP, como se hizo en la India; ello conlleva mayores esfuerzos de coordinación para garantizar la buena calidad de los resultados del proceso;
- el tamaño de los países, su estructura federal y la diversidad en cuanto al nivel de desarrollo entre estados hacía que la FAO tuviera que trabajar más allá del nivel federal y brindar apoyo a los estados con mayores necesidades en cuanto a sus actividades de desarrollo de la capacidad e institucional; en la India, se habían identificado algunos estados para la acción

⁵ El FPMIS no indica ninguna actividad dirigida por la TCE nunca en Brasil.

⁶ Hasta octubre de 2010, la FAO llamaba a estos planes Marco nacional de prioridades a medio plazo (MNPMP); en este informe se adopta el nuevo término Marco de programación por países.

prioritaria de las Naciones Unidas a través del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD);

- en ambos países, la FAO debería seguir reforzando sus vínculos con las instituciones no gubernamentales y paragubernamentales, incluidas las instituciones académicas, el sector privado y la sociedad civil, a fin de tener en cuenta el valor añadido que estos sectores pueden aportar al proceso de desarrollo; ello requiere mecanismos de consulta y de toma de decisiones innovadores y diversos que es preciso desarrollar e institucionalizar.

27. Así pues, existen desafíos comunes y posibilidades de intercambio sobre el proceso de formulación y ejecución del MPP entre Brasil y la India, y posiblemente otros países de características similares, esto es, estructuras estatales descentralizadas y nuevas partes interesadas en el desarrollo nacionales no gubernamentales. En la sección 10 figura una recomendación sobre esta cuestión.

V. Las Representaciones de la FAO en Brasil y la India

28. Las Representaciones de la FAO en Brasil y la India son oficinas en los países plenamente equipadas, con un funcionario internacional en calidad de Representante de la FAO, apoyado por 26 y 14 miembros de personal de contratación nacional, respectivamente. En el momento en que se realizaron las respectivas evaluaciones existían dos diferencias principales: i) a la gran mayoría del personal de contratación nacional en la Representación de la FAO en la India se les pagaba con cargo al Programa Ordinario, mientras que la mayoría del personal de la Representación de la FAO en Brasil o bien estaba cedido por el gobierno o se le pagaba con cargo a los fondos de apoyo administrativo y operacional (AAO)⁷; ii) la Representación de la FAO en Brasil se estructuraba por funciones, esto es, Programa, Operaciones y Administración, mientras que en la Representación de la FAO en la India, la Unidad del Programa se dividía ulteriormente según la fuente de fondos, con un equipo encargado de la gestión de los tres amplios proyectos de ejecución nacional (NEX) y otro equipo que se ocupaba de todas las demás iniciativas, financiadas tanto con cargo al Programa Ordinario como a través de contribuciones voluntarias.

29. Las dos estructuras respetaban la estructura típica de las Representaciones de la FAO y habían ajustado sus flujos y mecanismos de trabajo internos para responder a diferentes situaciones de financiación y requisitos de trabajo. El personal de ambas oficinas contaba con la aptitud y perfiles adecuados para realizar las descripciones de sus puestos de trabajo. Se observó una laguna importante en el Grupo del Programa de la Representación de la FAO en Brasil, ya que debido a las restricciones impuestas por las normas de financiación de los FFU nacionales sobre el respaldo técnico de la FAO (véase la sección 6.2), este grupo no disponía de medios adecuados en cuanto al número de efectivos de personal con las debidas competencias para realizar las tareas técnicas asignadas, a pesar de sus notables esfuerzos.

30. En Brasil, la dependencia del apoyo administrativo y operacional como fuente de financiación afectó a la continuidad del personal, así como a su moral. No obstante, la Representación de la FAO había sido capaz de mantener un buen nivel de espíritu de equipo mediante la búsqueda de soluciones “centradas en el personal” para los inevitables problemas de financiación. En la India, la distribución de la carga de trabajo en la Unidad del Programa había provocado, sobre todo en el período de transición entre los Representantes de la FAO, la falta de comunicación y coordinación entre los dos equipos. En ambas Representaciones, los Representantes de la FAO recién llegados habían puesto en marcha procesos destinados a mejorar la colaboración de los equipos y el rendimiento global de la oficina⁸.

⁷ AAO: gastos de apoyo administrativo y operacional, un porcentaje de los gastos de apoyo al proyecto.

⁸ En la India, se organizaron uno o más retiros de personal durante los seis primeros meses, mientras que en Brasil se puso en marcha un proceso ZOPP (planificación de proyecto orientado a la consecución). Era demasiado pronto para valorar en las evaluaciones los efectos duraderos de estas iniciativas, aunque en general parecían haber logrado que los Representantes obtuviesen el respeto y la atención del personal.

31. Las evaluaciones señalaron lagunas similares en el rendimiento de las Unidades de Programa, a saber:

- a. la falta de seguimiento técnico de los proyectos, con excepción de los proyectos de ejecución nacional en la India que contaban con un profesional y un ayudante de dedicación exclusiva para esta tarea;
- b. la ausencia de intercambio de experiencias y enseñanzas adquiridas, así como de coordinación entre los proyectos de la FAO en el país;
- c. la falta de seguimiento de los resultados y la capitalización de las enseñanzas adquiridas una vez finalizados los proyectos.

32. La principal causa inmediata de estas deficiencias fue la falta de recursos para llevar a cabo estas actividades. Los factores que contribuyeron a ello fueron, en Brasil, una tendencia a favorecer la ampliación de la cartera de proyectos y a centrarse en las operaciones en vez de en el apoyo técnico y los insumos y, en la India, una distribución menos que óptima de las tareas y responsabilidades dentro de la Representación.

VI. Modalidades de ejecución de la FAO

A. El PCT nacional y el fondo del PCT

33. Como se ha mencionado antes, los proyectos de cooperación técnica (PCT) tuvieron una función mínima en cuanto a la ejecución global de la FAO en ambos países. En la India, las demoras en la aprobación también influyeron negativamente en el ritmo de ejecución de PCT. No obstante, en ambos países la mayoría de proyectos de cooperación técnica atendían a necesidades claramente manifestadas por los respectivos gobiernos. En la India se hizo especial hincapié en los insumos de tecnología y en Brasil la atención se centró principalmente en la formulación y aplicación de políticas, metodologías de prueba que posteriormente se ampliaron a través de un FFU o un Programa de cooperación FAO/gobierno, y el apoyo institucional.

34. Algunos PCT en Brasil proporcionaron fondos para los gastos de viajes y el tiempo de trabajo del personal de la FAO y de los consultores nacionales en apoyo de los FFU. Aunque el apoyo técnico es uno de los principales criterios para la financiación de PCT, el modelo brasileño constituía una transferencia directa de recursos del Programa Ordinario para la aplicación de iniciativas financiadas a través de contribuciones voluntarias (véase la sección 6.2 que figura a continuación).

35. Las dos evaluaciones descubrieron ejemplos de organizaciones nacionales, o a nivel estatal en la India, que pudieron recoger los resultados de un PCT y basarse en ellos para otras iniciativas de desarrollo. En general, en Brasil la ampliación era más sistemática y frecuente a través de la modalidad de FFU que en la India, pero en ambos países la efectividad se clasificó de satisfactoria a buena, con solo algunas excepciones que resultaron inferiores a la media. En general, los PCT en ambos países han sido útiles y han servido a su finalidad principal de proporcionar asistencia técnica de la que no se disponía en el país, así como apoyo catalizador.

36. Ambos países utilizaron con carácter generalizado el fondo de PCT, que los Representantes de la FAO apreciaron sumamente por su fácil acceso, flexibilidad y utilidad a la hora de ayudar a satisfacer necesidades inmediatas y específicas de asistencia que, de no ser así, no se atenderían. Entre éstas figuraban la formulación de propuestas de proyectos, estudios y la elaboración de documentos para la consolidación de experiencias y mejores prácticas. Ambas evaluaciones concluyeron que el objetivo básico y la modalidad de utilización del fondo de PCT habían sido adecuados y en consonancia con las funciones de la FAO como proveedor de conocimientos, sobre todo en países como Brasil y la India donde se dispone de un grupo de consultores nacionales sumamente competentes, que pueden contribuir eficazmente al trabajo de base en nombre de la FAO.

37. Concretamente en Brasil, la Representación de la FAO y la Oficina Regional tienen el deseo de incrementar la asignación del fondo del PCT dentro de los recursos globales de PCT que se

pondrá a disposición a nivel del país. Las evaluaciones reconocieron la validez de este enfoque, aunque se planteó la preocupación de que una exclusión total de PCT independientes podría impedir la posibilidad de acceder a esta modalidad de ejecución. Tomando en consideración la buena capacidad global en Brasil y la India para hacer un buen uso de PCT, estos proyectos podrían seguir desempeñando un papel importante en la creación de capacidades y el desarrollo institucional que un fondo del PCT, debido al pequeño volumen de las intervenciones individuales así financiadas, no podría realmente cumplir. Al mismo tiempo, la FAO debería empezar a determinar mecanismos para la recuperación de costos del PCT de los respectivos gobiernos, de forma parcial o total, en función de la naturaleza del proyecto.

B. Fondos fiduciarios unilaterales (FFU)

38. Como se ha mencionado en la sección sobre el Programa de la FAO, la importancia de los proyectos de fondos fiduciarios unilaterales (FFU) dentro de la cartera de la FAO difería considerablemente en los dos países. En la India se habían registrado pocos FFU a comienzos del decenio de 2000, mientras que en Brasil el 84 % de la ejecución de la FAO se realizó con cargo a FFU.

39. Los FFU en la India se pusieron en marcha para facilitar capacitación en el extranjero a ciudadanos indios y contratar consultores para el fomento de la cooperación y la comercialización, en nombre de una organización nacional. En parte debido a la fuente de fondos y en parte a la naturaleza de las transacciones implicadas, los servicios técnicos de la FAO consideraron que, aunque habían proporcionado cierto asesoramiento sobre las oportunidades de capacitación, la FAO había actuado principalmente como proveedor de servicios para viajes y contratación. No se disponía de información sobre la pertinencia y sostenibilidad de estas iniciativas.

40. En Brasil, se financiaron FFU en casi todos los sectores de actuación de la FAO en el país, con la salvedad del desarrollo agrícola. Los proyectos de FFU brasileños se rigen por un conjunto de normas y reglamentos del gobierno federal, publicados en 2001-2002, que disminuyeron los gastos de apoyo a proyectos (GAP) para todos los proyectos de financiación gubernamental y ejecutados por las Naciones Unidas al 5 % del presupuesto para proyectos, frente al 13 % aprobado anteriormente. Además, ya no se aceptó una línea presupuestaria para apoyo técnico por parte de la Organización de las Naciones Unidas, en el caso de la FAO la Unidad Técnica Principal. Ello significaba que siempre que personal de la FAO proporcionara respaldo técnico a un FFU en Brasil, lo haría con un costo para el presupuesto del Programa Ordinario. Al mismo tiempo, se delegó a la Representación de la FAO, como a todos los demás organismos de las Naciones Unidas, la plena ejecución de las funciones operacionales y administrativas para el FFU⁹.

41. Las iniciativas de fondos fiduciarios unilaterales han tenido una importancia, una titularidad y una sostenibilidad muy elevadas. La evaluación señaló que entre las ventajas para el gobierno de este modelo de financiación figuraban los presupuestos de proyectos plurianuales, el aseguramiento de buenas prácticas y del rendimiento en las operaciones y la administración, la facilidad de contratación de recursos humanos financiados por el proyecto, la mejora de la imagen y las oportunidades derivadas de la estrecha asociación con las Naciones Unidas. En la perspectiva de la FAO, sin embargo, la modalidad tenía repercusiones inmediatas y tal vez duraderas:

- a. al dificultar su capacidad para realizar su función de apoyo técnico en el país, la Organización no podía aprovechar su ventaja comparativa aportando las mejores prácticas internacionales y perdía imagen y credibilidad, que podrían ser difíciles de restablecer;
- b. solicitar los recursos de la Organización, a través de los PCT financiados para “pagar” el tiempo de cesión de personal de la FAO en apoyo al FFU, a través de recursos del Programa Ordinario transferidos a la Representación de la FAO para pagar los gastos operacionales y administrativos del FFU y los honorarios previos de cesión de personal cuando se proporcionó apoyo;

⁹ Hasta el año 2001, una unidad dentro de la Agencia Brasileña de Cooperación se había encargado de las operaciones y la administración de los FFU.

- c. riesgos legales al reducir la autoridad de la Organización para adoptar decisiones sobre la aplicación y gestionar los riesgos operacionales que ésta implica.

42. En la India, la evaluación recomendó que se utilizaran más los FFU y en Brasil recomendó que se cambiara el modelo de FFU a fin de restablecer la función técnica de la FAO. De hecho, las dos evaluaciones concluyeron que la India y Brasil pueden seguir aprovechando el apoyo de la FAO sobre algunas cuestiones técnicas y ambas evaluaciones determinaron áreas técnicas en las que resultaba ventajoso aumentar la cooperación de la FAO y así lo deseaban las partes interesadas nacionales. Esta cooperación puede adoptar formas diferentes —un apoyo breve e intensivo o proyectos más largos y que requieren menos insumos—, pero normalmente tendrá un elevado contenido técnico y prestará más atención a nichos sectoriales específicos. Como en cualquier otro proyecto, los insumos técnicos proporcionados por la FAO deberán definirse claramente y la Organización debe rendir cuentas de ellos.

43. Para este tipo de iniciativa, la fuente “natural” de recursos financieros es el gobierno nacional, a nivel federal o estatal. Aunque la FAO pudiera aprovechar los recursos financieros de otros donantes, como la CE, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Banco Mundial y las instituciones financieras internacionales en general, éstos serán cuantitativamente limitados en comparación con los recursos nacionales. Además, todo indica que en Brasil el Banco Mundial y la CE ya no seguirán siendo donantes de la FAO por diferentes motivos y en la India la experiencia con el FIDA¹⁰ resultó compleja.

44. Así pues, el FFU es una modalidad de financiación que adquirirá cada vez más importancia en los países en rápido desarrollo y más gobiernos podrán y estarán interesados en colaborar con la FAO a través de él. La FAO debe aprovechar la experiencia y las enseñanzas adquiridas hasta el momento para definir de forma más precisa esta modalidad de cooperación, de manera que su ventaja comparativa mejore y se eviten procedimientos de financiación y aplicación que no se ajusten a su mandato y función. En la sección 10 figura una recomendación al respecto.

¹⁰ Véase la sección 4.1 del presente informe.

C. Ejecución nacional (NEX)

45. La ejecución nacional (NEX) es la “gestión general de las actividades de programas de los organismos de las Naciones Unidas en un determinado país en que se ejecuten programas y que lleva a cabo una entidad nacional de ese país que reúna los requisitos para ello”¹¹. Los acuerdos de ejecución nacional comprenden un donante nacional o internacional, la participación de un organismo de las Naciones Unidas y una organización de aplicación nacional, ya sea gubernamental o no gubernamental. En 2005, las Naciones Unidas desarrollaron el modelo de Método armonizado para las transferencias en efectivo (HACT) con el fin transferir fondos a organismos de ejecución nacional en el contexto de los acuerdos de ejecución nacional, destinado a reducir los gastos de transacción, fortalecer la capacidad de los asociados en la ejecución para gestionar los recursos y gestionar el riesgo conexo de forma más eficaz.

46. No existía aún un modelo de la FAO para la aplicación de la ejecución nacional de proyectos en el momento en que se llevó a cabo la evaluación de Brasil y la Organización no había aplicado muchos acuerdos de este tipo hasta entonces. Sin embargo, en consonancia con la definición de las Naciones Unidas de los acuerdos de ejecución nacional, la labor de la Organización en relación con un modelo de acuerdo de ejecución nacional confirmó que deberían incluirse los aspectos siguientes:

- a. la contribución técnica de la FAO en la formulación, el seguimiento y la supervisión de los proyectos como elemento fundamental del acuerdo;
- b. el acuerdo está documentado y sustentado por una visión de colaboración y responsabilidad compartida en la gestión y la aplicación.

47. El origen de los proyectos de ejecución nacional entre la FAO y la India reside en la decisión que adoptaron los Países Bajos en el año 2003 de retirar la totalidad de su ayuda oficial para el desarrollo a la India después de que el gobierno de este país decidiese limitar su cooperación bilateral en el desarrollo a un número muy reducido de países. En la cartera holandesa había tres proyectos, dos ejecutados por ONG nacionales y uno por una Universidad. Se centraban fundamentalmente en los sectores del agua y de la agricultura de secano y, por tanto, se traspasaron a la FAO, junto con fondos para la gestión que se obtuvieron a través de un cuarto proyecto de financiación colectiva gestionado plenamente por la Organización, para realizar el seguimiento y respaldar las tres iniciativas de ejecución nacional. La FAO elaboró documentos para proyectos del Programa de cooperación FAO/gobierno y prosiguió la ejecución con las mismas organizaciones nacionales. Esta continuidad hizo innecesario el proceso de micro-evaluación del HACT, por lo demás obligatorio. El gobierno de la India se mostró de acuerdo, en principio, con la transacción entre los Países Bajos y la FAO, y se mantuvo al margen de la estructura institucional de los tres proyectos, como durante la fase bilateral previa.

48. Gracias al proyecto de financiación colectiva que permitió la contratación de un experto en aguas freáticas para el seguimiento y la supervisión del proyecto, así como de otras iniciativas de apoyo, la Representación de la FAO en la India elaboró un mecanismo de trabajo que permitía a los tres organismos nacionales ejecutar proyectos. Las Unidades técnicas principales de la FAO responsables desempeñaron plenamente su papel mediante la evaluación inicial de los proyectos y el posterior seguimiento, canalizados principalmente a través del experto en aguas y de las visitas de seguimiento anuales. Los dos proyectos sobre el agua obtuvieron muy buenos resultados. El proyecto sobre la agricultura de secano logró menos resultados por diversas razones, como por ejemplo el hecho de que el oficial de seguimiento en el país estaba especializado en un tema diferente.

49. La evaluación recomendó que la FAO utilizase el caso de la India como modelo, pues constituía un muy buen ejemplo de la forma en que la Organización podía desempeñar de la mejor manera posible su función técnica en un entorno de ejecución nacional. Algunos elementos en la ejecución nacional de la India eran características “normales” de los proyectos de la FAO: las

¹¹ Arreglos para la ejecución y la aplicación nacionales, Comité Administrativo de Coordinación (CAC), Nueva York, septiembre de 1998; Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada del PNUD, mayo de 2005.

Unidades Técnicas Principales (LTU) proporcionaban un volumen razonable de apoyo, similar a otros proyectos, y los organismos de ejecución nacional presentaron muy buenos resultados en dos casos y unos resultados medios en el tercero, lo que cabría esperar. Los elementos clave diferentes fueron el seguimiento de alta calidad a nivel nacional, incluido el fuerte compromiso por parte del Representante de la FAO, y el mecanismo de planificación y presentación de informes anual que permitió realizar las modificaciones oportunas según fuese necesario.

50. Otros proyectos que solían definirse como “de ejecución nacional” eran los FFU de Brasil. Sin embargo, en estos proyectos la FAO desempeñaba, en la mayoría de los casos, un papel menor que un “órgano de ejecución nacional”, a menos que hubiese un PCT de apoyo que financiase el respaldo técnico de la FAO. En particular, del año 2006 en adelante, cuando la mayoría de los PCT llegó a su fin y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe decidió que los oficiales regionales debían centrarse en países más necesitados, la FAO se ausentó del seguimiento y la adopción de decisiones estratégicas en la mayoría de los FFU. Por otro lado, si la Organización hubiese proporcionado su respaldo, habría sido a un mayor costo para el presupuesto del Programa Ordinario.

51. Otro donante de la FAO en Brasil, esto es, la Comisión Europea, adoptó el modelo de ejecución nacional. También en este caso, el lugar de toma de decisiones sobre cualquier cuestión relativa a los proyectos, incluidas las decisiones técnicas estratégicas, se mantuvo plenamente dentro del ministerio competente, con escasa libertad de acción para que la FAO desempeñase un papel más activo y más significativo desde un punto de vista técnico. Está previsto un modelo similar en los proyectos financiados por el FMAM y la evaluación planteó preocupaciones similares.

52. En la práctica, el modelo de FFU de Brasil es una iniciativa de titularidad plenamente gubernamental y de ejecución nacional, pero no es coherente con el modelo de ejecución nacional de las Naciones Unidas ni el de la FAO, ya que no incorpora un enfoque de asociación para la gestión del proyecto, no promueve la adopción conjunta de decisiones ni incluye la posibilidad de que la FAO aporte valor añadido a la competencia nacional a través de apoyo técnico propio o internacional.

53. Las dos evaluaciones instaron a la FAO a promover la experiencia y las enseñanzas adquiridas sobre ejecución nacional y a definir formalmente un modelo para la FAO. A finales de 2010¹², la FAO retomó los esfuerzos encaminados a la formalización de modelos de HACT y de ejecución nacional de la Organización y merece ser felicitada por adoptar esta medida. En su apoyo, esta síntesis puede destacar algunas enseñanzas clave derivadas de las dos evaluaciones:

- a. la FAO en la India gestionó un NEX/HACT con efectividad y eficiencia; un elemento fundamental de este éxito fue el seguimiento técnico y de gestión intensivo y de alta calidad proporcionado por la propia FAO, con un oficial de seguimiento a jornada completa, con dedicación exclusiva por parte de la Representación de la FAO, el apoyo habitual por parte de la LTU y la disponibilidad de recursos financieros adicionales para viajes y actividades complementarias;
- b. la selección de un “buen” asociado NEX/HACT es fundamental para los buenos resultados de la iniciativa; si el asociado es una organización gubernamental, las repercusiones políticas de esta elección deben aplicarse en el mecanismo de gestión de riesgos;
- c. los servicios de expertos y los conocimientos técnicos de la FAO deben aprovecharse plenamente a nivel nacional a través de las Representaciones de la FAO para el seguimiento y la supervisión de los proyectos de ejecución nacional, ya sea a través de personal local que puede aportar valor añadido a una organización nacional o a través de una red de consultores internacionales o personal de la FAO disponible, según sea necesario.

54. Por último, de forma parecida a lo que se declaró anteriormente para la modalidad de FFU y en vista del aumento de la demanda a la Organización en relación con los acuerdos de ejecución nacional, la FAO debe definir con claridad las funciones, las responsabilidades y los sistemas de rendición de cuentas en este contexto. La misma recomendación conforme al FFU se formula en la sección 10.

¹² La “*Guidance Note on Piloting Harmonized Approach to Cash Transfers to Implementing Partners (HAC)*” (Nota de orientación sobre el Método armonizado para las transferencias en efectivo) de la FAO se distribuyó a todas las unidades de la FAO el 22 de diciembre de 2010.

D. Proyectos regionales, interregionales y mundiales

55. En los períodos sometidos a evaluación, Brasil y la India participaron en 22 y 27 proyectos regionales respectivamente, además de 11 y 17 proyectos interregionales y mundiales. Las esferas de atención principales fueron la vigilancia y la preparación para hacer frente a las enfermedades y plagas transfronterizas tanto en la India como en Brasil, y la ordenación forestal en Brasil. En este último, la principal fuente de financiación era el PCT, mientras que en la India la mayoría eran programas de cooperación FAO/gobierno.

56. En este contexto, se agradece a la FAO su función de agente directivo y “árbitro”, al facilitar la transferencia de conocimientos de Brasil y la India a otros países y contribuir a asegurar un enfoque equilibrado que abarque temas de interés para todos. En general, los participantes nacionales consideraron los proyectos regionales y mundiales como un método eficaz para desarrollar vínculos entre las instituciones nacionales de países vecinos y de otras partes con el fin de estimular el debate y el intercambio de experiencias. Se considera que la FAO ha desempeñado un importante papel principal en este proceso.

57. La limitación de recursos financieros suele ser un punto débil de los proyectos regionales, puesto que se distribuyen de forma muy superficial entre los países participantes. La India adoptó una medida compensatoria interesante al contribuir con financiación nacional paralela para actividades a nivel del país a una iniciativa regional en la esfera de los recursos fitogenéticos, considerados de gran importancia para el país. También en la esfera del desarrollo sostenible de la ganadería, la Comisión Nacional de Desarrollo del Sector Lechero contribuyó a una iniciativa subregional, a través de un plan de trabajo conjunto y presupuesto conexo, con un consultor internacional contratado por la FAO que participó plenamente en la adopción diaria de decisiones sobre el programa y el apoyo técnico al mismo.

58. En general, en ambos países la fuerte competencia técnica nacional facilitó la incorporación de productos o procesos desarrollados a través de iniciativas regionales y mundiales. Aun así, en algunos casos, las iniciativas regionales de la FAO eran prácticamente desconocidas para las principales partes interesadas sectoriales en los dos países. Esto se debía en parte a una tendencia entre los oficiales de la FAO en las Oficinas Regionales o en la Sede, acentuada por el tamaño y la complejidad institucional del país y las sobrecargadas Representaciones de la FAO, a elaborar y gestionar iniciativas regionales sin informar a los Representantes de la FAO¹³, y mucho menos implicarlos en el diseño, la aplicación y el seguimiento de los proyectos. Esto tenía en muchas ocasiones consecuencias negativas en la efectividad, al reducir las posibilidades de intercambio y creación de conocimientos, la coordinación y el desarrollo de sinergias por parte de la Representación de la FAO entre estas iniciativas y el resto del programa del país. Así mismo, el hecho de que la Representación desconociese lo que otras unidades estaban haciendo en el país restaba crédito a la Organización en su conjunto. Además, es muy importante identificar un valedor institucional nacional para los proyectos, incluidos los regionales: esto podría resultar difícil para alguien en la Oficina Regional o en la Sede, por lo que la implicación del Representante de la FAO en la identificación de los participantes más adecuados asume gran importancia. Las dos evaluaciones encontraron evidencias de que, en varios casos, la falta de seguimiento y de mayores esfuerzos para implicar a instituciones y asociados nacionales perjudicó la sostenibilidad de las iniciativas regionales.

59. Las dos evaluaciones recomendaron a la FAO una mayor participación de su Representante, incluido el pago de AAO por los servicios prestados, en la identificación, el diseño y la aplicación de iniciativas regionales, interregionales y mundiales. Puede encontrarse una recomendación al respecto en la sección 10.

¹³ El recién nombrado Representante de la FAO en la India solía realizar una comprobación cruzada de las misiones que estaban previstas para la India a través de la Red de información sobre las Oficinas en los países (COIN) de la FAO; no obstante, a veces también se llevan a cabo iniciativas sin una persona que viaje físicamente al país. Esta cuestión se planteó ya en anteriores evaluaciones por países y en otras evaluaciones del Programa.

E. Productos normativos o bienes públicos mundiales

60. En las dos evaluaciones se dedicaron esfuerzos y atención a la valoración de los productos normativos de la FAO, o bienes públicos mundiales. El nivel de análisis de estos productos en el contexto de una evaluación por país solo puede ser muy general y la muestra de partes interesadas entrevistadas al respecto no puede considerarse representativa, y mucho menos en grandes países como Brasil o la India.

61. Teniendo presente esta salvedad, ambas valoraciones ofrecieron resultados desiguales. Algunos de los principales productos e iniciativas de la FAO, como el Codex Alimentarius y el Código de Conducta para la Pesca Responsable, eran ampliamente conocidos en ambos países entre los especialistas del sector y se utilizaban como referencia para el establecimiento de normas y políticas nacionales. En general, los usuarios de la India conocían más los productos de la FAO que en Brasil y, en particular, este conocimiento era mejor entre los oficiales técnicos que entre los directivos superiores.

62. Así mismo, se dieron buenos ejemplos de la difusión por parte de la FAO de la experiencia de Brasil y la India a través de sus bienes públicos mundiales. Por ejemplo, se realizaron publicaciones basadas en la experiencia nacional y las enseñanzas adquiridas sobre el Derecho a la Alimentación y sobre la Seguridad Alimentaria dentro de Programa Hambre Cero en Brasil, así como sobre el Programa de políticas ganaderas en favor de los pobres (SAPPLPP), el Sistema de gestión de aguas subterráneas para los agricultores de Andhra Pradesh (APFAMGS) y el marco de la bioseguridad en la India, por mencionar solo algunos de ellos.

63. No obstante, aunque algunos interlocutores reconocieron haber descargado algunas publicaciones y documentos de la FAO, y pese al hecho de que en general la FAO es reconocida como una organización que proporciona información sobre la agricultura y aspectos afines, parece que la utilización por parte de Brasil y la India del sitio web de la FAO y su contenido fue limitada.

64. Las dos evaluaciones llegaron a conclusiones análogas. En un mundo en el que la FAO ya no es el único participante en una serie de temas, la publicación de un documento en un sitio web no es suficiente para que este se utilice, y los talleres y páginas web no resultan una forma muy eficaz, por sí solos, de difundir el mensaje de la FAO, incluso en países como Brasil y la India. Aun cuando un producto es innovador, de buena calidad técnica y está correctamente redactado, pocos de sus posibles lectores y usuarios conocerán alguna vez su existencia si este no llega hasta sus pantallas de un modo u otro. Es necesario elaborar estrategias más activas de difusión de la información que atraigan la atención de posibles usuarios sobrecargados ya de información y que garanticen que la información y los conocimientos que genera la FAO estén orientados correctamente y presentados de forma que resulten útiles y accesibles para los usuarios finales.

VII. Igualdad de género e inclusión social

65. De forma similar a todas las demás evaluaciones por países de la FAO, en las evaluaciones de Brasil y la India se prestó particular atención a la forma en que la igualdad de género y la inclusión social se habían tenido en cuenta en las iniciativas de la FAO. En Brasil, además, ambos temas, y la inclusión social en particular, resultaban prioritarios en la política gubernamental del país desde 2003, así como en los dos marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo (MANUD) activos en el país durante el período de evaluación.

66. En relación con la igualdad de género, en general el rendimiento de la FAO en ambos países fue satisfactorio, en el mejor de los casos. En la mayoría de proyectos e iniciativas, los temas y el objetivo general exigían que la igualdad de género y la atención a las funciones y actividades específicas de las mujeres se integrasen plenamente, pero esto no ocurría así en el diseño¹⁴ o en la aplicación. Entre las excepciones positivas figuraban las siguientes:

¹⁴ La evaluación de Brasil analizó en detalle en qué medida las cuestiones de género y la inclusión social se habían integrado en los documentos de proyectos de la FAO. Esta mostró que un 85 % del total de proyectos

- En la India, el proyecto APFAMGS demostró gran eficacia en la integración de las cuestiones de género en todas sus actividades, con la participación sistemática de mujeres en su labor de refuerzo de la capacidad y las instituciones;
- En Brasil, en algunos documentos de proyectos se tomaron debidamente en cuenta las cuestiones de género, aunque no había información sobre cuales habían sido las aportaciones del personal y los consultores de la FAO.

67. En general, la inclusión social tuvo mejores resultados en el diseño y la aplicación de los proyectos: los grupos marginales se incluyeron en más documentos de proyectos entre los beneficiarios previstos y las actividades de proyecto, un primer paso necesario para garantizar la atención a las personas vulnerables durante la aplicación. En Brasil, se llevaron a cabo trabajos a nivel comunitario con comunidades costeras pobres, quilombos¹⁵, grupos urbanos desfavorecidos; en la India, pocos fueron los casos en que se prestó atención a la inclusión de las castas previstas y otras castas entre los beneficiarios de proyectos.

68. De forma general, y en particular en Brasil, el principal impulsor de la incorporación de ambas cuestiones era el propio gobierno a través de sus políticas y compromisos. Le seguía la FAO, aunque su contribución a los logros de varias iniciativas no fue realmente visible. Ambas evaluaciones formularon recomendaciones específicas a la FAO para *“acometer esfuerzos más tenaces a fin de incorporar la cuestión de género y el análisis social a toda su labor”*. Estos temas se estudiarán en más detalle en la Evaluación de la función y el trabajo de la FAO en relación con el género y el desarrollo que se está llevando a cabo.

debería haber incluido una perspectiva de género, pero que solo un 41 % lo hizo. En cuanto a la inclusión social, los resultados fueron que debería haberse incluido en un 88%, pero que solo se hizo en un 49 %.

¹⁵ Los quilombos son asentamientos en zonas interiores de Brasil fundados por personas de origen africano, llamados quilombolas. La mayoría de los habitantes de los quilombos eran esclavos huidos y, en algunos casos, una minoría de grupos sociales marginados. La inclusión de los quilombos en los programas de desarrollo económico y social es reciente.

VIII. Funciones de la FAO

69. Aunque las funciones básicas de la FAO se incluían en el mandato de la Organización y en el Marco estratégico 2000-2015¹⁶, no se definieron explícitamente como tal hasta la formulación del Marco estratégico 2010-2019. En el recuadro 3 que figura a continuación se comparan los dos grupos de funciones básicas de la FAO utilizados como referencia para las evaluaciones por países de la India y Brasil, que posteriormente se integran para fines comparativos entre los dos países.

Recuadro 3. Funciones básicas de la FAO y cuestiones de evaluación afines

Funciones básicas en la evaluación de la India, según el mandato de la FAO	Funciones básicas en la evaluación de Brasil, según el Marco estratégico 2010-19
<i>Organización poseedora de saberes</i>	a. Seguimiento y evaluación de tendencias y perspectivas a medio y largo plazo b. Recopilación y suministro de información, conocimientos y estadísticas c. Elaboración de instrumentos, normas y estándares internacionales
<i>Asesor neutral y foro sobre cuestiones técnicas y de políticas</i>	d. Opciones y asesoramiento sobre políticas y estrategias
<i>Proveedor de conocimientos especializados y asistencia técnica</i>	e. Apoyo técnico para fomentar la transferencia tecnológica y crear capacidad
<i>Creación de capacidad</i>	g. Interdisciplinariedad e innovación
<i>Función de promoción</i>	f. Promoción y comunicación
<i>Asociado en el desarrollo y recaudador de fondos</i>	h. Asociaciones y alianzas

Fuente: Sitio web de la FAO y Marco estratégico 2010-19, elaborado por la Oficina de Evaluación

Organización poseedora de saberes y elaboración de instrumentos, normas y estándares internacionales

70. La FAO como organización poseedora de saberes presentaba un perfil diferente en Brasil y en la India. En la India, la FAO gozaba del alto reconocimiento en esta función por parte de todos los interesados, gracias a su capacidad de facilitar información sobre la agricultura y temas afines en otras partes del mundo, elaborada por la propia FAO y por un amplio conjunto de instituciones diferentes. Esto se llevaba a cabo principalmente a través de los sitios web, las publicaciones, las bases de datos y las estadísticas de la FAO, en los ámbitos de los aspectos reglamentarios de la inocuidad de los alimentos, el agua, la pesca, el sector forestal y las estadísticas agrícolas.

71. En Brasil, por el contrario, la Organización no se utilizaba en forma generalizada como referencia o fuente de información en sus distintas esferas de competencia y existían escasos indicios de que Brasil utilizara de forma considerable las evaluaciones a medio y largo plazo de la FAO o sus bases de datos mundiales como fuentes de información que alimentasen la base de conocimientos del país. Entre las razones de ello podría figurar el idioma, ya que la utilización del inglés no está muy difundida, la capacidad nacional para generar adecuadamente su propia información o la falta de una difusión apropiada por parte de la FAO de sus bienes públicos mundiales.

¹⁶ Marco estratégico 2000-2015, apartado 26: En los próximos 15 años la FAO será a un centro de excelencia y un proveedor autorizado de conocimientos y asesoramiento en sus esferas de competencia; un depositario y proveedor eminente de capacidades y servicios multidisciplinarios en sus esferas de competencia; un asociado activo de organizaciones de dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas que comparten sus metas y sus valores; una institución bien administrada, eficiente y eficaz en función de los costos; un agente movilizador de la voluntad y los recursos internacionales para prestar asistencia a sus Miembros, así como un administrador responsable de los recursos que se le encomienden; y un comunicador y defensor eficaz de sus propios objetivos y de los de sus Miembros.

72. Sin embargo, ambos países utilizaron de forma ventajosa a nivel nacional algunos instrumentos internacionales de la FAO, tales como el Codex Alimentarius y el Código de Conducta para la Pesca Responsable. Brasil, además, mostró un elevado nivel de utilización por parte del gobierno y la sociedad civil de instrumentos, acontecimientos y procesos como la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR), las Directrices voluntarias en apoyo del derecho a la alimentación y el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura.

Asesor neutral y foro sobre cuestiones técnicas y de políticas

73. Los resultados de la FAO en cuanto a esta función también han sido diversos en los dos países. En la India, la Organización ha desempeñado la función de asesor neutral y facilitador respecto de algunas cuestiones importantes durante el período de evaluación, en particular en el ámbito de los reglamentos sobre inocuidad de los alimentos, las enfermedades y plagas transfronterizas y la ganadería. Tras esos ejemplos, se solicitó enérgicamente a la Organización que ampliase esta función a otros ámbitos o temas de candente actualidad, como por ejemplo los organismos modificados genéticamente (OMG), el cambio climático y la ordenación marina. Al mismo tiempo, las opiniones acerca de la posible función asesora de la FAO en esferas como la inseguridad alimentaria y la evaluación de la pobreza estaban mucho más divididas.

74. En Brasil, los datos disponibles indicaron que esta función no se desempeñaba correctamente y que apenas se dedicaron esfuerzos a promover el debate y el diálogo nacional entre las partes interesadas nacionales. Se percibía y se entendía la necesidad, pero las medidas adoptadas al respecto eran limitadas. Pese a existir en el país varios espacios de debate, la evaluación observó que se requería de forma constante un facilitador neutral que pudiese reunir en torno a la misma mesa a expertos y responsables de la adopción de decisiones con distintas opiniones sobre los grandes y pequeños retos surgidos durante la evolución del desarrollo de Brasil, como por ejemplo la producción económica forestal frente a la conservación de los bosques, la agricultura familiar frente a los agronegocios y la inocuidad de los alimentos en el contexto del derecho a la alimentación.

75. No cabe duda de que la función de la FAO en Brasil y en la India, y posiblemente en otros países similares, debería basarse en su posición neutral e independiente para facilitar el diálogo y el intercambio, dentro del propio país y entre los niveles nacionales e internacionales, utilizando también sus amplios conocimientos y experiencia sobre una amplia gama de temas. El marco de programación por países debería facilitar la identificación de áreas en las que esta necesidad sea mayor, aunque las Representaciones también deberían prestar atención y responder a las nuevas necesidades de debate y diálogo a través de la capacidad de la Organización de solicitar los servicios de expertos internacionales y organizar acontecimientos con poco esfuerzo.

76. De igual manera, como ya se mencionó anteriormente, en ambas evaluaciones se observó que la sistematización de la memoria institucional de la FAO sobre las experiencias y las enseñanzas adquiridas a partir de proyectos incluso cerrados recientemente requería una mejora. Aunque ello depende en parte de la disponibilidad de recursos, tanto humanos como económicos, la ventaja comparativa de la FAO como organismo técnico reside también en su capacidad a nivel local de aportar valor añadido al diseño y la gestión de proyectos derivados del intercambio, el debate y el aprovechamiento mutuo de las enseñanzas adquiridas.

Proveedor de conocimientos especializados y asistencia técnica

77. Brasil y la India cuentan con expertos nacionales de alta calidad en varias esferas de trabajo de la FAO. Sin embargo, ambos países, en particular fuera del ámbito federal del gobierno y en algunos estados más que en otros, esperan que la FAO proporcione asistencia técnica de alta calidad sobre varios temas a fin de cubrir las lagunas especializadas que aún puedan tener las organizaciones nacionales, en particular en lo que respecta a nuevos temas como el cambio climático.

78. En la evaluación de la India se advirtió que se había proporcionado asistencia técnica de gran calidad sobre la lucha contra la langosta, los recursos fitogenéticos, la bioseguridad, la

ordenación de los recursos hídricos, la horticultura, la ganadería y la pesca. Se apreció y reconoció esta labor y, en muchos casos, se constató que realmente había influido en la labor de la organización en cuestión. En algunos casos, sin embargo, la calidad de la asistencia estaba por debajo de los niveles que razonablemente cabría esperar.

79. En Brasil, la FAO fue socio cercano del gobierno: proporcionó asesoramiento normativo muy apreciado en materia de seguridad alimentaria y agricultura familiar, actividades forestales y pesca, y contribuyó a la elaboración y aplicación de políticas y programas públicos. El asesoramiento técnico de la FAO y su apoyo a la transferencia de tecnologías a través de iniciativas regionales y mundiales también había sido sumamente importante y eficaz gracias a iniciativas bien orientadas. Sin embargo, el componente del apoyo técnico no estaba presente de forma general en los proyectos nacionales, con exclusión de los PCT, debido a las restricciones al reembolso de la asistencia técnica directa de la FAO e internacional. Ello había provocado una pérdida de credibilidad e imagen para la Organización entre las partes interesadas nacionales, que no consideraban que hubiese una gran ventaja competitiva en seguir colaborando con la FAO ya que “no había incorporado demasiados conocimientos especializados del exterior”.

80. Así pues, aunque por motivos diferentes, la FAO no siempre proporcionó en Brasil y la India los conocimientos especializados de alta calidad previstos. Las dos evaluaciones consideraron que era necesario adoptar medidas correctivas, aunque en frentes distintos. Por un lado, garantizar que se proporciona asistencia técnica y normativa con altos niveles de calidad a través de su propio personal y consultores internacionales y, por otro lado, entablar el diálogo con el gobierno de Brasil para modificar las normas que le impiden proporcionar la asistencia técnica adecuada al país según las necesidades.

Creación de capacidad

81. Antes de los períodos de evaluación, la FAO había desempeñado una importante función en el fomento de la capacidad nacional, sobre todo en las esferas de la silvicultura, la pesca y la calidad e inocuidad de los alimentos en ambos países, y en el manejo integrado de plagas y las escuelas de campo para agricultores en la India. La evaluación del impacto en Brasil para el sector forestal expone en detalle la contribución de la FAO a las instituciones y escuelas de ingenieros forestales.

82. En los últimos tiempos, las actividades de creación de capacidad en la India se incluyeron en los proyectos de ejecución nacional, tanto sobre aspectos técnicos como de gestión, y en los PCT, mientras que en Brasil esta función se realizaba principalmente de forma informal a través de relaciones directas entre el personal y consultores de la FAO y los responsables de los proyectos regionales, siempre que fuese posible.

83. Las organizaciones indias solicitaron con firmeza el fomento de la capacidad. Uno de los motivos era el elevado porcentaje de desgaste del país y la incapacidad de las instituciones nacionales de incorporar los conocimientos adquiridos y transmitirlos al nuevo personal. Aunque esto parecía más un problema nacional que de la FAO, planteaba desafíos para la Organización en cuanto a la sostenibilidad de sus iniciativas de creación de capacidad.

Función de promoción y comunicación

84. En ambos países, las medidas más visibles fueron los Días Mundiales de la Alimentación y la participación en reuniones y foros. Una pequeña muestra de conferencias y presentaciones en la India ofrecida durante el período de evaluación mostró un interés especial en la seguridad alimentaria y la agricultura a pequeña escala, que abarcaba desde la inocuidad de los alimentos hasta la biotecnología y la tenencia de tierras, etc. Parecía ser una elección razonable, dictada también en parte por la necesidad de la Organización de mantener una postura independiente en algunos temas sensibles.

85. En las evaluaciones se observó que la FAO no comunicó debidamente a ningún país información sobre el mandato y la labor de la Organización a nivel nacional y regional ni sobre sus bienes públicos mundiales.

86. Aunque debería tenerse en cuenta la escasez de recursos disponibles a nivel de la FAOR, la elaboración de una estrategia de comunicación a escala nacional en estos países de gran extensión parecería ser una inversión adecuada.

Asociaciones y alianzas

87. Las dos evaluaciones concluyeron que en ambos países la FAO había desempeñado su función de asociado del gobierno en varias áreas y temas. En Brasil, el alto nivel de coincidencia entre los objetivos del gobierno del país desde el año 2003 y el objetivo global de la FAO, esto es, la lucha contra el hambre y la mejora de la seguridad alimentaria y nutricional, contribuyó a una asociación satisfactoria en ese país. En la India, las limitaciones de la FAO fueron principalmente de carácter económico y no permitieron que su contribución fuese más visible.

88. En relación con las Naciones Unidas, la FAO había contribuido activamente a la formulación del segundo MANUD en la India y había sido un excelente asociado de las Naciones Unidas en la iniciativa Solution Exchange¹⁷, pero no así en Brasil, donde la colaboración con las Naciones Unidas fue muy escasa. Se formuló una recomendación al respecto.

89. Se llevaron a cabo asociaciones con los sectores privado y de la sociedad civil en la India y Brasil, pero no a gran escala. Las cuestiones sobre la integridad y la independencia requerían prudencia en relación con el sector privado en la India y la disponibilidad de recursos limitó la colaboración con la sociedad civil en ambos países. La iniciativa subregional conjunta ya mencionada con la Comisión Nacional de Desarrollo del Sector Lechero en la India, una organización paraestatal, fue una asociación con muy buenos resultados. En Brasil, gracias a iniciativas de proyectos regionales, se han establecido redes y alianzas sobre temas técnicos específicos con países vecinos.

90. Ambas evaluaciones recomendaron que la FAO ampliara su gama de asociados y se extendiese incluso al nivel de los estados en las regiones más desfavorecidas de cada país. En la India, las Naciones Unidas ya habían identificado siete estados prioritarios. En Brasil, debería buscarse también la colaboración con otros órganos de las Naciones Unidas para garantizar el desarrollo de sinergias y acciones conjuntas.

IX. La FAO como facilitador de las contribuciones de Brasil y la India al desarrollo internacional

A. La colaboración entre Brasil y la FAO con los órganos estatutarios y las secretarías de la Organización

91. Brasil y la India han sido durante muchos años miembros activos de los órganos estatutarios y las secretarías de la FAO albergados dentro de la Organización. Además de la habitual participación basada en la rotación en los órganos rectores de la FAO, ambos países desempeñaron un importante papel en los últimos años en el Codex Alimentarius y en el proceso de reforma de la FAO. Además, Brasil ha participado activamente en la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO, en el proceso destinado a la adopción de las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación y actualmente participa intensamente en la negociación sobre las Directrices

¹⁷ Solution Exchange era una iniciativa del equipo de las Naciones Unidas de apoyo a los países en la India que se puso en marcha en el año 2005 con el fin de establecer comunidades de práctica para intercambiar conocimientos y experiencias entre profesionales del gobierno, donantes, la sociedad civil y el mundo académico; se organizó en torno a temas amplios y cada uno estaba dirigido por un grupo de apoyo de los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones, gubernamentales o no gubernamentales.

voluntarias sobre la tenencia de la tierra. Al mismo tiempo, la India ha tenido una importante representación en las categorías superiores en la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria y el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos y Zoogenéticos para la Agricultura.

92. Así pues, ambos países han contribuido de manera importante a la actividad global de la Organización en diversas áreas y a través de ella han ejercido su influencia a nivel internacional y han asumido una función visible e importante en la gobernanza mundial de la alimentación y la agricultura.

B. La cooperación triangular de Brasil y la India con la FAO

93. La colaboración de la FAO con expertos de Brasil y la India en una amplia gama de sectores técnicos se remonta muchos años atrás, tanto a través del Programa de cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) como fuera de éste.

94. En Brasil, existía una colaboración con el gobierno y el personal de EMPRABA¹⁸, que podía ser cedido o tomar un permiso¹⁹ para realizar consultorías en proyectos de la FAO en países lusófonos y otros países, en los ámbitos de la agricultura de conservación, el Codex Alimentarius y la calidad e inocuidad de los alimentos, las actividades forestales, la tenencia de tierras y la agricultura familiar. Se intentó también incluir expertos brasileños en la Cooperación Sur-Sur para el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria en Mozambique, pero el nivel de remuneración no era competitivo para los conocimientos especializados que se exigían.

95. En la India la FAO también ha sido una importante fuente de empleo de expertos indios para sus proyectos y su labor en otros países. El número de consultores indios contratados por la FAO es probablemente el más elevado de los países no miembros de la OCDE, gracias al alto nivel de competencia y conocimientos lingüísticos de inglés de los profesionales del país. Algunos de ellos se contrataron también a través del sistema de cooperación sur-sur para el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, aunque la labor de técnicos de campo no resultó ser la modalidad más idónea para un aprovechamiento eficaz de los expertos indios.

96. Parte de esta cuestión más amplia es también la función que la FAO ha desempeñado en ambos países a la hora de reforzar la credibilidad internacional del trabajo realizado a nivel nacional que tiene una importancia y una utilidad más allá también de las fronteras nacionales. Por ejemplo, la participación de la FAO en el proyecto indio APFAMGS garantizó la visibilidad y el acceso a foros internacionales, así como a posibles fuentes de financiación, para las ONG y la universidad de la India que lo llevaron a cabo. De igual modo, la organización conjunta de la FAO y la India en el país de algunas iniciativas a escala mundial, tales como el primer foro mundial de agroindustrias y la conferencia para la roya del tallo del trigo (UG99), contribuyó a la visibilidad del país en el ámbito internacional. En Brasil, la FAO desempeñó una función similar con motivo de la CIRADR y mediante la difusión de los conocimientos del país a través de proyectos regionales sobre nutrición y modelos de agricultura familiar en América Latina. En general, la obtención del “sello de la FAO” es un firme impulsor de la cooperación entre la FAO y los países.

97. Desde 2009, Brasil ha manifestado su firme interés en actuar como asociado que proporciona recursos a través de la FAO con el fin de difundir su experiencia nacional, sobre todo en la esfera de la agricultura familiar, la seguridad alimentaria y la educación en nutrición, a otros países de América Latina y el Caribe y de África. A finales de octubre de 2010, Brasil había financiado cinco proyectos y uno estaba en tramitación. Tres de ellos figuraban en el contexto de las situaciones de emergencia, uno de los cuales se desarrollaba en África, mientras que el resto se concentraban en América Latina. En dos de ellos, la evaluación observó la posibilidad de tensiones, si no un conflicto de intereses, en el doble objeto de estos proyectos a nivel nacional y regional, y formuló una

18 Organismo brasileño para la investigación agrícola y ganadera (Empresa Brasileira para a Pesquisa Agro-Pecuária)

19 No existía ningún acuerdo marco en octubre de 2010 con EMBRAPA u otra institución brasileña para formalizar la colaboración, por ejemplo a través de la cesión de personal, aunque la agencia nacional de vigilancia sanitaria (ANVISA) había manifestado recientemente su interés al Ministerio de Relaciones Exteriores de colaborar con personal y fondos en las iniciativas de la FAO.

recomendación sobre este aspecto concreto. La evaluación reconoció también las grandes posibilidades de mejorar la cooperación entre Brasil y otros países a través de la FAO y recomendó una serie de principios que debería conformar la colaboración futura.

98. En relación con este tema se encuentran la función y la estructura de las Representaciones de la FAO en Brasil y la India, en un nuevo contexto que incluye la mejora de la cooperación triangular con la Organización y un marco de cooperación a nivel nacional de carácter distinto al de los proyectos de campo. Las Representaciones de la FAO en estos y otros países similares se irían adaptando hasta convertirse en una oficina de enlace de la FAO, al tiempo que se modifica su función de Representación de la FAO. Ello no debería suponer un desafío importante, siempre que las funciones y responsabilidades estén claramente asignadas y los perfiles y capacidades del personal sean adecuados.

X. Conclusiones y recomendaciones

99. Las evaluaciones de la FAO en Brasil y la India han mostrado varias similitudes entre ambos países en cuanto a su relación con la FAO. Estas se deben al hecho de que Brasil y la India son países que cuentan con buenas capacidades nacionales e instituciones firmes a nivel federal, importantes recursos económicos nacionales en apoyo de las políticas públicas dirigidas a la mitigación de la pobreza, la mejora de la alimentación y la seguridad nacional y el desarrollo rural, así como el deseo de participar en el ámbito internacional. Sus requisitos para la interacción con la FAO, si bien no son exclusivos, tampoco son representativos de los de la mayoría de Estados Miembros de la FAO en el mundo en desarrollo. La FAO debe poder atender las distintas peticiones procedentes de sus polifacéticos miembros y para ello necesita los enfoques e instrumentos adecuados.

100. Se formularon algunas recomendaciones iguales en cada una de las evaluaciones por países, que no se repetirán en este documento. Sin embargo, surgieron ciertas cuestiones al comparar las dos evaluaciones que requieren la adopción de medidas específicas por parte de la FAO y puede que algunas necesiten mayor atención. Estas se formulan a continuación, con una breve referencia al tema analizado anteriormente en el informe.

Sistemas de información de la FAO

101. La FAO es una organización poseedora de saberes, con el mandato y la capacidad de crear conocimientos y difundirlos a grandes grupos de partes interesadas. Sin embargo, el acceso a la información depende de la propia iniciativa de los posibles usuarios, en vez de actuar activamente para dar a conocer estos conocimientos. Esto influye en la visibilidad y la eficacia de la Organización incluso en países con buen acceso a las redes de información, como Brasil y la India. Así mismo, afecta a las posibilidades de mejorar la coordinación y las sinergias a nivel de los países y se convierte también en un problema de rendición de cuentas de la Organización, ya que una parte de lo que produce permanece casi invisible. Se reconoce que se han realizado esfuerzos en los últimos años y hay mejoras visibles en algunos sistemas de información de la Organización, como por ejemplo el Sistema de información sobre la gestión del Programa de Campo y la Red de información sobre oficinas en los países. Sin embargo, es necesario adoptar más medidas a diferentes niveles, como se recomienda en el documento.

Recomendación 1) Para la Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión de la FAO

La FAO debería elaborar sistemas y mecanismos de información que:

- 1) faciliten el acceso a sus productos normativos o bienes públicos mundiales en forma asequible a los usuarios;**
- 2) amplíen el alcance de sus productos mediante la inclusión de redes profesionales en los distintos sectores;**
- 3) creen en las Representaciones de la FAO depósitos de información acerca de todo lo que hace la FAO —y sus productos— en el país, independientemente de la fuente de financiación;**
- 4) elaboren estrategias de comunicación basadas en los países para hacer que la FAO se conozca mejor por sus iniciativas mundiales y locales.**

Marco de programación por países de la FAO

102. La experiencia de la FAO en la India en cuanto al establecimiento de prioridades basadas en el país podría compartirse provechosamente con Brasil y otros países similares, ya que su tamaño y complejidad institucional requieren medidas específicas.

Recomendación 2) Para el Departamento de Cooperación Técnica de la FAO

- 1) La FAO debería asegurar que la Representación de la FAO en la India intercambia con la FAO en Brasil y otros países similares las experiencias y enseñanzas adquiridas acerca de los procesos de elaboración del marco de programación por países. Esto podría realizarse a través de teleconferencias, el intercambio de documentación, e incluso tal vez deberían ponerse recursos a disposición mediante una visita de estudio.**
- 2) La CT debería poner especial interés en las cuestiones relativas a la elaboración del marco de programación por países en países grandes y emergentes, valiéndose de las enseñanzas adquiridas de la India, en la elaboración de directrices de la FAO para el marco de programación por países, que está previsto publicar a mediados de 2011.**

Cooperación de la FAO con las instituciones financieras internacionales

103. La FAO se apreciaba en Brasil y en la India también cuando era un asociado importante de las instituciones financieras internacionales, sobre todo del Banco Mundial a través del Programa de cooperación entre el Banco Mundial y el Centro de Inversiones. Además de este tipo de colaboración, en la que la FAO proporciona competencia técnica a los programas gubernamentales financiados por las instituciones financieras institucionales, no cabe duda de que estas instituciones podrían ser asociados muy importantes que proporcionan recursos para la FAO en países como Brasil y la India, donde figuran entre los pocos donantes aún activos. Sin embargo, se han producido importantes demoras en las aprobaciones de los proyectos debido a las diferencias en los procedimientos administrativos y legales y esto hace peligrar la posibilidad futura de que la FAO movilice recursos en forma de programas de cooperación FAO/gobiernos, en particular provenientes del Banco Mundial.

104. En la evaluación de la India se formuló una recomendación sobre estos aspectos, y a raíz de la información disponible de Brasil, esta cuestión parece seguir teniendo gran relevancia para el futuro apoyo que la FAO puede proporcionar a sus Estados Miembros.

Recomendación 3) Para la FAO

La FAO debería elaborar con cada institución financiera internacional protocolos relativos a la administración, la financiación, la auditoría y la presentación de informes de los proyectos, que se aplicarían a todas las iniciativas financiadas por esta institución y ejecutadas o aplicadas por la FAO.

Modelos de FFU y de ejecución nacional

105. Las dos evaluaciones han mostrado que los trabajos a través de la modalidad de FFU y los acuerdos de ejecución nacional cobrarán cada vez más importancia en el futuro y que podrían surgir cuestiones importantes sobre las funciones y las responsabilidades de los asociados, así como sobre la ventaja comparativa y el valor añadido de la FAO, y para la FAO, en el país. Por ello, la FAO debe establecer un modelo claro para los proyectos de FFU y los acuerdos de ejecución nacional, basándose en los principios que figuran en la Recomendación 4, que promueven su ventaja comparativa y evitarían la aceptación de procedimientos de financiación y aplicación que no se ajustasen a su mandato y funciones.

Recomendación 4) Para el Departamento de Cooperación Técnica de la FAO

La FAO debería elaborar un modelo para los proyectos de FFU y los acuerdos de ejecución nacional que incluya lo siguiente:

- i) una descripción clara de la función y las responsabilidades reales de la FAO, así como de los sistemas de rendición de cuentas, en la aplicación y la adopción de decisiones;**
- ii) un cálculo transparente de los gastos administrativos, operacionales y de apoyo técnico que deben recuperarse plenamente;**
- iii) mecanismos de seguimiento y presentación de informes;**
- iv) principios básicos y criterios relativos a la formulación y aprobación de los proyectos, que aseguren que éstos serán pertinentes para el Marco estratégico de la FAO, contribuirán a los resultados de la Organización y que la Organización tendrá capacidad para proporcionar valor añadido real sobre las cuestiones específicas que se planteen.**

Participación de las Representaciones de la FAO en proyectos regionales

106. Los proyectos regionales de la FAO son un vehículo importante para la creación de capacidad y para expresar las funciones básicas de la Organización de foro neutral, organización poseedora de conocimientos, facilitador de asociaciones y alianzas. Sin embargo, para que estos proyectos sean eficaces, deben adoptarse medidas que aseguren una identificación y participación apropiadas de las instituciones nacionales más adecuadas.

Recomendación 5) Para la FAO

La FAO debe asegurar que las Representaciones de la FAO en los países pertinentes participan plenamente en el diseño, la formulación y la ejecución de los proyectos regionales, interregionales y mundiales y que se les reembolsa el apoyo administrativo y operacional conexo por la prestación de dichos servicios, con el fin de mejorar la pertinencia, la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad de estas iniciativas.

Oficina de Evaluación de la FAO

Eficacia de la FAO a nivel nacional: síntesis de las evaluaciones de la cooperación de la FAO con Brasil (2002-2010) y con la India (2003-2008)

Anexo 1 – Datos socioeconómicos sobre Brasil y la India

Recuadro 4. Indicadores sociales de Brasil y la India

	Brasil	India	Año
<i>Índice de desarrollo humano Valor (0,1)</i>	0,813	0,612	2007
<i>Clasificación mundial</i>	75°	134°	
<i>Esperanza de vida al nacer mujeres hombres</i>	76,0 68,7	65,0 62,1	2005-2010
<i>Educación: Gasto público (% del PIB)</i>	5,0	3,2	2005-2008
<i>Tasa de mortalidad infantil (por 1000 nacimientos vivos)</i>	23,5	54,6	2005-2010
<i>Índice de prevalencia de VIH/SIDA en adultos (%)</i>	0,6	0,3	2007
<i>Escaños ocupados por mujeres en el parlamento nacional (%)</i>	9,0	10,7	2009
<i>Superficie</i>	8 514 877 km ²	3 287 263 km ²	2008
<i>Población (estimada, miles)</i>	191 972	1 181 412	2008
<i>Densidad demográfica (por km²)</i>	22,6	359,4	2008

Fuente: * División de Estadística de las Naciones Unidas, mayo de 2010

Recuadro 5. Indicadores económicos de Brasil y la India

	2000	2000	2005	2005	2008	2008
	Brasil	India	Brasil	India	Brasil	India
<i>PIB: Producto Interno Bruto (millones de USD corrientes)</i>	644 729	467 788	882 044	813 321	1 595 498	1 253 860
<i>PIB: Índice de crecimiento a precios de 1990 constantes (% anual)</i>	4,3	4,0	3,2	9,3	5,2	7,3
<i>PIB per cápita (USD corrientes)</i>	3 701,9	447,1	4 721,1	717,0	8 311,1	1 061,3
<i>Desigualdad de ingresos ** (Coeficiente de Gini: 100 desigualdad perfecta, 0 igualdad perfecta)</i>	58,69		56,4	36,8	55	

<i>GNI: Renta Nacional Bruta per cápita (USD corrientes)</i>	3 599,6	442,3	4 585,7	711,7	8 135,8	1054,1
<i>Inflación: índice de deflación del PIB (% anual)</i>	6,2	3,5	7,2	4,1	5,9	7,3
<i>Desempleo (% de la población activa)</i>	9,4	4,3	9,3	N/D	8,2	N/D
<i>Participación en la población activa: mujeres (%)</i>	53,2	34,3	57,3	34,2	59,1	34,2
<i>Participación en la población activa: hombres (%)</i>	81,4	82,5	81,2	81,8	80,7	81,4

Fuente: * División de Estadística de las Naciones Unidas, mayo de 2010; **Banco Mundial 2010

Recuadro 6. Indicadores de agricultura y seguridad alimentaria en Brasil y la India

	2000		2005		2009	
	Brasil	India	Brasil	India	Brasil	India
<i>Población agrícola (millones)</i>	27,620	553,461	24,386	573,624	21,763	585,077
<i>Disponibilidad de agua dulce</i>	5 418,0	1 260,0	5 418,0	1 260,0	5 418,0	1 260,0
<i>PIB agrícola por trabajador agrícola (USD)</i>	1 133	178	1 772	252	4 059	361
<i>Población activa en la agricultura (% del total de la población activa)</i>	16,07	59,08	13,29	56,78	11,39	54,91
<i>Valor de las exportaciones de alimentos (excl. pescado) (millones de USD)</i>	8 031	2 826	22 159	5 113	41 518 (2008)	10 518 (2008)
<i>Valor de las importaciones de alimentos (excl. pescado) (millones de USD)</i>	3 373	2 062	2 511	3 939	6 141 (2008)	6 976 (2008)
<i>Número de personas subnutridas (millones)</i>	16,3 (2000-2002)	200,6 (2000-2002)	12,1 (2005-2009)	237,7 (2005-2009)		
<i>Proporción de personas subnutridas en relación con la población total (%)</i>	9 %	19 %	6 %	21 %		

Fuente: *FAOSTAT diciembre de 2010

Recuadro 7. Importancia del sector agrícola en Brasil y la India (miles de millones de USD corrientes)

	1995		2000		2005		2009	
	Brasil	India	Brasil	India	Brasil	India	Brasil	India
<i>Producto Interno Bruto (PIB)</i>	769,0	356,3	644,7	460,2	882,2	837,2	1 572,0	1 310,2
<i>Agricultura, valor añadido</i>	38,7	85,8	31,3	98,4	43,2	144,6	88,3	211,2
<i>Proporción del valor añadido de la agricultura en</i>	5,04	24,08	4,85	21,38	4,90	17,27	5,62	16,12

<i>relación con el valor añadido bruto (%)</i>								
--	--	--	--	--	--	--	--	--

**FAOSTAT, diciembre de 2010*

*La **agricultura** corresponde a las divisiones 1-5 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (ISIC, revisión 3) e incluye la actividad forestal, la caza y la pesca, así como la producción de cultivos y la producción de ganado. El **valor añadido** es el resultado neto de un sector obtenido luego de sumar todos los productos y restar todos los insumos intermedios. Se calcula sin deducir la depreciación de los activos fabricados ni el agotamiento o la degradación de los recursos naturales. El origen del valor añadido se determina según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (ISIC), revisión 3. Los datos corresponden a USD corrientes o constantes.*

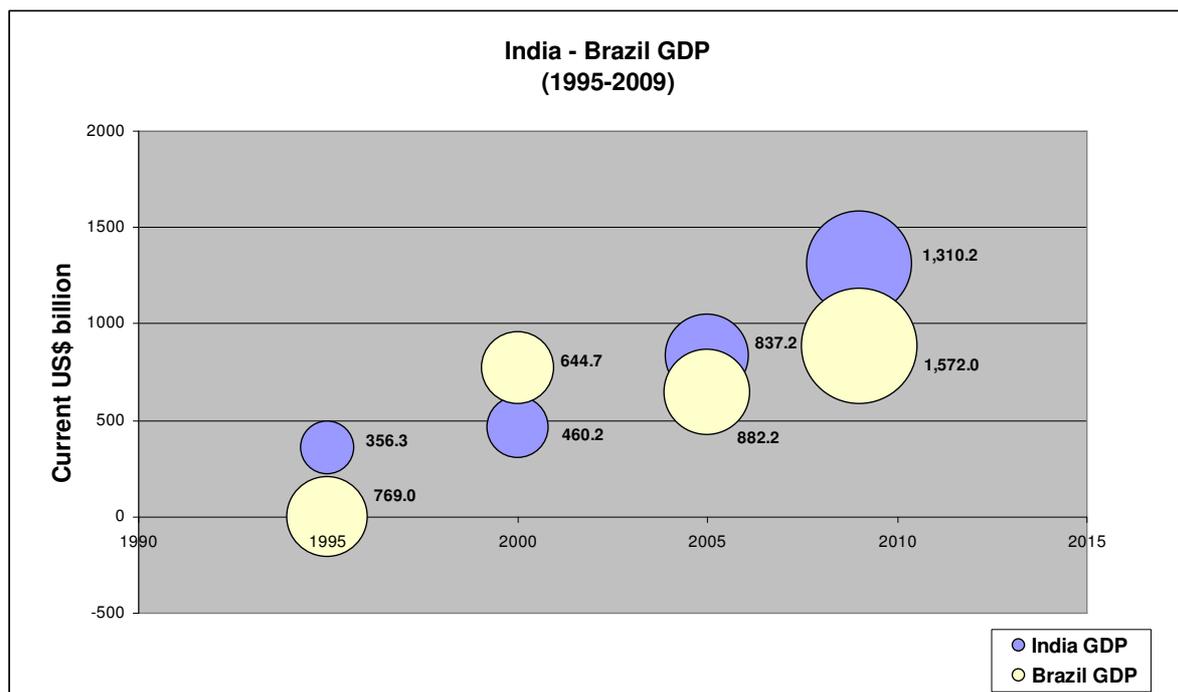
Recuadro 8. Índice de desarrollo humano a nivel estatal

India			Brasil		
Estado	1991	2001	Estado	1991	2000
India	0,381	0,472	Brasil	0,696	0,766
<i>Andhra Pradesh</i>	0,377	0,416	<i>Distrito Federal</i>	0,799	0,844
<i>Assam</i>	0,348	0,386	<i>Santa Catarina</i>	0,748	0,822
<i>Bihar</i>	0,308	0,367	<i>São Paulo</i>	0,778	0,82
<i>Gujarat</i>	0,431	0,479	<i>Rio Grande do Sul</i>	0,753	0,814
<i>Haryana</i>	0,443	0,509	<i>Rio de Janeiro</i>	0,753	0,807
<i>Karnataka</i>	0,412	0,478	<i>Paraná</i>	0,711	0,787
<i>Kerala</i>	0,591	0,638	<i>Mato Grosso do Sul</i>	0,716	0,778
<i>Madhya Pradesh</i>	0,328	0,394	<i>Goiás</i>	0,7	0,776
<i>Maharashtra</i>	0,452	0,523	<i>Mato Grosso</i>	0,685	0,773
<i>Orissa</i>	0,345	0,404	<i>Minas Gerais</i>	0,697	0,773
<i>Punjab</i>	0,475	0,537	<i>Espírito Santo</i>	0,69	0,765
<i>Rajasthan</i>	0,347	0,424	<i>Amapá</i>	0,691	0,753
<i>Tamil Nadu</i>	0,466	0,531	<i>Roraima</i>	0,692	0,746
			<i>Rondônia</i>	0,66	0,735
			<i>Pará</i>	0,65	0,723
			<i>Amazonas</i>	0,664	0,713
			<i>Tocantins</i>	0,611	0,71
			<i>Pernambuco</i>	0,62	0,705
			<i>Rio Grande do Norte</i>	0,604	0,705
			<i>Ceará</i>	0,593	0,7
			<i>Acre</i>	0,624	0,697
			<i>Bahia</i>	0,59	0,688
			<i>Sergipe</i>	0,597	0,682
			<i>Paraíba</i>	0,561	0,661
			<i>Piauí</i>	0,566	0,656
			<i>Alagoas</i>	0,548	0,649
			<i>Maranhão</i>	0,543	0,636

Fuente para la India: Comisión de Planificación, Gobierno de la India 2001. El IDH para 2001 se ha calculado solo para algunos estados determinados para los que se disponía de ciertos datos, incluido el Censo de 2001.

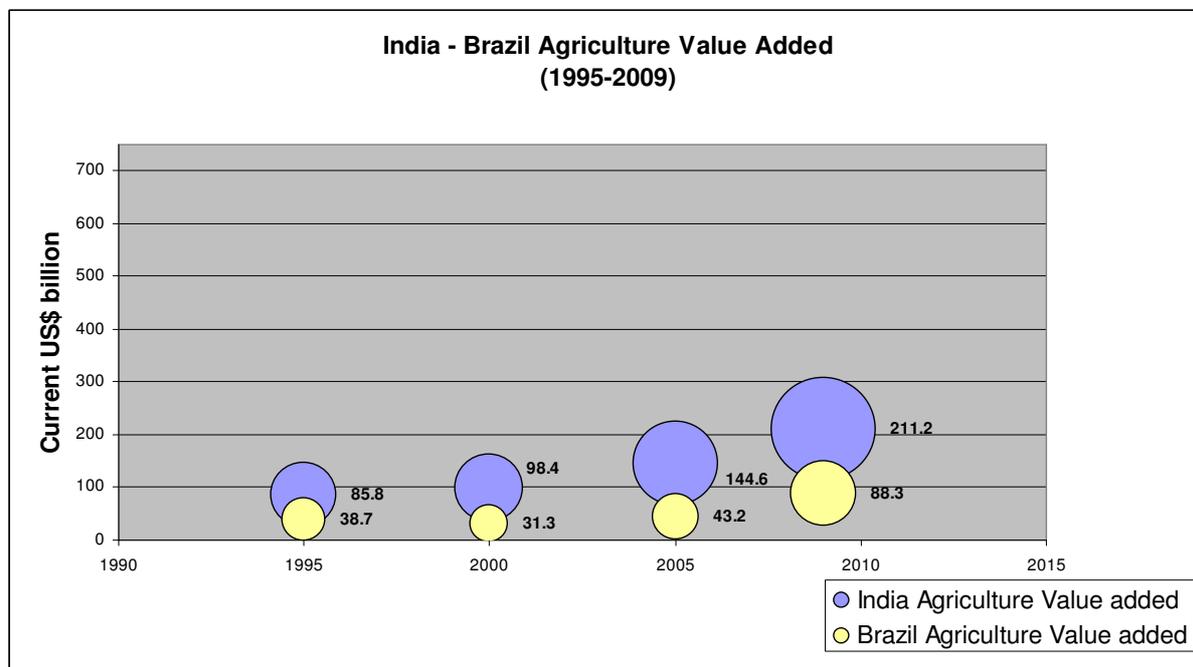
Fuente para Brasil: PNUD Brasil, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Recuadro 9. PIB de la India y Brasil



Fuente: FAOSTAT, diciembre de 2010

Recuadro 10. Valor añadido de la agricultura en la India y Brasil

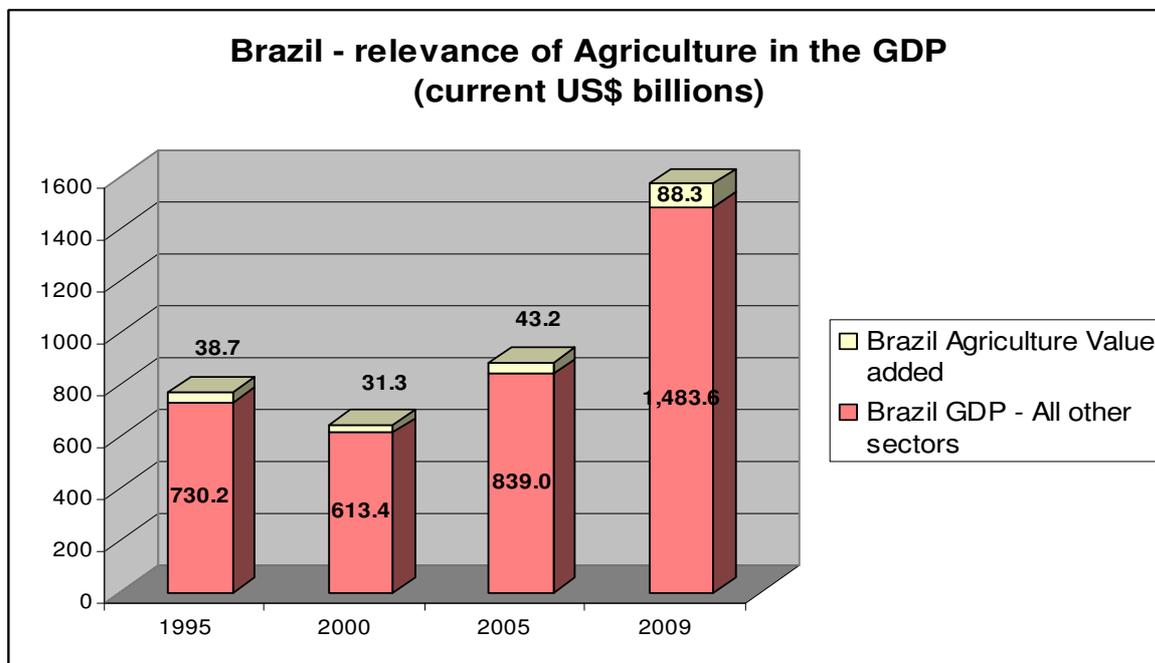


Fuente: FAOSTAT, diciembre de 2010

La **agricultura** corresponde a las divisiones 1-5 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (ISIC, revisión 3) e incluye la actividad forestal, la caza y la pesca, así como la producción de cultivos y la producción de ganado. El **valor añadido** es el resultado neto de un sector obtenido luego de sumar todos los productos y restar todos los insumos intermedios. Se calcula sin deducir la depreciación de los activos fabricados ni el agotamiento o la degradación de los recursos naturales. El origen del valor añadido se determina según la

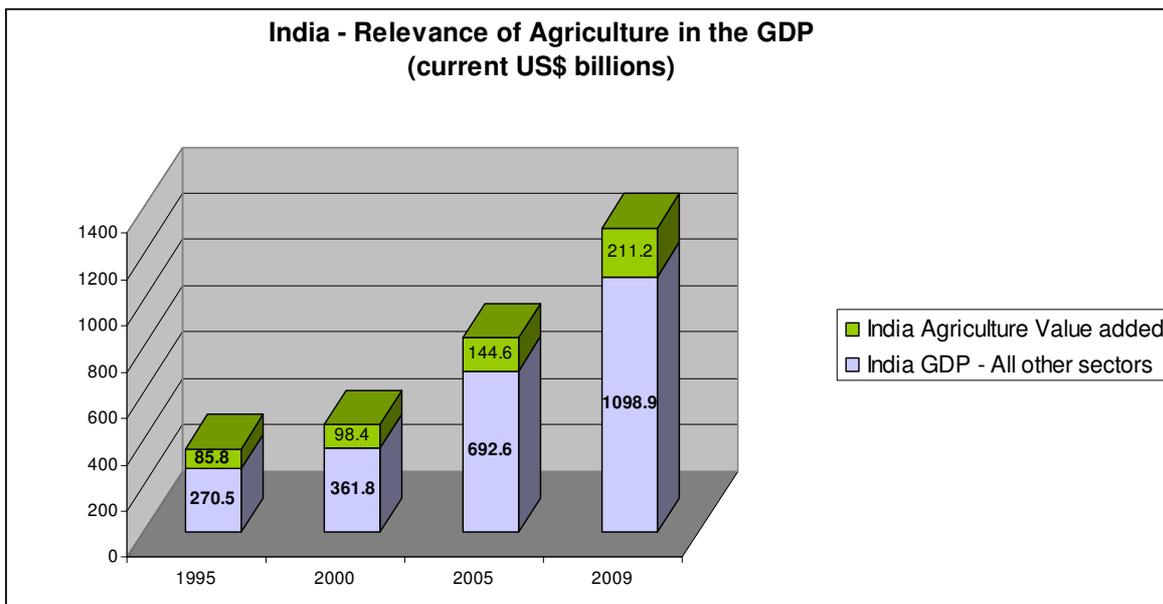
Clasificación Industrial Internacional Uniforme (ISIC), revisión 3. Los datos corresponden a USD corrientes o constantes.

Recuadro 11. *Importancia de la agricultura en el PIB de Brasil en los años de 1995 a 2009*



Fuente: FAOSTAT, diciembre de 2010

Recuadro 12. *Importancia de la agricultura en el PIB de la India en los años de 1995 a 2009*



Fuente: FAOSTAT, diciembre de 2010

Recuadro 13. Índice de GINI en América Latina y en Asia



Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, 2010

