



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

S

CONSEJO

153.º período de sesiones

Roma, 30 de noviembre - 4 de diciembre de 2015

Examen independiente de la red de oficinas descentralizadas: Adición al Anexo 11

Adición al Anexo 11

Asia y el Pacífico

Observaciones del jefe de equipo de la evaluación de las oficinas descentralizadas en Asia y el Pacífico (RAP)

1. En términos generales, el “Examen de la cobertura de las oficinas de la FAO” constituye un documento excelente en el que se trata de forma exhaustiva el tema de la cobertura de las oficinas de la FAO ubicadas fuera de la Sede. Como jefe de equipo de la evaluación de las iniciativas de descentralización de la FAO en la región de Asia y el Pacífico, tuve ocasión de evaluar el funcionamiento de la presencia regional y nacional de la FAO en la región. En ese contexto, examiné un volumen considerable de documentación de la FAO sobre las recientes reformas de las políticas de la Organización, el proceso de planificación estratégica y las iniciativas de descentralización, en particular la cobertura de las oficinas de la FAO en las distintas regiones. En este documento se logró reunir un complejo conjunto de cuestiones relacionadas con la cobertura de las oficinas de la FAO siguiendo una estructura coherente y con una presentación clara y concisa. Habida cuenta de que el objetivo del documento es proporcionar una base sustantiva para la deliberación y la toma de decisiones sobre un tema que tiene consecuencias mayores para la Organización, considero que el documento cumple muy bien ese objetivo con una perspectiva y un análisis equilibrados, objetividad profesional y el planteamiento de un conjunto pragmático de opciones de cara al futuro.

Las breves observaciones que formulo a continuación siguen la estructura del documento.

Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página.

Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes.

Pueden consultarse más documentos en el sitio www.fao.org.



mo696ad1

Sección 1. Introducción:

2. En la introducción se presenta el tema de la cobertura de la FAO en un contexto dinámico de reforma organizativa y las presiones que soporta la Organización derivadas de las realidades emergentes de sus Estados Miembros. Las exigencias contrapuestas de las responsabilidades normativas que competen a la Organización con arreglo a su mandato y el aumento de la demanda de apoyo técnico, programático y operacional por parte de sus Miembros ha llevado a la FAO a elaborar un marco integrado de resultados de la Organización que hace hincapié en la convergencia entre las dos dimensiones de la labor de la FAO. La cuestión de la cobertura regional, subregional y nacional es un elemento integrante de las iniciativas de reforma a fin de ofrecer resultados basados en un marco unificado de resultados de la Organización.
3. En la sección de introducción debería subrayarse el carácter cambiante y diferenciado de las demandas de los países con características diversas y, en ocasiones, demandas de prestación de asistencia técnica en nuevos ámbitos más complejos donde la propia FAO va adquiriendo madurez. La tradicional ventaja comparativa de organizaciones multilaterales como la FAO se enfrenta a los retos de la limitación de recursos, la competencia que supone la ampliación de los conocimientos especializados en el sector privado, la mejora del acceso a diferentes fuentes de conocimientos por parte de las instituciones de los Estados Miembros y la disminución de la antigua cooperación técnica basada en los expertos. Los países en desarrollo demandan un mayor nivel de conocimiento contemporáneo, conocimientos especializados y capacidad para tratar con prontitud sus problemas de desarrollo. El grado de expectativa es mayor en lo que respecta a la calidad, la rapidez y la capacidad de apoyo para la resolución de problemas.
4. La importancia de una estructura de cobertura adecuada se pone de relieve de forma acertada en esta sección, pero la cobertura a través de una estructura apropiada constituye solo una condición necesaria. Para ser eficaz en cuanto al rendimiento, la estructura de cobertura debe complementarse con la transferencia de la toma de decisiones, la delegación de autoridad y las capacidades técnicas y de gestión sustantivas pertinentes.

Secciones 2 y 3. Cobertura actual y caracterización de las oficinas en los países:

5. Estas dos secciones, respaldadas por los 10 anexos, son muy útiles. La exposición de los hechos de la cobertura actual en la sección 2 proporciona, sin duda, una imagen completa del estado actual de la cobertura de las oficinas. El análisis presentado en la Sección 3 sobre la caracterización de las oficinas en los países siguiendo algunos importantes criterios operacionales, tales como el volumen de realización de los programas, el valor del presupuesto total, los gastos de personal (tanto de funcionarios contratados a largo plazo como de recursos humanos no funcionarios) y el recuento de las transacciones permite comprender mejor el perfil de las oficinas desde diferentes ángulos. El grupo de anexos (del 4 al 10) que contienen indicadores relativos a las características de los países presenta información y análisis que revisten gran importancia para las futuras políticas en materia de cobertura. Este grupo de anexos está, sin duda, muy bien concebido, óptimamente combinado y, si se actualiza de forma periódica, actuaría de importante referencia continuada para cualquier deliberación futura sobre las cuestiones relativas a la descentralización y la cobertura de las oficinas.

Sección 4. Principales observaciones relacionadas con la cobertura:

6. En esta sección se recogieron por separado las principales conclusiones y las recomendaciones relativas a la cobertura de la FAO en todas las regiones, incluida la región de Asia y el Pacífico. En la evaluación de la RAP, se consideró que el grado de cobertura de la FAO en los países de Asia y el Pacífico era, en general, adecuado. En la evaluación se formularon algunas recomendaciones específicas respecto de la cobertura, concretamente sobre la Oficina Subregional del Pacífico (SAP) que se ha reflejado con exactitud en este documento. En esta sección se mencionan cuestiones relativas solo a los asuntos del Pacífico, lo que puede parecer

desequilibrado y dar una idea equivocada de lo que el resto de Asia necesita en cuanto a los cambios en la cobertura. Las cuestiones relativas a la cobertura en Asia, en general, guardan menos relación con los cambios en la cobertura física, y más con las cuestiones de efectividad, eficiencia y calidad de respuesta por parte de las oficinas en los países. Los lectores del documento deberían comprender este aspecto al examinar la cuestión de la cobertura para toda la región.

7. En este sentido, hay varias recomendaciones en torno al aumento de la efectividad de la cobertura existente en Asia. Entre estas figura la mejora de la previsibilidad y la oportunidad del apoyo técnico prestado desde la RAP a las oficinas en los países. En el informe se exponen argumentos para dotar a la RAP del número adecuado de especialistas técnicos a fin de permitirle responder con diligencia a las necesidades técnicas de las oficinas en los países. La otra observación calificativa que es relevante para la efectividad y eficacia de la cobertura nacional de los servicios de la FAO en Asia y el Pacífico atiende más a la cesión y la delegación. Se ha tomado el siguiente texto de la evaluación:

“En opinión del equipo de evaluación: ‘La FAO ha realizado progresos en la transferencia de responsabilidades de la Sede a la RAP, pero en el ámbito nacional los avances en este sentido han sido muy inferiores’. No cabe duda de que las oficinas en los países han visto aumentar su independencia considerablemente con el tiempo, por medio de la delegación de mayor autoridad para la adquisición, la contratación, el establecimiento de prioridades, etc. No obstante, citando a un encuestado, “Se tiene la sensación de que el impulso a la descentralización y la delegación por parte de Roma ha conducido a una convergencia y recentralización en Bangkok.” Y, de hecho, como lo prueba el informe, en razón de una serie de procesos y procedimientos, la Oficina Regional para Asia y el Pacífico parece estar desempeñando una función más de “control central”, y no tanto de elemento de capacitación y conexión entre el ámbito nacional y la Sede.”

Se trata de una importante conclusión cuya esencia debería tenerse en cuenta al examinar las cuestiones relativas a la cobertura.

Sección 5. Criterios para ajustar la cobertura:

8. A raíz del análisis de la cobertura de las oficinas basado en diferentes indicadores y las recomendaciones que se proporcionan en las cinco evaluaciones regionales, se generó en esta sección una serie de criterios generales y características específicas de la ubicación que definen los mínimos denominadores comunes en la toma de decisiones sobre la cobertura de las oficinas. Apruebo todos los criterios para el cambio presentados en esta sección.
9. Las características de condición previa en cuanto a la ubicación de las oficinas regionales y subregionales indicadas en esta sección son plenamente racionales y prácticas. Es difícil no estar de acuerdo con el razonamiento.
10. Conuerdo con el imperativo general mencionado en esta sección respecto de que toda decisión relativa a cambios en la cobertura de la FAO debería guiarse por tres objetivos básicos, a saber, i) la optimización de la capacidad de la FAO de prestar servicios lo mejor posible de manera eficaz en función de los costos, ii) el logro de resultados del Marco estratégico, y iii) el reconocimiento del derecho de acceso de todo Estado Miembro a los servicios de la FAO.
11. La optimización de la cobertura de la FAO en los países requeriría la aplicación de una combinación de características variables que reflejasen las realidades de los Estados Miembros. La consideración prioritaria de la cobertura debería basarse en el gasto (en particular financiado mediante cuotas asignadas), las posibilidades de mejor logro de resultados, la consideración de países de ingresos bajos y de ingresos medianos bajos. Se aplicará un conjunto especial de consideraciones a los países que realicen contribuciones voluntarias elevadas y el agrupamiento de países con programas de poco volumen en una cobertura de oficina única.

12. Por último, es importante examinar la cobertura de forma periódica. La cobertura debería examinarse en un contexto dinámico de ámbito nacional, subregional y regional. Es preciso que la Organización elabore un enfoque ágil para ajustar la cobertura en forma creativa y no esperar a que se lleven a cabo grandes iniciativas de reforma de la Organización. Los aumentos de eficiencia interna logrados gracias a la descentralización, la cesión y la delegación de autoridad pueden mejorar la calidad y profundidad de la cobertura. Un enfoque más proactivo para evaluar la demanda de los países de forma sistemática, así como un uso y gestión más inteligentes de los conocimientos y recursos humanos de la Organización, contribuirían a complementar mejor los esfuerzos de la FAO respecto de la cobertura.

Sección 6. Opciones de cambio en la región de Asia y el Pacífico:

13. En el capítulo final se describen varias opciones de cambio. Se determinan correctamente los factores tanto externos como internos que probablemente afectan al contexto de cooperación internacional y que afectarán al modelo operativo de la FAO en los países. También se subraya la importancia de la presencia en los países y la necesidad de una interacción y un diálogo continuos con los Estados Miembros.
14. Respaldo plenamente las siguientes propuestas generales formuladas en el documento en relación con los cambios que están en curso en todas las regiones.

“Dado el elevado nivel de variabilidad entre las oficinas en los países, se propone de manera general determinar el grado de complejidad y de responsabilidades administrativas de determinadas oficinas en los países y diferenciar las decisiones de gestión relativas a los grados y la dotación de personal de las oficinas en los países en consecuencia. En el caso de los países donde la ejecución supere cierto nivel, por ejemplo, más de 8 millones de USD como se indica en los cuadros, las oficinas se considerarán aptas para recibir una consideración especial. En el caso de los países donde la ejecución sea inferior a un nivel dado, por ejemplo, menos de un millón de USD, otorgando la debida consideración a otras responsabilidades de algunas oficinas como se ha mencionado anteriormente, algunos de ellos tal vez necesiten clasificarse como países con acreditación múltiple, con lo que perderían así a su Representante de la FAO residente, o adoptar otras decisiones de gestión relacionadas con el nivel de dotación de personal de la oficina.

- *Otra opción para estos países podría ser rebajar la categoría del puesto de nuevo Representante de la FAO, dando preferencia a los asistentes de los representantes de la FAO nacionales que tengan experiencia hasta que asuman las responsabilidades de funcionario internacional. Otra opción puede ser enviar como Representante de la FAO a personal técnico del que ya se disponga que, sin embargo, trabajará principalmente como funcionario técnico, vinculado al equipo multidisciplinario subregional, al tiempo que, con suerte, desarrollará el programa en el país. Este traslado podría realizarse por períodos de tiempo breves o prolongados, en función de las necesidades de un determinado país. Este mecanismo difiere del de los antiguos oficiales técnicos destacados, que pese a su cargo, prestaban generalmente poco apoyo a otros países como funcionarios técnicos, y se centraban en su labor de representantes de la FAO. Dado el pequeño volumen de trabajo que existe en varios países donde el interés de los donantes también es pequeño, este mecanismo alternativo se antoja prometedor, siempre y cuando los funcionarios técnicos colaboren y se relacionen lo suficiente con la red técnica de la región y la subregión.*
- *Otro cambio más generalizado radica en que, recientemente, se ha otorgado a los Coordinadores subregionales la responsabilidad de supervisar a los representantes de la FAO en su zona de cobertura. Este ha sido el caso, a un nivel más informal, de África, dado el gran número de representantes de la FAO que existe en la región, aunque nunca se ha oficializado. Como se analiza a continuación, el Representante de la FAO propuesto para Papua Nueva Guinea daría parte al Coordinador subregional para el Pacífico, junto con la propuesta de destacar a uno o más oficiales subregionales de la Oficina Subregional para las Islas del Pacífico, que actuarían desde la misma.*

- *Otro cambio más generalizado consiste en dar prioridad a la presencia en los países y al apoyo del Programa ordinario en los países con déficit de alimentos de ingresos bajos, por un lado, y basarse cada vez más en la repartición de los costos correspondientes a las oficinas situadas en los países de ingresos altos o medianos altos. Tal situación ya existe en algunos países con un elevado volumen de fondos fiduciarios unilaterales, principalmente en América Latina, como se pone de relieve a continuación, aunque puede extenderse a otros. De manera similar, por lo que se refiere a los efectos del cambio climático, los PEID, y en particular los del Pacífico, requieren una prioridad especial.*
 - *En todos los casos, el tamaño y el alcance de la presencia deben ser flexibles y convenientes, teniendo en cuenta el estado económico del país, el surgimiento o la probabilidad de situaciones de crisis, la ubicación y la capacidad de otros asociados.*
15. Estoy asimismo plenamente de acuerdo con la justificación de los cambios así como con las propuestas concretas de cambio para la región de Asia y el Pacífico recogidas en el siguiente texto del documento. Este es bastante exhaustivo y abarca todas las recomendaciones formuladas en la evaluación de la región de Asia y el Pacífico:

“Varias de las características requeridas que acaban de mencionarse quedan patentes en las oficinas de la FAO ubicadas en Asia y el Pacífico. Bangkok es el principal aeropuerto de la región y la sede de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) de las Naciones Unidas, además de albergar otras oficinas regionales de organismos de las Naciones Unidas. La red de oficinas en los países está consolidada, con una amplia diversidad de volúmenes de ejecución y otras características que parecen apropiadas para los contextos nacionales. La Oficina Subregional para las Islas del Pacífico en Apia (Samoa) presta servicio a una subregión claramente definida.

En los últimos años se han reforzado varias oficinas en los países, de conformidad en gran medida con las propuestas formuladas en la evaluación de la descentralización de esta región. Ello comprende la inclusión de personal internacional financiado mediante cuotas asignadas en la República Democrática Popular de Corea, Mongolia y Papua Nueva Guinea, tal como se ha descrito anteriormente. Se mantuvieron los asistentes de los representantes de la FAO a nivel nacional para dos países (Tonga y Vanuatu) y ya se han concluido los acuerdos con el país huésped para destinar a un Asistente del Representante de la FAO a las oficinas de Fiji y las Islas Salomón. Se están manteniendo conversaciones con la República de Corea y Malasia para abrir oficinas de asociación y enlace.

Sin embargo, tal como se destaca en la evaluación de la descentralización de Asia y el Pacífico, la cobertura supone un reto considerable en el Pacífico, dado el número de países que conforman la subregión (14) y la vasta zona geográfica que esta abarca. Ello también supone un esfuerzo importante para el personal destinado en Samoa. Los ajustes realizados en la subregión siguen siendo la máxima prioridad, ya que figuraban en la evaluación regional.

La reforma de la combinación de competencias de la Oficina Subregional forma parte de una tarea encaminada a lograr una mayor cobertura y capacidad. Se añadió un puesto de Economía y Estadística en el PTP correspondiente a 2016-17 y se creó recientemente un puesto adicional en materia de pesca de categoría P-5, con el traslado de un funcionario desde la Sede. En breve se trasladará a otro oficial de pesca de la Sede a Samoa y a continuación se producirán otros cambios, en particular la creación de nuevos puestos en materia de género y resiliencia. Los cambios generales en la combinación de competencias, si bien son esenciales para el programa subregional, se tratan por separado y no forman parte de las propuestas de cobertura en sí mismas.

A finales de 2015, la FAO tendrá presencia física en seis países de la subregión del Pacífico (Fiji, las Islas Salomón, Papua Nueva Guinea, Samoa, Tonga y Vanuatu). Ello representa una presencia en cuatro países de Melanesia (los cuatro primeros que se han enumerado) y dos de los seis países de Polinesia (Samoa y Tonga), pese a no tener ninguna en los cinco países de la Micronesia (las Islas Marshall, los Estados Federados de Micronesia, Kiribati, Nauru y Palau).

Papua Nueva Guinea tiene claros vínculos tanto con Asia como con el Pacífico y se espera que tenga más función en la prestación de apoyo a los países de menor tamaño. Ya está apoyando la rehabilitación de manglares en Samoa, Tonga y Tuvalu y recientemente ha anunciado un nuevo programa de 150 millones de USD para ayudar a los países del Pacífico. También está significativamente más cerca de algunos de los países que cubre la Oficina Subregional para las Islas del Pacífico.

A la luz de lo anterior, las opciones que se proponen para el Pacífico son las siguientes:

- *Ascender a la oficina de la FAO en Papua Nueva Guinea a Representación de la FAO plenamente dotada.*
- *Acreditar al Representante de la FAO para Papua Nueva Guinea ante los países vecinos de Vanuatu y las Islas Salomón. Este sería el primer ejemplo de reducción del número de países acreditados del Pacífico de los que se ocupa el Coordinador subregional, una recomendación formulada en la Evaluación de Asia y el Pacífico que de momento no se ha aplicado. Al igual que ocurre en otras subregiones, el Representante de la FAO para Papua Nueva Guinea informaría al Coordinador subregional de la Oficina Subregional para las Islas del Pacífico.*
- *Destacar a un oficial de Actividad forestal de esta oficina a Papua Nueva Guinea y contemplar la posibilidad de hacer lo propio con uno de Pesca, en función de la demanda.*
- *Para vencer el aislamiento del Pacífico norte, se propone crear el puesto de Asistente del Representante de la FAO (Programa) en uno de los países de Micronesia, con el fin de prestar, al menos, apoyo administrativo en relación con Palau y las Islas Marshall. Una opción sería que el Asistente del Representante de la FAO compartiera ubicación con la suboficina de la Secretaría de la Comunidad del Pacífico situada en los Estados Federados de Micronesia.”*

16. Para concluir, considero que el documento supone una valiosa aportación a la documentación de la FAO sobre la cobertura de las oficinas. Y más importante aún, ha ofrecido un análisis equilibrado de varios aspectos de este complejo asunto basándose en los datos empíricos y conclusiones de las cinco evaluaciones regionales. Sin duda, constituiría una base objetiva y sustantiva para el debate sobre las políticas en el nivel más elevado de la FAO.

Europa y Asia Central

Observaciones del jefe de equipo de la evaluación de las oficinas descentralizadas en Europa y Asia Central (REU)

1. La Sección 3 del documento, relativa a las características de las oficinas en los países, es una aportación sumamente satisfactoria, en cuanto a que la información proporcionada en los diversos cuadros y anexos ofrece una perspectiva más amplia y matizada de los numerosos factores que afectan a los vínculos entre los Estados Miembros de la FAO y la Secretaría encarnada en las oficinas regionales, subregionales y en los países. La gran diversidad de estos factores, y las diferentes formas en las que han evolucionado en el último medio siglo, llevan inevitablemente a la conclusión de que no se puede considerar que la ubicación, la estructura y el alcance de estas oficinas queden fijados para siempre, y que estos elementos “deben examinarse periódicamente, quizá en bienes alternos” como se propone en la oración final del tercer párrafo de la Sección 6 “Opciones”.

2. El resumen de la evaluación de las oficinas regionales, subregionales y en los países en Europa y Asia Central, en las páginas 15-17 del documento, recoge de forma precisa las diversas observaciones y consideraciones realizadas por el equipo de evaluación. [Hay algunas pequeñas discrepancias en la numeración de los puntos: dos párrafos tienen la numeración “iv.”, de los cuales el segundo probablemente corresponde a “v.”; hay una numeración “vi.” innecesaria al final de la primera línea del último punto en el párrafo vi; y de algún modo el párrafo xiv. ha pasado a ser “Siv.”] Al volver a leer estas observaciones y consideraciones, llama la atención que sigan siendo válidas y pertinentes, y que algunos avances posteriores en la región confirmen la frase acertada y prudente que figura en el primer párrafo de la sección 6.3 respecto de que “la configuración idónea en las oficinas regionales y subregionales para llevar a cabo esta labor no está tan clara, de manera que rivalizan opciones con sus pros y sus contras”.
3. El equipo de evaluación se complace de que la Administración de la FAO haya actuado con rapidez y eficacia al nombrar representantes de la FAO en Kirguistán y Tayikistán, y que se haya alcanzado pleno acuerdo sobre las nuevas oficinas de asociación y enlace en Azerbaiyán y Kazajistán. La propuesta de ascender a la oficina de Uzbekistán para que tenga un Representante internacional de la FAO es acogida con sumo agrado. También es positivo que la oficina de enlace se vaya a establecer en Moscú.
4. Sería interesante saber si el antiguo Plan de corresponsales nacionales se ha suspendido realmente.
5. Parece que la frase relativa a la Oficina regional en Budapest (“su mantenimiento como la base de la Oficina Regional”) con la posible asignación de uno o más oficiales a otras oficinas dentro de la región refleja un enfoque similar a los que se proponen para las oficinas regionales en Accra y Santiago de Chile, lo que parecería práctico y juicioso.
6. Por último, el enfoque que se presenta en la oración final de la opción 1 (“sería prudente [...] en lo que respecta a la Oficina Regional para Europa y la Oficina Subregional para Asia Central”) se muestra muy apropiado y cabe esperar que los Estados Miembros lo respalden en todos los niveles de las consultas.