



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
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

COMITÉ DEL PROGRAMA

122.º período de sesiones

Roma, 6-10 de noviembre de 2017

**Evaluación de la contribución de la FAO a sistemas agrícolas y alimentarios
inclusivos y eficientes (OE 4)**

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

Masahiro Igarashi
Director de la Oficina de Evaluación
Tel. +39 06570-53903

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

MU657/S



mu657

SERIE DE EVALUACIONES TEMÁTICAS

**Evaluación de la contribución de la FAO al
objetivo estratégico 4:
Propiciar sistemas agrícolas y alimentarios
más inclusivos y eficientes**

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA
AGRICULTURA**

OFICINA DE EVALUACIÓN

Octubre de 2017

Índice

I.	Introducción	5
II.	Estrategia y programa de la FAO en el marco del PE 4	8
III.	Evaluación de la pertinencia estratégica de las actividades realizadas en el marco del PE 4....	12
III.1	Pertinencia del PE 4.....	12
III.2	Claridad conceptual sobre el PE 4	18
III.3	El enfoque del PE 4 en apoyo de la promoción de sistemas agrícolas y alimentarios inclusivos y eficientes	21
IV	La ventaja comparativa y el valor añadido de la FAO en el marco del PE 4.....	23
V.	Sinergias entre PE.....	26
VI.	Integración de cuestiones transversales	27
VII.	Evaluación de la contribución a los resultados	29
VIII.	Contribuciones a los objetivos relativos al género.....	38
IX.	Contribuciones del PE 4 a los ODS.....	39
	Evaluación de los factores facilitadores y limitantes en relación con los resultados y la sostenibilidad de estos.....	40
XI.	Asociaciones	42
XII.	Conclusiones.....	45
XIII.	Recomendaciones	49

Siglas y abreviaturas

BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
CCI	Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados del África Occidental
CIPF	Convención Internacional de Protección Fitosanitaria
DFID	Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional
DPS	División de Asociaciones y de Cooperación Sur-Sur
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIRST	Impacto, resiliencia, sostenibilidad y transformación para la seguridad alimentaria y nutricional
IFI	instituciones financieras internacionales
IR	iniciativa regional
MAFAP	Seguimiento de las políticas agrícolas y alimentarias
MIM	Marco Integrado Mejorado
MPP	Marco de programación por países
MSF	medidas sanitarias y fitosanitarias
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIE	Organización Mundial de Sanidad Animal
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUFI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PCT	Programa de cooperación técnica
PE	programa estratégico
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PPM	Plan a plazo medio
pymes	pequeñas y medianas empresas
RAP	Oficina Regional para Asia y el Pacífico
REU	Oficina Regional para Europa y Asia Central
TCI	División del Centro de Inversiones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USD	dólar estadounidense

I. Introducción

1. El Comité del Programa de la FAO en su 116.º período de sesiones, celebrado en noviembre de 2014¹, aprobó el Plan de trabajo eslabonado indicativo de evaluación de estrategias y programas para 2015-17². En cada período de sesiones del Comité del Programa se presentó una evaluación temática relacionada con los objetivos estratégicos (OE) de la FAO. En dicho contexto, este informe presenta la evaluación del OE 4 relativo a los sistemas agrícolas y alimentarios inclusivos y eficientes.
2. Los objetivos principales de esta evaluación consisten en prestar apoyo a los Estados Miembros de la FAO y la Administración de la Organización en la evaluación de los progresos sobre los OE y examinar cómo el Marco estratégico revisado ha añadido valor a los esfuerzos de la FAO por promover sistemas agrícolas y alimentarios inclusivos y eficientes. En particular, en esta evaluación:
 - se determinarán la validez y la eficacia de la lógica de intervención y los mecanismos de ejecución del programa estratégico 4 (PE 4);
 - se examinará cómo la orientación estratégica revisada ha añadido valor a los esfuerzos de la FAO por propiciar sistemas agrícolas y alimentarios más inclusivos y eficientes y qué resultados se han obtenido a este respecto;
 - sobre la base de lo anterior, se formularán recomendaciones estratégicas para la FAO (en particular para el equipo de gestión del PE).
3. Como el Marco estratégico se aprobó en 2013, la evaluación abarca la labor de la FAO llevada a cabo o prevista en los períodos 2014-15 y 2016-17. El enfoque de esta evaluación se centró en examinar la contribución general de la FAO al OE 4 a través de las actividades impulsadas por el PE 4 y otros esfuerzos según se ha considerado necesario³. Para fundamentar las evaluaciones en relación con estas dimensiones, se realizaron estudios de casos en los países y una evaluación de la iniciativa regional llevada a cabo en Europa y Asia central⁴, así como la triangulación de fuentes adicionales de datos cualitativos y cuantitativos.
4. La lista completa de preguntas de la evaluación figura en el Recuadro 1.

¹ Informe del 116.º período de sesiones del Comité del Programa, noviembre de 2014 (CL 150/5).

² Plan de trabajo eslabonado indicativo de evaluación de estrategias y programas para 2015-17, noviembre de 2014 (PC 116/5).

³ Dada la naturaleza del desarrollo de cadenas de valor inclusivas, existen numerosas actividades que abordan varios OE. La evaluación identificó muchos proyectos categorizados en otros OE, pero que también contenían elementos del OE 4 como los vínculos de mercado, la inocuidad de los alimentos, etc. A modo de ejemplo se pueden citar el programa del Centro de Emergencia para la Lucha contra las Enfermedades Transfronterizas de los Animales, llevado a cabo en el marco del OE 5, y el programa "Livelihood and Food Security Programme" (Programa sobre medios de vida y seguridad alimentaria) de Zimbabwe, perteneciente al OE 2.

⁴ Sobre la base de los resultados de una evaluación de evaluabilidad del PE 4, el equipo de evaluación determinó la Iniciativa regional sobre la mejora del comercio agroalimentario y la integración de los mercados que se llevó a cabo en Europa y Asia Central como estudio de casos para esta evaluación dado que reunía todos los elementos del PE 4 en su diseño y su nivel de ejecución era el más avanzado de las tres iniciativas regionales del PE 4.

Recuadro 1. Preguntas de la evaluación

Importancia estratégica:

- Claridad conceptual: ¿Existe una comprensión común del concepto de sistemas agrícolas y alimentarios inclusivos y eficientes en el programa y en la FAO? ¿Cómo se traducen los conceptos en el diseño de los programas y proyectos? ¿Cómo se integran los temas transversales del cambio climático, la nutrición y la gobernanza en el programa?
- ¿En qué medida aborda el programa los objetivos de igualdad de género de la FAO?
- ¿Cuáles son las esferas de ventaja comparativa del PE 4?

Contribución a los resultados

- ¿Cuáles son los progresos en relación con los resultados establecidos a nivel mundial, regional y nacional a los que ha contribuido la FAO hasta el momento a través de su labor en el marco del PE 4?
- ¿La enunciación del OE 4 ha conllevado una mejora de los programas que ha dado lugar a datos objetivos sobre sistemas agrícolas y alimentarios más inclusivos y eficientes?
- ¿Cuáles son los progresos respecto de los resultados relativos a los objetivos de igualdad de género de la FAO a los el PE 4 ha contribuido hasta ahora?
- ¿Cuáles son los factores facilitadores y limitantes que contribuyen al logro de resultados, o lo dificultan, y qué medidas se deben adoptar para contribuir a la sostenibilidad de los resultados?

Modalidades de ejecución

- ¿Las iniciativas regionales son pertinentes y eficaces?
- ¿En qué medida se integra el aprendizaje derivado de las iniciativas llevadas a cabo sobre el terreno en el enfoque mundial y viceversa?
- ¿El apoyo proporcionado por la Sede y las oficinas regionales es suficiente?
- ¿En qué medida ha sido eficaz el enfoque de la FAO para colaborar con asociados clave?

Metodología

5. En la evaluación se emplearon múltiples fuentes para recopilar datos y métodos mixtos de análisis, validación y triangulación de datos objetivos en relación con las preguntas de la evaluación. Las fuentes de datos y los métodos de recopilación son los siguientes: examen y análisis de documentos; metaanálisis de datos objetivos procedentes de la Oficina de Evaluación de la FAO y de otras evaluaciones; entrevistas con el personal, asociados y partes interesadas de la FAO en la Sede y los ámbitos regional y nacional (unas 600 personas); cinco encuestas; y estudios de países.

6. El equipo de evaluación visitó los siguientes países⁵:
 - *África*: Etiopía, Gambia, Ghana, Rwanda, Senegal y Zimbabwe;
 - *Asia y el Pacífico*: India, Tailandia y Viet Nam;
 - *América Latina y el Caribe*: Barbados, Bolivia, Chile, Colombia, Jamaica y México;
 - *Europa y Asia central*: Hungría, República de Moldova, Suiza, Tayikistán y Ucrania;
 - *Cercano Oriente*: Egipto y Túnez.
7. La evaluación del OE 4 también se basó en los resultados de las evaluaciones de programas concluidas recientemente o en curso en los países siguientes: Arabia Saudita, Bangladesh, el Camerún, los Estados del Caribe, Guatemala, Kenya, Kirguistán, Myanmar, el Pakistán y la República Unida de Tanzania, así como la Evaluación del Programa de la FAO en Cisjordania y la Franja de Gaza.

Limitaciones

8. Aunque el PE 4 se ha incluido en la Evaluación de los logros institucionales realizada en 2017, en la cual se evaluarán los resultados en el ámbito de los logros para el período 2014-17 a finales de 2017, este no se incluyó en la Encuesta sobre los puntos de referencia y los logros institucionales en 2014-15, por tanto, no existían puntos de referencia ni datos conexos disponibles sobre el programa en el momento de esta evaluación.
9. Durante la evaluación resultó evidente que existen enfoques diversos para clasificar los proyectos de conformidad con uno o varios PE. Muchos proyectos estaban clasificados en el marco de otros OE, pero podría afirmarse que centraban una atención significativa en el PE 4. Esto quedó patente en algunos proyectos de gran envergadura como el programa "Livelihood and Food Security Programme" (Programa sobre medios de vida y seguridad alimentaria) del Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID) y algunos proyectos de la Unión Europea en Zimbabwe, así como los proyectos sobre inocuidad de los alimentos en Bangladesh. Esta situación creó dificultades a la hora de obtener una visión clara de la cartera de proyectos relativos al PE 4. No obstante, estos proyectos también se incluyeron en el análisis cuando se consideró apropiado.
10. En relación con la cuestión de la clasificación, numerosas actividades incluidas en el ámbito del OE 4 ya estaban en curso antes de 2014, dificultando así la vinculación de las contribuciones con el OE 4.
11. El equipo de evaluación llevó a cabo cinco encuestas para tratar de obtener percepciones de las partes interesadas sobre diversas esferas de trabajo. Aparte de la encuesta de los puntos de contacto de género, se obtuvieron respuestas limitadas a las encuestas y los datos cuantitativos no se pudieron utilizar para las mismas. No obstante, las observaciones cualitativas recibidas sí se han tomado en consideración.

⁵ Los criterios para la selección de los países se presentan en el mandato de la evaluación, que figura en el Anexo 4.

II. Estrategia y programa de la FAO en el marco del PE 4

12. El PE 4 refleja la importante dimensión internacional de los sistemas agrícolas y alimentarios y reconoce el comercio como un elemento importante de la seguridad alimentaria y el bienestar económico y social. Las influencias de la globalización, la concentración, la modernización y la industrialización en la agricultura (incluidas la actividad forestal y la pesca), que se contrarrestan entre sí, contribuyen a lograr aumentos de la eficiencia en los sistemas alimentarios; sin embargo, estos elementos también crean barreras competitivas que marginan a los actores en menor escala, en particular, a los países menos adelantados.
13. El PE 4 de la FAO reconoce que para crear sistemas agrícolas y alimentarios inclusivos y eficientes será necesaria la participación de los Estados Miembros y la adopción de medidas a nivel mundial, regional y nacional a fin de lograr el objetivo de un mundo sin hambre. Los sistemas alimentarios tendrán que optimizar la eficiencia de los recursos en la producción y suministro de productos rentables, saludables e inocuos para todas las personas, garantizando al mismo tiempo la inclusión y la integración de los pequeños productores, los grupos de consumidores vulnerables y los países económicamente más débiles en los sistemas alimentarios.
14. Para el período 2014-17, el objetivo del PE 4 consiste en contribuir al OE 4 abordando tres logros: el fortalecimiento de los acuerdos, mecanismos y normas internacionales (Logro 4.1); políticas y programas en favor de modelos empresariales eficientes para desarrollar cadenas de valor agrícolas y alimentarias que incluyan un enfoque centrado en minimizar las pérdidas y el desperdicio de alimentos (Logro 4.2); y políticas de apoyo, instrumentos financieros e inversiones que mejoren los incentivos destinados a los actores en pequeña escala (Logro 4.3).
15. El PE 4 aborda estos tres logros a través de intervenciones específicas clasificadas en 10 realizaciones. El marco de resultados del PE 4, aprobado por los Estados Miembros de la FAO para el período 2014-17, se presenta en el Cuadro 1, y los informes en relación con las metas de los indicadores se presentan en el Anexo 2.

Cuadro 1. Marco de resultados del PE 4 (2014-17)

Objetivo estratégico: Propiciar sistemas agrícolas y alimentarios más inclusivos y eficientes

Logro 4.1: Los países formulan y ponen en práctica acuerdos, mecanismos y normas internacionales que promueven el comercio y los mercados más eficientes e inclusivos.

- Realización 4.1.1: Los países formulan y acuerdan normas internacionales nuevas y revisadas en materia de inocuidad y calidad de los alimentos y salud vegetal que sirven de referencia para la armonización internacional.
- Realización 4.1.2: Se presta apoyo a los países y sus comunidades económicas regionales para que formulen y apliquen eficazmente acuerdos, reglamentos, mecanismos y marcos internacionales que fomenten mercados transparentes y mejores oportunidades de mercado mundiales y regionales.
- Realización 4.1.3: Se proporciona a los gobiernos y las partes interesadas nacionales información actualizada y análisis con miras a la formulación y puesta en práctica de estrategias de comercialización y comercio eficaces e inclusivas.
- Realización 4.1.4: Se presta apoyo a las instituciones del sector público para mejorar su capacidad de diseñar y poner en práctica mejores políticas y marcos reglamentarios y de prestar servicios públicos relacionados con la sanidad vegetal y animal y la inocuidad y la calidad de los alimentos.

Logro 4.2: Los sectores público y privado desarrollan y ponen en práctica agronegocios y cadenas agroalimentarias más inclusivos y eficientes.

- Realización 4.2.1: Se presta apoyo a las instituciones del sector público para formular y poner en práctica políticas y estrategias y para proporcionar bienes públicos que mejoren la inclusividad y la eficiencia de las cadenas agroalimentarias.
- Realización 4.2.2: Se presta apoyo para el desarrollo de programas basados en hechos comprobados de reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos en los ámbitos nacional, regional y mundial.
- Realización 4.2.3: Se proporciona apoyo técnico y de gestión a los agentes de la cadena de valor para fomentar cadenas agroalimentarias inclusivas, eficientes y sostenibles.

Logro 4.3: Los sectores público y privado elaboran y ponen en práctica políticas, instrumentos financieros e inversiones que mejoran el carácter inclusivo y la eficiencia de los sistemas agroalimentarios.

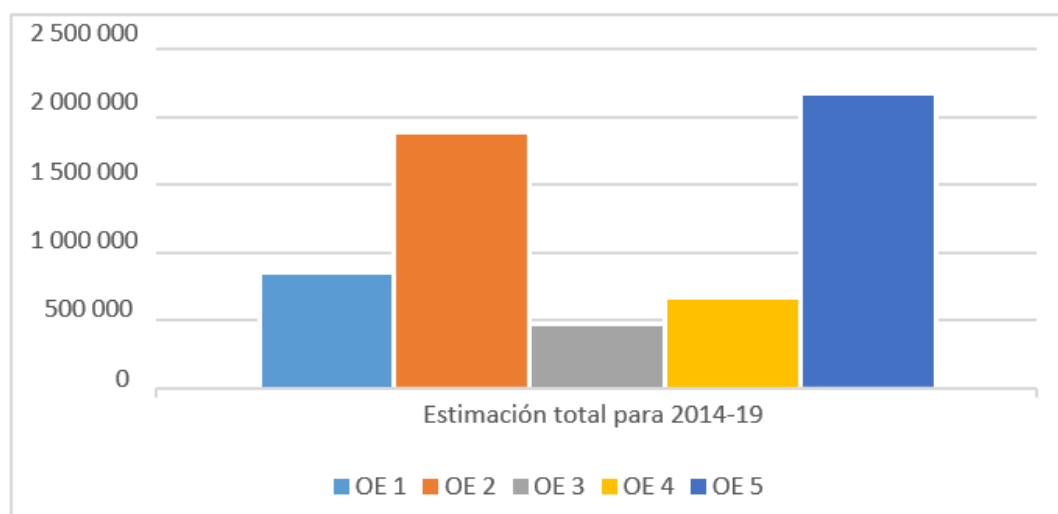
- Realización 4.3.1: Se presta apoyo a las instituciones de los sectores público y privado para diseñar y poner en práctica instrumentos y servicios financieros que mejoran el acceso al capital en aras de unos sistemas agroalimentarios eficientes e inclusivos.
- Realización 4.3.2: Se presta apoyo a las instituciones de inversión públicas y privadas para incrementar las inversiones responsables en sistemas agroalimentarios eficientes e inclusivos.
- Realización 4.3.3: Se establecen sistemas para supervisar, analizar y gestionar los efectos de las políticas relativas al comercio, la alimentación y la agricultura en los sistemas alimentarios.

16. **El nuevo Plan a plazo medio (PPM) para 2018-2021 fue aprobado por la Conferencia de la FAO en su 40.º período de sesiones, celebrado en julio de 2017.** El OE 4 se centrará en mejorar la capacidad de los países de participar en la formulación de acuerdos comerciales y normas internacionales, a fin de elaborar y aplicar políticas y regulaciones favorables, así como potenciar las capacidades de los actores de las cadenas de valor y los servicios de apoyo (financiación e inversión), y proporcionar información y análisis sobre los mercados mundiales⁶.
17. El marco de resultados se ha reformulado para pasar de logros basados en temas específicos como el establecimiento de normas, el comercio, el desarrollo de cadenas de valor, la pérdida y el desperdicio de alimentos, la inversión y las finanzas, a un enfoque más integrado orientado a mejorar la eficiencia y la inclusividad de los sistemas agrícolas y alimentarios, y vincularlo de manera explícita a los resultados de desarrollo. El PPM para 2018-2021 ahora incluye cuatro logros en el OE 4. Las realizaciones se han reorganizado y reducido de diez a ocho, con la consolidación de dos realizaciones sobre la aplicación de políticas y el cambio de nivel de los resultados en materia de reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos, que han dejado de ser un indicador del progreso en el ámbito de las realizaciones para constituir ahora un indicador del progreso en el ámbito de los OE. En el Anexo 1 del presente documento se proporciona un gráfico más detallado del marco de resultados revisado.

Recursos y ejecución

18. Tal como se muestra en la Figura 1, el OE 4 recibe la segunda menor asignación de financiación de los cinco OE, con una estimación para el período 2014-19 por valor de 674 millones de USD, o el 11 % del presupuesto total de la FAO durante este período.

Figura 1. Comparación de los presupuestos de los OE para 2014-19, en miles de USD



Fuente de la Figura 1: Cálculos del autor basados en el informe sobre la ejecución del programa para 2014-15, el Programa de trabajo y presupuesto para 2016-17 y el Programa de trabajo y presupuesto para 2018-19.

19. En comparación con las fuentes de financiación de otros programas estratégicos, el OE 4 es el que guarda más equilibrio entre las contribuciones extrapresupuestarias (esto es, los proyectos financiados por donantes) y la consignación neta (es decir, los fondos del Programa ordinario de la FAO), con compromisos para el período 2014-19 por valor de 317,6 millones de USD (47 %) procedentes de la consignación neta de la FAO y 356,7 millones de USD en contribuciones extrapresupuestarias. El porcentaje medio de financiación procedente de la

⁶ FAO, 2017, PPM para 2018-2021.

consignación neta en los cinco OE es del 31 %. La elevada proporción de la financiación del Programa ordinario destinada al OE 4 se debe principalmente a la relativa gran cantidad de áreas técnicas fundamentales (fondos reservados) que incluye el Logro 4.1 del OE 4. El Logro 4.2 atrae la mayor parte de financiación extrapresupuestaria.

20. Un análisis del Sistema de información sobre gestión del Programa de campo de la FAO muestra que existen 518 proyectos que han contribuido o están contribuyendo a los logros del OE 4 durante el período comprendido entre 2014 y 2017. Los proyectos nacionales representan la mayor parte del presupuesto del programa (48 %). A nivel regional, Asia recibió la mayor parte de la financiación destinada a proyectos relacionados con el OE 4 (20 %) durante el período 2014-17, seguida de África (17 %) y América Latina (11 %)⁷.
21. La Unión Europea es el mayor asociado externo e individual que aporta recursos del programa de campo del OE 4, pues proporciona más de 40 millones de USD. La FAO es el segundo mayor colaborador en el programa de campo del OE 4, ya que proporciona solo un poco menos de 36 millones de USD a través del Programa de cooperación técnica (PCT).
22. A nivel regional, la FAO está llevando a cabo actualmente un total de 15 iniciativas regionales (IR), que están destinadas a responder a las prioridades regionales expresadas por los Estados Miembros en las conferencias regionales de la FAO. Aunque las IR no se clasifican en OE específicos, se han determinado "PE principales" para cada una de ellas. Existen tres IR en el marco del PE 4; son las siguientes:
 - Comercio agroalimentario e integración de los mercados: Europa y Asia central;
 - Desarrollo de cadenas locales en favor de la seguridad alimentaria y la nutrición: Estados insulares del Pacífico⁸;
 - Desarrollo de cadenas de valor agrícolas y alimentarias: mejora de los sistemas alimentarios y de piensos a nivel nacional y regional en el Caribe⁹.
23. Asimismo, se informó al equipo de evaluación de que para 2016-17, la Iniciativa regional sobre la mejora del comercio agroalimentario y la integración de los mercados (IR 2) en África fue objeto de una revisión exhaustiva que dio lugar a una ampliación de su alcance más allá de su enfoque original en la intensificación de la producción para incluir también aspectos de las cadenas de valor. Actualmente se denomina "Intensificación de la producción sostenible y desarrollo de las cadenas de valor" y está impulsada por el PE 2 pero relacionada de manera significativa con el PE 4.

⁷ El Sistema de información sobre gestión del Programa de campo no proporciona información sobre los proyectos llevados a cabo por la División del Centro de Inversiones de la FAO; sin embargo, el equipo de evaluación entiende que existen 22 proyectos de este tipo que contribuyen al OE 4 y la Iniciativa regional sobre la mejora del comercio agroalimentario y la integración de los mercados en Europa y Asia central.

⁸ La Iniciativa interregional sobre los pequeños Estados insulares en desarrollo como mecanismo de ejecución de la FAO para el Programa de Acción Mundial sobre Seguridad alimentaria y nutrición en los pequeños Estados insulares en desarrollo, que se puso en marcha en julio de 2017 en el 40.º período de sesiones de la Conferencia de la FAO, abarcará los Estados insulares del Pacífico.

⁹ En 2016, la IR 2 y la IR 3 para la región de América Latina y el Caribe se fusionaron, con el PE 3 a la cabeza y el apoyo del PE 4 y el PE 2. La IR pasó a denominarse "Agricultura familiar y sistemas alimentarios inclusivos para el desarrollo rural sostenible".

III. Evaluación de la pertinencia estratégica de las actividades realizadas en el marco del PE 4

III.1 Pertinencia del PE 4

Resultado 1. La finalidad del OE 4 consiste en ampliar perspectivas, de un enfoque centrado en la producción a un enfoque de sistemas agrícolas y alimentarios más integral. Los sistemas agrícolas y alimentarios tendrán que optimizar la eficiencia de los recursos en la producción y el suministro de productos rentables, saludables e inocuos para todas las personas, garantizando al mismo tiempo la inclusión y la integración de los pequeños productores, los grupos de consumidores vulnerables y los países económicamente más débiles. El PE 4 aborda estas cuestiones a través de sus realizaciones y, por tanto, el equipo de evaluación lo consideró altamente pertinente.

24. Las normas son fundamentales para un acceso eficaz a los mercados. En el caso del comercio agrícola, esto incluye la armonización de las normas de calidad y también los requisitos sanitarios y fitosanitarios. Cada vez más, los acuerdos comerciales buscan promover normas de sostenibilidad medioambiental y de carácter social. El establecimiento de estas normas requiere el establecimiento de normas de referencia internacionales, por consenso y sobre la base de enfoques objetivos y científicos. A fin de tomar decisiones informadas sobre políticas comerciales y agrícolas, los países necesitan disponer de análisis adecuados de las distintas normas y acuerdos comerciales. La recurrencia y los efectos de la volatilidad a corto plazo en el comercio de alimentos y los precios de estos requieren un seguimiento continuo para fundamentar las medidas a nivel nacional e internacional, en particular a través de la cooperación internacional.
25. Las políticas, las instituciones y los procesos no solo deben abordar el comercio, la inocuidad de los alimentos y los reglamentos sanitarios y fitosanitarios impuestos por los países en virtud de los acuerdos, sino también permitir el desarrollo de cadenas de valor que cumplan los requisitos de los operadores comerciales. Es necesario prestar una atención especial a garantizar que los actores en pequeña y mediana escala, tanto hombres como mujeres, no sean excluidos de las oportunidades de adición de valor derivadas de la integración y la consolidación verticales de las cadenas de suministro. Los pequeños agricultores necesitan acceder a conocimientos, competencias y apoyo para participar de manera eficaz en las cadenas de valor y competir en condiciones de igualdad en el mercado. El empoderamiento y la capacitación de las organizaciones de productores, la capacitación y el desarrollo institucional, así como el acceso a inversiones rurales y financiación del comercio son también componentes esenciales. El PE 4 de la FAO apoya a los Estados Miembros abordando estos aspectos a través de sus realizaciones.
26. A nivel mundial, la FAO, de conformidad con su mandato y las orientaciones proporcionadas por su órgano rector, elabora una serie de productos de información y análisis de los mercados. Los gobiernos y organismos intergubernamentales confían en los análisis de la FAO por considerarlos auténticos y fiables. Los análisis se emplean especialmente en la consideración de decisiones sobre políticas e intervención en mercados, por lo que se hace referencia a estos al tomar decisiones de gran importancia nacional e internacional. Los conjuntos de datos de la FAO se usan de manera sencilla en foros intergubernamentales (por ejemplo, el Comité de Agricultura de la Organización Mundial del Comercio) y en revisiones internacionales o por pares de políticas y medidas de apoyo sectorial formuladas por los países.

27. En una evaluación de la contribución de la FAO a los conocimientos sobre alimentación y agricultura llevada a cabo en 2015 que abarcó las actividades principales sobre el OE 4, se observó que la FAO proporciona una amplia gama de productos y servicios de conocimiento, lo cual responde ampliamente al mandato de la Organización y a las solicitudes de los Estados Miembros. Varios se reconocen y valoran ampliamente, como las bases de datos estadísticas. Algunos, no obstante, podrían adaptarse mejor a las necesidades particulares de sus destinatarios. Existe una gran diversidad en cuanto a los objetivos, capacidades y medios de los posibles beneficiarios de los productos y servicios de conocimiento de la FAO, y el equipo de evaluación señaló que lo que se estaba haciendo no era suficiente para evaluar las necesidades de los usuarios y alumnos, lo cual constituye un factor limitante para su uso.
28. A nivel nacional y regional, la pertinencia de las realizaciones del PE 4 queda patente, tal como se indica en los párrafos siguientes, por el aumento de las solicitudes de apoyo procedentes de gobiernos y organizaciones regionales.
29. Aunque la producción de petróleo, gas y minera ha dado lugar a un auge de las economías y a un aumento de la desigualdad en algunos países africanos, muchos países de la región todavía se incluyen en la categoría de países menos adelantados. La mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición es la prioridad principal para la mayoría de los países. En muchos países africanos, los precios de los alimentos son muy elevados, debido sobre todo a la baja productividad agrícola y a los elevados costos de transporte, y numerosos consumidores africanos destinan entre el 40 % y el 50 % de sus gastos a productos alimentarios primarios¹⁰. La mejora de la eficiencia de la producción y la elaboración podría rebajar los precios y proporcionar a los agricultores locales una cuota de mercado más amplia. Según se expresa en sus políticas agrícolas, actualmente en numerosos países la atención se está centrando cada vez más en la potenciación de la agricultura, los agronegocios y la industrialización.
30. La oficina regional en Ghana señaló que en África la prioridad es el empleo juvenil (por ejemplo, la campaña actual del Gobierno de Ghana "Planting for food and for jobs" [Plantar para obtener alimentos y puestos de trabajo]). El razonamiento en este caso se basa en que el sector manufacturero o la industria son demasiado escasos para proporcionar puestos de trabajo, por lo que el empleo debe proceder del sector agrícola. Aunque generalmente los jóvenes no se interesan por los puestos de trabajo relacionados con la producción agrícola, existen numerosas oportunidades, por ejemplo, en los puestos de trabajo de los agronegocios en los segmentos finales de la cadena de valor (como la logística y la elaboración), lo cual destaca la pertinencia del PE 4.
31. Debido al crecimiento de la población juvenil y al envejecimiento de la población agrícola, muchas organizaciones han reconocido la necesidad de alentar a los jóvenes a participar en mayor medida en la agricultura. El empleo juvenil se identificó como prioridad regional para África durante la Conferencia Regional de la FAO celebrada en 2017.
32. Muchos de los países visitados en esta evaluación determinaron actividades centradas en los jóvenes y relacionadas con el OE 4. Se señaló que en Gambia un nuevo proyecto de 13 millones de USD financiado por la Unión Europea tenía el objetivo de mejorar las oportunidades económicas de los jóvenes. En Rwanda, los jóvenes emprendedores reciben apoyo del Fondo Fiduciario de Solidaridad para África a fin de desarrollar empresas de producción avícola. La FAO también ha proporcionado un apoyo considerable para crear el Foro de Agronegocios para Jóvenes de Rwanda, que actualmente cuenta con 1 200 miembros registrados. El Foro

¹⁰ Brooks, Karen; Zorya, Sergiy; Gautam, Amy y Goyal, Aparajita, 2013, *Agriculture as a Sector of Opportunity for Young People in Africa*. Documento de trabajo n.º 6473 de investigación sobre políticas. Banco Mundial, Red para un Desarrollo Sostenible, Departamento de Servicios Agrícolas y Medioambientales, pág. 8.

cuenta con representantes voluntarios en cada uno de los 30 distritos, así como una junta. Los miembros están organizados en cinco grupos clasificados por negocio: tecnologías de la información y la comunicación en la agricultura, servicios, producción, ganadería y elaboración. Los jóvenes han recibido asistencia en la determinación de los desafíos y las oportunidades que les plantean los agronegocios en Rwanda y están elaborando su estrategia y un primer plan anual. En su sitio web¹¹ se detallan oportunidades de financiación e inversión, información y productos de los miembros y apoyo al establecimiento de contactos.

33. El acceso de los pequeños agricultores a la financiación ha seguido siendo uno de los principales obstáculos a la revolución agrícola y la reducción de la pobreza. Abordar los desafíos relativos a la financiación de las cadenas de valor se considera de gran importancia y esencial para propiciar sistemas agrícolas y alimentarios inclusivos. A nivel nacional se está llevando a cabo una serie de actividades de financiación, además de esfuerzos para elaborar productos de conocimiento y crear capacidad. Por ejemplo, en la República Unida de Tanzania, la FAO se asoció con la Fundación Rabobank¹² (que incluye el Banco Nacional de Microfinanzas¹³) para abordar los desafíos de producción, financiación y comercialización a los que se enfrentan los pequeños productores de arroz con cáscara.
34. En América Latina y el Caribe existe una gran diferencia entre países. En los países más ricos, como Chile, el Brasil y la Argentina, la agricultura está dominada por un pequeño número de grandes propietarios de tierras que producen la mayor parte de la producción agrícola del país y están ampliamente integrados en la economía mundial. El resto se cultiva en pequeñas explotaciones, que contribuyen relativamente poco a la producción agrícola o a la economía. La desigualdad es significativa en la región. En otros países, como Bolivia o México existe una mayor diversidad de producción agrícola debido a la influencia de los grupos indígenas y a sistemas políticos diferentes, mientras que en algunos otros, los disturbios políticos o civiles y la guerra han interrumpido el trabajo. En una región con diferencias tan amplias entre países, el PE 4 surge como un enfoque altamente pertinente; la atención puede variar pero es el enfoque de sistemas alimentarios del PE 4 el que fundamenta los debates de la FAO con las contrapartes nacionales, tomando en consideración cuestiones como, por ejemplo, de qué forma afecta el nivel de exportaciones y globalización de los mercados al consumo local. Las pérdidas y el desperdicio de alimentos también son de gran interés. El apoyo de la FAO a los contratos institucionales en favor de la producción de los pequeños agricultores y el fortalecimiento de los vínculos con los mercados nacionales, regionales y mundiales ha constituido un elemento común para todos los países.
35. En numerosos países de América Latina existe una población indígena significativa y la FAO está destinando una parte del presupuesto y algunas actividades experimentales a las cuestiones indígenas en el marco del PE 4 como elemento de inclusividad. Por ejemplo, en Colombia, la FAO está alentando a las comunidades indígenas o desfavorecidas a trabajar en asociaciones y cadenas de valor como forma de mejorar sus ingresos y reducir el conflicto. Casi todos los proyectos del PE 4 en Bolivia se centran en las poblaciones indígenas (tanto minorías étnicas del Amazonas como grupos indígenas del Altiplano), así como en los jóvenes y las mujeres. Incluso la labor normativa de alto nivel como la elaboración de la norma para la quinua está destinada a beneficiar a los pequeños agricultores y los productores indígenas. Como ejemplo de proyecto se puede citar el proyecto de la quinua y los camélidos, en el que se

¹¹ <http://www.ryaf.rw/index.php> (en inglés).

¹² Rabobank es un proveedor de servicios financieros internacional que opera basándose en principios cooperativos. Ofrece servicios bancarios al por menor, al por mayor y privados, así como servicios de arrendamiento e inmobiliarios.

¹³ Cuando el Banco Nacional de Microfinanzas fue privatizado por el Gobierno de la República Unida de Tanzania en 2005, Rabobank adquirió una participación del 35 %.

trabaja con 40 comunidades y que ha fortalecido el conocimiento indígena en materia de producción y elaboración (véase el Recuadro 2). En el proyecto “Camacho” se está trabajando con poblaciones indígenas de todo el sistema agroalimentario. Una decisión muy acertada ha sido contratar técnicos de la zona local que comprenden los problemas locales y hablan las lenguas locales. Esto es un gran avance a los ojos de la población local. Un miembro de esta señaló que “la FAO había apoyado realmente a las personas en su propia realidad”.

Recuadro 2. Sistema Agroalimentario Integrado Quinoa/Camélidos: Promoción de la Agricultura Familiar Comunitaria Sustentable en el Altiplano Boliviano

En un proyecto financiado por Italia, realizado en Bolivia y titulado “Sistema Agroalimentario Integrado Quinoa/Camélidos: Promoción de la Agricultura Familiar Comunitaria Sustentable en el Altiplano Boliviano”, se llevaron a cabo actividades en todo el sistema agroalimentario, en particular, relacionadas con la mejora de las semillas (que incluyó la certificación de los productores de semillas y el establecimiento de bancos de semillas municipales), la producción y la reproducción (capacitación y certificación orgánica), la elaboración de quinua, lana y carne (a través de una manipulación posterior a la cosecha y un almacenamiento mejorados, capacitación y provisión de equipos para grupos de elaboradores, y facilitación del acceso a la financiación), la comercialización (promoción de los beneficios de la comercialización en grupo y a través de contratos con el municipio para participar en programas de alimentación escolar) y el consumo (con beneficios nutricionales como resultado). Se realizaron evaluaciones de mercado y se crearon vínculos con los mercados nacionales e internacionales para los productos de la quinua y los camélidos (incluso con la Expo de Milán celebrada en 2015). Se hizo hincapié en los conocimientos tradicionales y se les otorgó valor. Se empoderó a los miembros de la comunidad para que trabajaran de manera conjunta con los municipios a fin de planificar la alimentación escolar. El trabajo se ha institucionalizado mediante su inclusión en las normas, leyes y contratos a nivel municipal y se han destinado recursos procedentes de los presupuestos anuales de los municipios interesados. Esto constituye un ejemplo excelente de intervención nutricional sostenible basada en sistemas agroalimentarios eficientes e inclusivos.

36. En muchos de los pequeños Estados insulares en desarrollo (en el Pacífico, el Caribe y el océano Índico), el aislamiento, el pequeño tamaño de la tierra y los costos relativamente elevados de los insumos, el transporte y la mano de obra hacen que el desarrollo de sistemas agrícolas y alimentarios suponga un problema. Se ha creado una dependencia cada vez mayor de las importaciones y la nutrición deficiente y la obesidad son problemas cada vez mayores. Un enfoque habitual del PE 4 ha consistido en crear una producción de alimentos locales, en particular cadenas de valor locales más diversificadas, al tiempo que el turismo y los supermercados locales ofrecían un mercado importante. Se espera que estos países no dependan tanto del exterior y que disminuya el gasto de divisas (aunque no parece que hasta ahora se haya realizado un seguimiento del beneficio financiero de la sustitución de importaciones). En el Caribe, esto ha incluido trabajar con las cadenas de valor de la yuca, el mando, los productos lácteos, la piña, los pequeños rumiantes, la miel y la cebolla. En las Islas Cook, situadas en el Pacífico, un proyecto del PCT ha respaldado las cadenas de valor de la vainilla y el zumo de noni orgánico como exportaciones de alto valor, y las cadenas de valor de las hortalizas hidropónicas para la industria del turismo.
37. En Europa y Asia central, la definición de “pequeño” varía entre, por ejemplo, Ucrania (donde ya existen numerosas explotaciones comerciales de gran tamaño) y Tayikistán o la República de Moldova. La consolidación de las tierras valiosas ya es una característica de muchos países. Otra característica del pasado soviético común es la aversión o el escepticismo hacia las cooperativas de agricultores, con varios intentos de formar cooperativas que no han cumplido

las expectativas. Y por último, la fragmentación de los sectores de los agronegocios también constituye una característica común, resultado de lo cual a menudo los requisitos de los contratos de exportación no se cumplen en términos de cantidades. Muchos países de la región están considerando vincular su producción a los mercados mundiales y existe una fuerte demanda de intervenciones relacionadas con el PE 4.

38. En vista de este contexto, la IR 2 para el presente bienio 2016-17 puesta en marcha en Europa y Asia central tiene por objeto apoyar a los Estados Miembros en el fomento de un entorno de políticas agroalimentarias y comerciales para las pequeñas y medianas empresas. La División del Centro de Inversiones de la FAO (TCI) ha llevado a cabo, en colaboración con el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), un análisis de las cadenas de valor. En la República de Moldova, por ejemplo, la FAO realizó una evaluación nacional del sector agroalimentario y preparó seis estudios de referencia de los programas de promoción de las exportaciones de alimentos. La FAO está trabajando con los pequeños agricultores, pero también con los grandes productores (por razones de eficiencia). Por ejemplo, en Georgia la atención parece haberse centrado en los productores comerciales al facilitar la Plataforma de los sectores público y privado sobre las políticas relacionadas con los productos lácteos. También se ha respaldado la labor sobre el reverdecimiento de cadenas de valor. Ejemplo de ello es el proyecto de la TCI *Improving the Efficiency of Fruit and Vegetable Value Chains in Tajikistan and Moldova* (Mejora de la eficiencia de las cadenas de valor de las frutas y las hortalizas en Tayikistán y la República de Moldova). El desarrollo de cadenas de valor sensibles a las cuestiones de género también ha constituido una importante esfera de trabajo. La Oficina Regional de la FAO para Europa y Asia Central llevó a cabo, en 2016-17, una investigación y estudios de la sensibilidad a las cuestiones de género para examinar cadenas de valor en Albania, Azerbaiyán, Tayikistán y Uzbekistán, con el objetivo de determinar oportunidades para la participación de las mujeres del medio rural en la generación de ingresos y las actividades empresariales. Basándose en las recomendaciones de los informes anteriores, la IR 2 impartió capacitación en Kirguistán y Uzbekistán entre marzo y mayo de 2017.
39. En Asia, numerosas economías están impulsadas en gran medida por el mercado. Este es especialmente el caso en los países de ingresos medianos como Viet Nam, donde el enfoque ha pasado de la producción destinada a abordar las preocupaciones de seguridad alimentaria al comercio como motor del crecimiento económico. El énfasis que hace el PE 4 en los aspectos posteriores a la producción y las preocupaciones relativas al propiciamiento del comercio demuestra que la FAO se encuentra en una posición adecuada para apoyar a los gobiernos en la consecución de estos objetivos. En Viet Nam, el Marco de programación por países (MPP) incluye prioridades sobre inocuidad de los alimentos, reducción de las pérdidas posteriores a la cosecha, y políticas y programas en apoyo de sistemas alimentarios para grupos rurales vulnerables. Asimismo, la Oficina Regional de la FAO para Asia y el Pacífico está proponiendo una iniciativa regional "One Health Plus" derivada del enfoque "Una salud", es decir, un enfoque integrador destinado a prevenir y mitigar las amenazas para la salud en la interfaz entre animales, seres humanos, plantas y medio ambiente, con el objetivo de lograr la salud y el bienestar públicos y facilitar el comercio. Esto constituye un paso positivo especialmente teniendo en cuenta los desafíos de movilización de recursos a los que se enfrenta la región, donde los donantes bilaterales cada vez proporcionan menos apoyo e incluso los fondos del PCT están disminuyendo. La elaboración y la promoción de enfoques programáticos a medio y largo plazo se correspondería con las preferencias expresadas por los donantes.
40. En la región del Cercano Oriente y África del Norte, la reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos es una de las prioridades de los países. Se está llevando a cabo un proyecto titulado *Food Loss and Waste Reduction and Value Chain Development for Food Security in Egypt and Tunisia* (Reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos y desarrollo de cadenas

de valor para la seguridad alimentaria en Egipto y Túnez), con el objetivo de reducir un 15 % las pérdidas de uvas y tomates como resultado del proyecto. Se han realizado algunos estudios pequeños sobre inclusión en las cadenas de valor, por ejemplo, un análisis de las cadenas de valor de las plantas medicinales y aromáticas en Egipto para determinar si son sensibles a las cuestiones de género. Esto ha demostrado el potencial para apoyar la inclusión de las mujeres. Sin embargo, no queda claro cómo se emplearán dichos estudios. Se necesita un mayor apoyo para traducir este estudio en un plan de acción para el cambio de las políticas o la mejora del desarrollo de cadenas de valor.

41. En definitiva, la promoción de una perspectiva de sistemas agrícolas y alimentarios con un enfoque del PE 4 centrado en los aspectos posteriores a la producción de la cadena de valor resulta oportuno y pertinente. A pesar de los méritos del enfoque del PE 4, se pueden determinar una serie de obstáculos que hasta ahora han limitado su adopción. Esto incluye la necesidad de aclarar mejor lo que ofrece el PE 4, garantizar capacidades suficientes para ejecutar el programa y examinar los mecanismos y políticas en apoyo de la ampliación de las asociaciones con el sector privado y las instituciones financieras internacionales (IFI), especialmente a nivel regional y nacional. También cabe reconocer que los cambios culturales en la FAO son esenciales para obtener resultados relacionados con el PE 4, pues a menudo se percibe a la FAO como una organización impulsada por la producción que presta poca atención a los mercados. El equipo encargado del PE 4 ha estado trabajando para hacer realidad estos cambios.

III.2 Claridad conceptual sobre el PE 4

Resultado 2. La inclusividad y la eficiencia se han abordado adecuadamente en la mayor parte de las actividades del PE 4, aunque la comprensión de estos conceptos varía entre países, e incluso entre individuos. Existe el riesgo en algunos casos de que el aumento de la inclusividad pueda producirse a expensas de la eficiencia y viceversa. También existe una percepción considerable en algunas regiones de que un enfoque de sistemas agrícolas y alimentarios es abstracto, mientras que hablar de actividades en las cadenas de valor permite puntos de acceso claramente articulados en relación con los problemas y la formulación de respuestas específicas.

42. Las dimensiones de la eficiencia y la inclusividad que aborda el PE 4 se pueden distinguir en cada uno de los logros, tal como se muestra en el Cuadro 2:

Cuadro 2. Las dimensiones de la inclusividad y la eficiencia en cada logro

Logro	Aspectos relativos a la eficiencia	Aspectos relativos a la inclusividad
4.1	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia y predecibilidad a través de normas de referencia. • Cuota de mercado derivada de la confianza del cliente. • Mayores costos de cumplimiento que pueden dar lugar, o no, a las primas correspondientes. • Armonización/reducción de aranceles, facilitación del comercio, determinación de precios y diversificación del riesgo de mercado. • Reducción de los efectos de la volatilidad de los precios y prevención de la escasez de alimentos y las crisis alimentarias. • Medidas de intervención para abordar la volatilidad de la oferta y de los precios y las perturbaciones del mercado. 	<p>Internacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • apoyo financiero y técnico para mejorar la participación de los países en desarrollo; • preferencias arancelarias, tratamiento especial y diferenciado para los países menos adelantados y los países de ingresos bajos y medianos, y preferencias unilaterales; • suministros de ayuda alimentaria. <p>Nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • salvaguardias especiales para productos sensibles y protección frente a aumentos repentinos de las importaciones; • apoyo específico a los segmentos más débiles y vulnerables; • enfoque en el trabajo con asociaciones y el diálogo entre los sectores público y privado al apoyar las cadenas de valor y las exportaciones; • repercusiones en el consumidor.
4.2	<ul style="list-style-type: none"> • Vínculos más adecuados con las fases posteriores a la producción, como la adición de valor y el almacenamiento. • Reducción de las pérdidas de alimentos para aumentar la seguridad alimentaria y la productividad y reducir los costos de las materias primas destinadas a las industrias de agroelaboración. • Incremento del volumen de productos agrícolas adecuados y del valor de estos que se suman al crecimiento de las industrias de agroelaboración. 	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitación de la participación de las pequeñas y medianas empresas, en particular los grupos desfavorecidos como las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas, en las oportunidades de mercado, y propiciamiento de condiciones de comercio más adecuadas y un poder de mercado equilibrado en las adquisiciones a gran escala. • Generación de empleo.

Logro	Aspectos relativos a la eficiencia	Aspectos relativos a la inclusividad
	<ul style="list-style-type: none"> • Uso responsable de los recursos naturales, aumento de la inversión e incorporación de prácticas posteriores a la producción respetuosas con el medio ambiente que dan lugar a productos saludables, inocuos y asequibles de manera sostenible. • Mejora de los mecanismos de gobernanza (por ejemplo, menores costos de transacción). 	
4.3	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento del acceso a la financiación por parte de los actores de la cadena de valor que puede aumentar la eficiencia a lo largo de la cadena de valor, tanto en los segmentos iniciales que atañen a los productores como entre los compradores internacionales, los elaboradores y los compradores nacionales, dando lugar a un aumento de la adición de valor nacional y la ampliación de las actividades. • Las distorsiones en materia de políticas que provocan un aumento de los precios al consumidor a menudo perjudican la seguridad alimentaria. La promoción de la coherencia de las políticas mediante un seguimiento de estas y de los riesgos relacionados con los precios y los mercados puede permitir la aplicación de un enfoque de desarrollo más eficiente y coordinado. • Incremento de la inversión responsable que puede dar lugar a la ampliación de ejemplos de mejores prácticas y al aumento de la adopción de una producción más eficiente y sostenible. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso al crédito y a la financiación procedente de instituciones públicas y privadas por parte de los pequeños agricultores, en particular los grupos desfavorecidos como las mujeres, los jóvenes o los pueblos indígenas, que mejora la capacidad de estos para participar y ampliar sus actividades. • Los términos "acceso", "garantía", "aseguramiento" y "seguimiento y cumplimiento de los reglamentos" determinan el acceso eficaz de los pequeños agricultores y los grupos desfavorecidos, por ejemplo, las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas.

43. En el momento de la evaluación, parecían existir dos definiciones operacionales del concepto de sistemas alimentarios que guiaban la labor de la FAO:

- a. Los sistemas alimentarios abarcan a todas las personas, instituciones y procesos mediante los cuales se producen, elaboran y llevan hasta el consumidor los productos agrícolas. También incluyen a los funcionarios públicos, las organizaciones de la sociedad civil, los investigadores y los profesionales del desarrollo que formulan las políticas, reglamentos, programas y proyectos que conforman la alimentación y la agricultura¹⁴.

¹⁴ FAO, 2013. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación: Sistemas alimentarios para una mejor nutrición*, FAO, Roma.

- b. Un "sistema alimentario" reúne todos los elementos (medio ambiente, personas, insumos, procesos, infraestructuras, instituciones, etc.) y actividades relacionados con la producción, la elaboración, la distribución, la preparación y el consumo de alimentos, así como los productos de estas actividades, incluidos los resultados socioeconómicos y ambientales¹⁵.
44. Aunque las dos definiciones son similares, el hecho de no disponer de una definición reconocida promovida por el PE 4 se añade a la incertidumbre de las partes interesadas acerca del enfoque. Por ejemplo, este equipo de evaluación considera que la comprensión de los conceptos en el marco del PE 4 varía según el país, sin estándares claros (por ejemplo, en lo que respecta a las definiciones de pérdidas y desperdicio de alimentos o sistemas agrícolas y alimentarios). Algunos encuestados definen la eficiencia como relacionada con la productividad y otros como la reducción de las pérdidas de alimentos. El equipo de evaluación también recibió observaciones acerca de la existencia de una falta de comprensión de lo que significa la "labor relacionada con las cadenas de valor", que las organizaciones de agricultores no cuentan con una orientación empresarial y que cuando se va sobre el terreno esperan que se les proporcionen semillas.
45. En relación con el concepto de "sistemas alimentarios", el OE 4 se considera un objetivo demasiado abstracto y no vehicula adecuadamente ofertas programáticas concretas que los Representantes de la FAO en los países puedan "vender". Quizás por ello el PE 4 cuenta con la segunda menor cantidad de recursos de los cinco PE a pesar de su importancia estratégica. Las observaciones de varias oficinas nacionales y regionales apuntan a la necesidad de describir el OE 4 de forma más pertinente para los encargados de formular políticas. Como señaló un Representante de la FAO: "Es necesario emplear un lenguaje para el OE 4 que se entienda en la región. Y ese lenguaje no son los 'sistemas alimentarios'. Como mínimo, nuestra forma de hablar con los encargados de formular políticas debe incluir los términos "cadenas de valor", "agronegocios" y "normas", pero al final el OE 4 debería tratar sobre la incorporación del espíritu empresarial y las oportunidades de mercado".

¹⁵ *Las pérdidas y el desperdicio de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles*. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, 2014.

III.3 El enfoque del PE 4 en apoyo de la promoción de sistemas agrícolas y alimentarios inclusivos y eficientes

Resultado 3. Las esferas de trabajo individuales del PE 4 son claras y pertinentes. Todos los componentes del PE 4 desempeñan una función en la creación de sistemas alimentarios inocuos, orientados a los mercados, eficientes en cuanto a los recursos e inclusivos. Sin embargo, los ejemplos de un enfoque integrado eficaz son limitados.

46. El equipo de evaluación observó que hasta ahora el PE 4 en numerosos países está caracterizado por un enfoque impulsado por proyectos que comprende una serie de proyectos individuales de corta duración basados en diversas solicitudes del Gobierno. Por tanto, aunque a nivel individual algunas de estas actividades son compatibles con los objetivos del PE 4, en la mayoría de los casos su dispersión y escala no contribuirán a propiciar sistemas agrícolas y alimentarios inclusivos y eficientes. En particular, la asistencia a nivel nacional ha dependido ampliamente de los proyectos del PCT de la FAO. Basándose en sus visitas a los países y un examen de las evaluaciones de los programas nacionales, el equipo de evaluación señaló que el uso de proyectos del PCT no ha sido lo suficientemente estratégico, ya que los proyectos experimentales de demostración no pudieron atraer mayores niveles de financiación para su ampliación teniendo en cuenta sus resultados. Esto ha dado lugar a una difusión de actividades y realizaciones útiles, pero sin un camino claramente establecido hacia los logros.
47. Aunque se reconocieron y apreciaron ampliamente los esfuerzos del Jefe de Programa estratégico por reunirse regularmente con las divisiones técnicas, las actividades y presupuestos operan de manera bastante independiente en el PE 4. El razonamiento de la inclusión de todos los componentes individuales del PE 4 en un único programa se debe actualizar para garantizar vínculos más adecuados entre los componentes. En otras palabras, los enfoques que abarcan “todos los aspectos del PE 4” y combinan el establecimiento de normas, el apoyo al cumplimiento comercial y la potenciación de los logros relativos al enfoque “Una salud” y la inocuidad de los alimentos resultarían más eficaces. Naturalmente, la ejecución de proyectos a más largo plazo y de mayor envergadura tendría más potencial para un enfoque exhaustivo, sin embargo, sin financiación externa adicional esto podría resultar difícil. Asimismo, el OE es amplio, pues el OE 4 aspira a transformar los sectores agrícola y alimentario a través de un enfoque de sistemas, pero el PE 4 está definido específica y principalmente por los aspectos posteriores a la producción. No cabe duda de que la responsabilidad de la contribución al logro de sistemas agrícolas y alimentarios inclusivos y eficientes no puede recaer únicamente en un PE, por ello se destaca la necesidad de lograr sinergias más sólidas entre programas estratégicos.
48. Concretamente, con el apoyo del Mecanismo de apoyo a programas multiasociados en 2016-17, el equipo del PE 4 ya ha comenzado a probar nuevos enfoques y asociaciones a nivel nacional, en particular un enfoque más programático para elaborar intervenciones en los países relacionadas con el PE 4. Dos de estos proyectos son los siguientes: “Elaboración de sistemas alimentarios sostenibles para las zonas urbanas”, que se está llevando a cabo actualmente en Bangladesh, Kenya y el Perú, y “Trade related capacity development in Eastern and Southern Africa” (Desarrollo de la capacidad relacionada con el comercio en África oriental y austral), que se está ejecutando en Mozambique, la República Unida de Tanzania y Zambia¹⁶.
49. El apoyo de la FAO y la TCI se reconoce explícitamente en forma de realización del PE 4 y la TCI ha llevado a cabo una labor que refleja un tipo de enfoque del PE 4 completo. Esto se

¹⁶ La FAO también está realizando actividades relacionadas con este proyecto en Rwanda, pero con financiación de otro proyecto del Mecanismo de apoyo a programas multiasociados.

recoge adecuadamente en su labor de apoyo a los gobiernos nacionales en el examen y la revisión de sus estrategias, planes y programas relativos al sector agrícola, como en Viet Nam en 2013 y en Rwanda actualmente. La TCI también ha prestado atención a la inclusividad mediante la incorporación estratégica de las pequeñas y medianas empresas en su labor de apoyo a la inversión y la facilitación de los vínculos entre los pequeños agricultores, los mercados y los agronegocios en gran parte de su trabajo de formulación. Sin embargo, los resultados de la evaluación de la función de la FAO en la inversión en seguridad alimentaria y nutricional realizada en 2013 todavía se mantienen, pues el modelo de negocio de la TCI implica que es difícil lograr una integración más adecuada con los programas de la FAO, aunque estos cuenten con los conocimientos especializados y las capacidades para propiciar mejor los objetivos del PE 4, tal como se muestra en la colaboración eficaz con la IR 2 en Europa y Asia central.

50. Con respecto a los productos de conocimiento relacionados con el PE 4, el equipo de evaluación señaló la existencia de preocupaciones entre el personal acerca de la percepción de una tendencia de disminución de la atención en los productos mundiales y de conocimiento, debido a que el Marco estratégico hace hincapié en los resultados a nivel nacional. Al igual que ocurre con la labor relativa a las normas, se están realizando esfuerzos orientados a apoyar las capacidades nacionales y regionales para lograr una utilización más adecuada de algunos de estos instrumentos, según sea necesario, pero se centra una atención cada vez mayor en garantizar que los productos de conocimiento conserven su fiabilidad técnica y sirvan de referencia para la labor en los países. Tal como se expone en la siguiente sección, dado el amplio reconocimiento de la ventaja comparativa de la FAO como proveedora clave de expertos técnicos, esta estrategia es sólida.
51. La estrategia de inocuidad de los alimentos de la FAO, aprobada en 2005, tiene como objetivo crear y fortalecer los sistemas de gobernanza relacionados con la inocuidad de los alimentos a nivel nacional e internacional¹⁷. La estrategia contempla cinco esferas de atención: i) el fortalecimiento de las capacidades nacionales de reglamentación del control alimentario, ii) el apoyo a una gobernanza de la inocuidad de los alimentos basada en datos científicos, iii) la promoción de una gestión de la inocuidad de los alimentos mejorada a lo largo de las cadenas alimentarias, iv) la facilitación del acceso a la información a través de plataformas y bases de datos pertinentes, y v) la contribución a la información relativa a las cadenas alimentarias y la elaboración de previsiones sobre cuestiones de reglamentación de los alimentos.
52. La estrategia se aplica mediante una combinación de productos y servicios técnicos, institucionales y mundiales, así como apoyo de asistencia técnica a través de programas regionales y nacionales, principalmente proyectos de cooperación técnica. En particular, el programa sobre inocuidad de los alimentos de la FAO apoya lo siguiente: i) el establecimiento de normas internacionales de referencia basadas en asesoramiento científico; ii) la aplicación de sistemas nacionales eficaces de control de la inocuidad de los alimentos basados en normas internacionales y armonizados con ellas; iii) el refuerzo del cumplimiento de las normas a lo largo de las cadenas de valor a través de la gestión de la inocuidad de los alimentos basada en el riesgo; y iv) redes y plataformas mundiales para el intercambio de información y datos, en particular sobre cuestiones emergentes, para evitar amenazas a la inocuidad de los alimentos. El equipo de evaluación observó que el enfoque de la FAO hacia el fortalecimiento de la gobernanza en materia de inocuidad de los alimentos ha contribuido a la eficiencia y la resiliencia de los sistemas alimentarios y los mercados¹⁸.

¹⁷ Estrategia para mejorar la inocuidad de los alimentos a escala mundial (COAG 2014/5)

¹⁸ En el sitio web de la Oficina de Evaluación se publicará una descripción más completa de las contribuciones de la FAO a la mejora de la inocuidad de los alimentos a nivel mundial.

IV La ventaja comparativa y el valor añadido de la FAO en el marco del PE 4

Resultado 4. La FAO está reconocida como una organización de expertos de alcance global que proporciona información a escala mundial y que tiene la capacidad de prestar apoyo técnico y sobre políticas e inversiones de calidad (en particular, la capacidad de aportar expertos e ideas e innovaciones procedentes de otros países y regiones). Sin embargo, el liderazgo y la ventaja comparativa de la FAO en algunas esferas están en riesgo debido a una capacidad insuficiente para responder a la demanda.

53. El presente equipo de evaluación considera que existe una comprensión clara entre las partes interesadas entrevistadas de que la FAO es una organización de expertos de alcance global que proporciona información mundial y que tiene la capacidad de prestar asistencia técnica de calidad (en particular, la capacidad de aportar expertos e ideas e innovaciones procedentes de otros países y regiones). La FAO es claramente una organización líder a nivel mundial en materia de estadísticas agrícolas, apoyo relativo a las pérdidas y el desperdicio de alimentos y otros productos normativos. Por ejemplo, las contrapartes y otras partes interesadas describen con frecuencia la Base de datos estadísticos sustantivos de la Organización (FAOSTAT) y las directrices sobre la agricultura por contrato como un valor añadido de la FAO.
54. Concretamente, la introducción del enfoque de sistemas agrícolas y alimentarios del PE 4 se consideró una fortaleza. El personal de la FAO en la Oficina Regional para América Latina y el Caribe afirmó lo siguiente: "El PE 4 es un valor añadido de la FAO, como única organización que impulsa el mercado [...] ¿Cómo lograr la participación de los pequeños productores en el comercio nacional e internacional? El PE 4 es un enfoque muy novedoso y puede hacer mucho".
55. La FAO, a través de sus organismos intergubernamentales, a saber, la Comisión del Codex Alimentarius y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, se encuentra en una posición única para facilitar la formulación y ratificación de normas sanitarias y fitosanitarias internacionales sobre inocuidad de los alimentos. El reconocimiento oficial de estas normas como documentos de referencia internacional para el comercio de productos agrícolas y alimentarios (Organización Mundial del Comercio [OMC]), ha reforzado la ventaja comparativa de la FAO y ha influido en la formulación de normas que promueven el comercio y los objetivos relacionados con la salud y la inocuidad de los alimentos.
56. Los datos internacionales fiables de la FAO sobre producción agrícola, mercados y tendencias de los precios proporcionan información objetiva y análisis destinados a fundamentar las consultas de los Miembros sobre asuntos relacionados con el comercio y la seguridad alimentaria en los principales foros, especialmente el Comité de Agricultura de la OMC. Otros elementos de la ventaja comparativa de la FAO residen en lo siguiente: la amplia presencia en los países, los conocimientos técnicos especializados y el examen y la elaboración de directrices y marcos reglamentarios, las redes de respuesta a emergencias y la experiencia de llevar a cabo proyectos en los países a fin de establecer o fortalecer los mecanismos reglamentarios e institucionales para la inocuidad de los alimentos y el control de la sanidad de los animales y las plantas.
57. En los ámbitos del análisis de políticas comerciales y la formulación de asistencia técnica relacionada con el comercio, el principal instrumento de asistencia (especialmente para los países menos adelantados) ha sido el Marco Integrado Mejorado (MIM). La FAO no es un organismo principal del MIM, aunque la Organización tiene una importante ventaja comparativa en cuestiones relacionadas con la agricultura y el comercio de alimentos. La FAO aporta complementariedades útiles en virtud de lo siguiente: una gran presencia en los países (en comparación con otros organismos técnicos de las Naciones Unidas como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD], el Centro de Comercio

Internacional UNCTAD/OMC [CCI] y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial [ONUDI]), las sólidas relaciones institucionales en los ministerios de agricultura, ganadería y actividades forestales, los servicios de extensión y las organizaciones de agricultores, los excepcionales puntos de acceso e instrumentos de diagnóstico relacionados con las evaluaciones del cumplimiento de las MSF (por ejemplo, las evaluaciones del control de los alimentos y la evaluación de la capacidad fitosanitaria).

58. La exclusión de la FAO de los organismos principales del MIM constituye una deficiencia importante dado que más de dos tercios de la cartera de proyectos del MIM se centran en la agricultura. En cierta medida, esto se debe también a la función principal que desempeñan los ministerios de comercio y economía en las negociaciones comerciales y el establecimiento de prioridades de asistencia técnica, así como la tradicional menor participación de los ministerios de agricultura en las cuestiones relativas al comercio. Esta deficiencia se está abordando actualmente a través de la cooperación entre el MIM y la FAO para mejorar la coordinación en la formulación de políticas agrícolas y comerciales, especialmente en África.
59. Asimismo, este equipo de evaluación observa que los conocimientos especializados de la FAO descritos en los párrafos anteriores no se han comunicado suficientemente a otros ministerios que resultan esenciales para los resultados del PE 4. Por ejemplo, los encuestados con los que se reunió el equipo de evaluación en algunos países informaron de que no sabían que la FAO ofrecía asistencia técnica relacionada con el comercio.
60. El perfil y los antecedentes del personal de la Oficina de Enlace con las Naciones Unidas de Ginebra han constituido una importante ventaja para la participación de la FAO en actos comerciales en Ginebra. Esta oficina tiene un potencial considerable para contribuir a las asociaciones y la movilización de recursos destinados al comercio, la asistencia humanitaria y todo lo relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El equipo de evaluación considera importante fortalecer la Oficina de Enlace de Ginebra y establecer una planificación del trabajo bienal o cuatrienal formada por múltiples elementos: enlace y representación, divulgación y promoción, asociaciones y movilización de recursos. La Oficina de Enlace de Ginebra tiene el potencial para generar grandes beneficios a medio plazo, especialmente con el impulso renovado de las conversaciones multilaterales, la entrada en vigor del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, la nueva fase del MIM y la elaboración concertada de estrategias de asociados en torno a los ODS.
61. La FAO también es reconocida por su función en el asesoramiento y el diálogo en materia de políticas. La FAO es única a la hora de reunir a todos los actores, ya que es respetada y considerada completamente neutral. Un encuestado señaló que la FAO puede proporcionar un importante asesoramiento en materia de políticas relacionadas con la seguridad alimentaria, la nutrición y las cadenas de valor: "La FAO es la única organización que puede proporcionar realmente ese tipo de observaciones. Y los diálogos parlamentarios solo podría fundamentarlos la FAO, otros donantes no pueden hacerlo".
62. La FAO cuenta con una ventaja comparativa que se basa en su adecuada posición para apoyar a los gobiernos en el establecimiento de los marcos y entornos reglamentarios y propicios necesarios para respaldar cadenas de valor inclusivas, y en la atracción de las inversiones necesarias. Numerosas partes interesadas nacionales realizaron observaciones sobre la importante función de la FAO en las intervenciones realizadas en las cadenas de valor, proporcionando expertos técnicos y productos de conocimiento. También se reconoció que la FAO es una organización fuera de lo común debido a que trabaja con el modelo de negocio inclusivo, al tiempo que crea capacidad institucional en los gobiernos y formula políticas al respecto, y también trabaja con los agricultores. En un estudio de la labor relacionada con las cadenas de valor de los diferentes organismos de las Naciones Unidas, se hacía referencia a los

“conocimientos y capacidad técnicos especializados de la FAO para apoyar a los actores y proveedores de servicios de las cadenas de valor en los esfuerzos por incrementar de manera sostenible la productividad y la adición de valor, fortalecer los vínculos entre productores y agronegocios, y mejorar la eficiencia en la distribución de alimentos y otros productos agrícolas”¹⁹.

63. No obstante, existe una fuerte sensación de que la FAO no dispone de los recursos o la capacidad para llevar a cabo intervenciones completas de desarrollo de cadenas de valor. Esto se basa en la escala de sus intervenciones, con numerosos asociados en el desarrollo que invierten recursos financieros mucho mayores en sus actividades de cadenas de valor (por ejemplo la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y el DFID), la percepción de que las oficinas en los países tienen capacidades limitadas y el lento proceso de adopción de decisiones en la Organización. El equipo de evaluación también observa que las ventajas comparativas de la FAO en las esferas de trabajo del PE 4 no se explotan suficientemente en los vínculos internos del PE 4, a excepción tal vez de la IR 2.
64. La FAO es una organización de referencia en materia de pérdidas y desperdicio de alimentos. El apoyo de la FAO al desarrollo de una metodología para cuantificar las pérdidas y el desperdicio de alimentos se considera una fortaleza única, así como su función como autoridad neutral con poder para convocar a todas las partes pertinentes. La FAO ha respaldado activamente la creación de redes nacionales SAVE FOOD y existe una sensibilización y comprensión cada vez mayores de su importancia entre los gobiernos, los expertos técnicos y el público general. Un proyecto de Código de conducta sobre las pérdidas y el desperdicio de alimentos que el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) examinará para su aprobación en 2017 respaldaría la coordinación y el acuerdo sobre un método común de cuantificación y aclararía quiénes son los actores clave y sus responsabilidades, así como las expectativas de quién aportaría financiación. Esto también serviría de medio para atraer la participación y la financiación de una amplia gama de donantes de los sectores público y privado y otorgar una masa crítica a la campaña.
65. En los países visitados durante la presente evaluación, se reconoció ampliamente que el apoyo a la inversión de la TCI constituía una fortaleza clara de la FAO y que había contribuido a temas prioritarios fundamentales del OE 4. Estos temas incluyen la provisión de oportunidades de mercado más adecuadas para las inversiones y la agricultura mediante la generación de un entorno normativo y reglamentario más propicio, y a través de la vinculación de los pequeños agricultores con proveedores de servicios agrícolas, agronegocios y otros servicios de apoyo rural (como las finanzas) más adecuados. Gran parte de esta tarea se realizó a través del apoyo a la formulación y ejecución de proyectos que prestó la TCI a otras IFI (más del 95 % al Banco Mundial, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA] y el BERD), en particular en las regiones de Europa y Asia central y África del Norte.
66. La FAO ha establecido un nicho y una reputación bien reconocidos en las “finanzas relacionadas con las cadenas de valor” que vinculan a los actores y los operadores a lo largo de las cadenas de valor relativas a las finanzas y los productos básicos. Sin embargo, desde 2016 la capacidad en la Sede de la FAO en materia de financiación de cadenas de valor ha ido desapareciendo. La FAO ha determinado la necesidad de capacidad adicional en las finanzas rurales²⁰ centradas en los “sistemas alimentarios, con inclusión de los siguientes elementos: instrumentos y servicios como el seguro agrícola, los certificados de cosechas, los certificados de

¹⁹ Stamm y von Drachenfels, 2011, pág. 24.

²⁰ Aquí se distingue entre la financiación de las cadenas de valor, que es más amplia y basada en transacciones, y las finanzas rurales, que hacen hincapié en aspectos basados en microcréditos y en la producción.

almacenamiento y la financiación de las cadenas de valor”²¹. Mientras tanto, el equipo actual se está estirando al máximo y tiene dificultades para mantener sus obligaciones en asociaciones clave. Para recuperar el impulso y volver a establecer un sentido de dirección y liderazgo sobre el tema de la financiación de las cadenas de valor, la FAO debe hacer balance y reactivar o modificar la visión estratégica de la FAO para la financiación de las cadenas de valor, así como garantizar capacidades suficientes para apoyar la labor. De lo contrario, se perderían la ventaja comparativa y la reputación anteriores, con el riesgo adicional que ello supondría para la reputación de la FAO, al tiempo que desaparecerían las oportunidades para replicar o ampliar la experiencia adquirida.

V. Sinergias entre PE

Resultado 5. En el OE 4, el enfoque de sistemas alimentarios inclusivos y eficientes tiene en cuenta las cuestiones de carácter económico, social y medioambiental y existen varios ámbitos de sinergias entre PE en todos los PE.

67. Existen complementariedades importantes con el PE 2, relacionadas con los límites de residuos de plaguicidas y también la resistencia a los antimicrobianos en la ganadería y la pesca, que combinan aspectos de “producción y protección”, y también con el PE 5 en lo relativo al control y la prevención de crisis de la cadena alimentaria derivadas de plagas de las plantas y enfermedades de los animales, entre ellas las zoonosis, y sobre los seguros y la gestión de riesgos. De hecho, existe una continuación ininterrumpida de la labor de respuesta a emergencias en el marco del PE 5 y la creación de mecanismos preventivos de seguimiento y vigilancia a nivel nacional e internacional para responder a crisis de la cadena alimentaria que pertenezcan directamente al ámbito del PE 4.
68. De manera similar, se observaron sinergias a nivel nacional donde algunos proyectos han aplicado un enfoque general a la cadena de valor. La FAO prestó apoyo a los servicios de extensión en el marco del PE 2 sobre técnicas de producción sostenible, al tiempo que también proporcionaba apoyo a las cadenas de valor mediante la vinculación de esos mismos beneficiarios con los compradores y los mercados y se propiciaba el acceso de estos a las finanzas. También existe un vínculo estrecho con el PE 1 en el contexto del establecimiento y la aplicación de normas relacionadas con la nutrición, mientras que el mecanismo Impacto, resiliencia, sostenibilidad y transformación para la seguridad alimentaria y nutricional (FIRST) ofrece sinergias con la labor del PE 4 para mejorar la coherencia entre las políticas del sector agrícola y otros sectores. Los vínculos con el PE 3 son más visibles en las actividades de desarrollo de cadenas de valor inclusivas de los logros 4.2 y 4.3, en particular las cadenas de valor sensibles a las cuestiones de género. El equipo de evaluación encontró datos objetivos de una estrecha cooperación y trabajo de equipo en los PE, sobre todo en las oficinas regionales, lo cual ha contribuido a lograr buenos resultados.
69. Se observó que en el ámbito nacional existe una aplicación y diferenciación limitadas de los OE en la aplicación de los programas en los países, ya que la atención se ha centrado en ofrecer programas concretos como, por ejemplo, las iniciativas regionales.

²¹ FAO, abril de 2017, *Prioridades y asignaciones de recursos para la capacidad técnica incluidas las oportunidades relacionadas con contribuciones voluntarias*, C 2017/3 - Plan a plazo medio para 2018-2021 y Programa de trabajo y presupuesto para 2018-19, Nota informativa n.º 1 - Abril de 2017.

VI. Integración de cuestiones transversales

Resultado 6. En el marco del PE 4, las cuestiones transversales como el género, la nutrición, el cambio climático y la gobernanza se han abordado con distintos grados de atención en su cartera de actividades, tanto de manera explícita como accidental. Dado el pilar de establecimiento de normas o normativo del OE 4, y en vista de la ventaja comparativa de la FAO en la labor de promoción de políticas y gobernanza, ayudar a los países a mejorar sus marcos y entornos reglamentarios en apoyo de los agronegocios y el comercio podría constituir una esfera de atención adecuada para el PE 4.

a. Género

70. Los objetivos de igualdad de género y empoderamiento económico de las mujeres se están abordando principalmente a través del Logro 4.2. Aunque muchas de las realizaciones del OE 4 se han clasificado como neutrales en cuanto al género, existe un potencial considerable en el PE 4 para repercutir en los objetivos de igualdad de género y empoderamiento económico de las mujeres. Existe margen en particular en el apoyo al diseño y la aplicación de políticas, marcos reglamentarios y mecanismos institucionales, y las medidas para promover las capacidades que permitan lograr empresas agrícolas inclusivas, el desarrollo de las cadenas de valor, estrategias de reducción de las pérdidas de alimentos, el acceso a las finanzas y la inocuidad de los alimentos. Sin embargo, al iniciar la labor sobre el PE 4 (en 2013) se tomó una decisión estratégica para centrarse en particular en las actividades de las cadenas de valor, el comercio transfronterizo y las actividades relacionadas con las pérdidas y desperdicio de alimentos, ya que constituían ámbitos con el mayor potencial de resultados, teniendo en cuenta los recursos disponibles.
71. En estos ámbitos, la FAO ha llevado a cabo varias iniciativas y ha elaborado productos y servicios de conocimiento para apoyar la labor sobre igualdad de género en el marco del PE 4. Esto incluye la labor de la Sede y la que se lleva a cabo en las regiones, así como la realizada a nivel nacional. La creación de capacidad es una parte importante de dicha labor. Esta incluye seminarios web y capacitación presencial impartidos por el equipo de género y los oficiales de género regionales. La FAO también ha producido una amplia gama de directrices, seminarios web y estudios sobre el género en las políticas y las pérdidas y el desperdicio de alimentos, así como análisis de género en cadenas de valor específicas. Las directrices *Desarrollo de cadenas de valor sensibles al género*, basadas en los principios rectores de la FAO para las cadenas de valor sostenibles y que hacen hincapié específicamente en la importancia de la sostenibilidad social, proporcionan un excelente análisis de las cuestiones y las limitaciones relacionadas con el género, así como ejemplos de cómo tomar en consideración el género en todos los niveles de la cadena de valor. Además, la metodología de las pérdidas y el desperdicio de alimentos aborda de forma transversal las cuestiones relacionadas con el género. Asimismo, la FAO está finalizando una nota orientativa sobre el nexo entre las pérdidas de alimentos y el género, en la cual se proporciona orientación e instrumentos específicos sobre cómo abordar las limitaciones basadas en el género, mejorar la eficiencia de las cadenas de valor y, por consiguiente, reducir las pérdidas de alimentos.

b. Nutrición

72. Aunque las actividades relacionadas con la nutrición pertenecen principalmente al ámbito del PE 1, la nutrición se ha tomado en consideración en actividades del PE 4, entre ellas las siguientes: cadenas de valor sensibles a la nutrición y actividades como la manipulación después de la cosecha, el enriquecimiento, el almacenamiento, el envasado y el etiquetado. Por ejemplo, el equipo de evaluación también señaló que en los proyectos relacionados con las cadenas de valor, como las de los productos lácteos y los huevos en Rwanda, los agricultores solían notificar un aumento del consumo del producto, mejorando así las dietas y la ingesta nutricional. De manera similar, el programa Compras de África para los africanos proporcionó capacitación sobre nutrición y adquisición de alimentos a partes interesadas en Malawi, Mozambique y el Senegal, y contribuyó a la diversificación de la dieta de los estudiantes mediante la introducción de legumbres (Níger y Etiopía) y frutas y hortalizas (Malawi y Mozambique) en los menús escolares.

c. Cambio climático

73. En la FAO se han llevado a cabo varias actividades importantes en apoyo de la promoción de cadenas de valor alimentarias verdes, en la elaboración de instrumentos y metodologías y también en la generación de conocimientos. Sin embargo, la sostenibilidad medioambiental no se menciona explícitamente en la articulación del OE 4, y las actividades relacionadas con las cadenas de valor alimentarias verdes o la sostenibilidad medioambiental están fragmentadas, son dispares y no están bien integradas en el PE 4. Algunas de las actividades anteriores que se centraban de manera explícita en las cadenas de valor alimentarias verdes han desaparecido en los últimos años, mientras que el concepto de "verde" ha pasado a incluirse en el ámbito de la "sostenibilidad" dentro de los programas del PE 4. No obstante, existen oportunidades para crear sinergias entre las actividades valiosas que quedan y que promueven cadenas de valor verdes en la FAO (por ejemplo, garantizar vínculos sólidos entre el PE 4 y la labor sobre agricultura climáticamente inteligente, y con el equipo de la herramienta de balance de carbono ex – ante y la TCI).

d. Gobernanza

74. El PE 4 cuenta con varios instrumentos establecidos que apoyan los marcos jurídicos y normativos en favor de los sistemas agrícolas y alimentarios. Estos incluyen las directrices sobre la agricultura por contrato, las Normas voluntarias para los sistemas alimentarios sostenibles y los Principios del CSA para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios. Una labor de gobernanza sólida también incluye la gobernanza relativa a la actividad forestal y a la pesca, así como el apoyo a los análisis de políticas prestado por la TCI y en el marco del programa *Seguimiento de las políticas agrícolas y alimentarias* (MAFAP, por sus siglas en inglés).
75. El programa MAFAP de la FAO se inició en 2008 y funciona en 16 países con el objetivo de fortalecer la capacidad de estos para realizar un seguimiento de las políticas. Con el programa se pretende establecer sistemas sostenibles propios de los países para seguir, analizar y reformar políticas alimentarias y agrícolas que permitan elaborar marcos normativos más eficaces, eficientes e inclusivos. MAFAP ha elaborado numerosos productos de buena calidad, especialmente en cuanto a informes técnicos sobre diversos temas relacionados con el comercio y las cadenas de valor y en la creación de capacidad analítica nacional. Por ejemplo, en el Senegal, el programa MAFAP realizó un estudio sobre los efectos de las políticas de precios en las cadenas de valor del arroz, el maní y la cebolla y ha capacitado a oficiales en el uso de instrumentos de análisis de políticas. En una evaluación realizada en 2016 por la

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) donde se analizaron 20 proyectos de reformas normativas similares respaldados por este organismo, se considera que el programa MAFAP es único en cuanto a su sólido enfoque en un entorno normativo favorable, con resultados potencialmente positivos.

76. Del mismo modo, la FAO y la TCI han llevado a cabo una serie de actividades de diálogo sobre políticas en siete países de Europa oriental y África del Norte que ha contribuido a mejorar la transparencia del mercado de cereales en Kazajstán, así como diálogos sobre políticas en los sectores de la carne y los productos lácteos en Ucrania y Serbia que dieron lugar a la reformulación de leyes e instrumentos jurídicos para la reforma del sector alimentario. Con estos instrumentos en la cartera del PE 4, el programa está bien equipado para apoyar la formulación de estrategias nacionales para el sector agrícola destinadas a transformar el sector mediante un análisis integral de los sistemas agrícolas y alimentarios, y el plan de inversión correspondiente.

VII. Evaluación de la contribución a los resultados

Resultado 7. Es demasiado pronto para determinar el impulso del OE 4, en parte también debido a los cambios organizativos y de personal realizados en el PE 4 para el período objeto de evaluación, lo cual acentuó la limitada claridad sobre el OE 4 a nivel nacional en la mayoría de las regiones a excepción de América Latina y el Caribe.

77. Existen varias esferas de trabajo anteriores (en particular los procesos de establecimiento de normas) que tienen sus propios mecanismos y órganos de gobernanza, así como marcos estratégicos independientes. Por tanto, no existía una influencia directa del OE 4 en su diseño o aplicación. La estrategia programática del PE 4 se ha orientado al apoyo de las capacidades nacionales para aplicar y armonizar las políticas y estrategias nacionales con los tratados y compromisos internacionales.
78. Todavía existe mucho margen para fortalecer la comunicación de ofertas de programas en el marco del PE 4, ya que el personal en algunos países no tiene internalizado adecuadamente el concepto de sistemas alimentarios. La calidad de la comunicación también depende de los recursos técnicos y financieros disponibles en la oficina en el país, el apoyo de la región y el nivel de desarrollo económico del país. La claridad sobre el concepto del OE 4 tiene consecuencias para el envío de mensajes a las partes interesadas y también para la movilización de recursos.
79. El equipo del PE 4 presentó una serie de iniciativas en 2017 destinadas a promover una perspectiva de sistemas alimentarios, entre ellas, un diálogo interno en la FAO sobre sistemas alimentarios que obtuvo una buena participación del personal de todas las divisiones, un curso presencial sobre sistemas alimentarios que se está realizando en 2017 en la Sede, la Oficina Regional para Asia y el Pacífico (RAP), la Oficina Regional para Europa y Asia Central (REU) y la Oficina Subregional para el Caribe, y un curso de aprendizaje en línea sobre sistemas alimentarios que se iniciará en 2018. Asimismo, el Departamento de Desarrollo Económico y Social está dirigiendo actualmente la elaboración de un marco conceptual para los sistemas alimentarios.
80. Estos esfuerzos se orientarán de alguna manera a la promoción de una mayor sensibilización sobre el enfoque que se promueve, pero tendrán que ir acompañados por comunicaciones sobre ofertas de programas concretos y la prestación de un apoyo técnico adecuado a las oficinas en los países.

Resultados de los programas

Resultado 8. Se han realizado progresos importantes en relación con los objetivos de la Organización para el PE 4, ya que se han logrado, y en la mayoría de los casos superado, los indicadores. A nivel nacional se observan resultados técnicos satisfactorios en los proyectos realizados, con reformas o mejoras legislativas y de las capacidades institucionales que muestran las esferas de mayor impacto. Sin embargo, el apoyo se ha prestado principalmente a través de proyectos del PCT, que a menudo carecían de continuidad y ampliación.

81. Aunque en el Anexo 2 se incluye una presentación más completa de las contribuciones a los resultados de cada una de las realizaciones del PE 4, a continuación se realiza un breve resumen de algunas de ellas.
82. Contribuciones al Logro 4.1: Los países formulan y ponen en práctica acuerdos, mecanismos y normas internacionales que promueven el comercio y los mercados más eficientes e inclusivos.
 - Un importante avance positivo en los últimos años es el incremento de la presentación de informes nacionales sobre brotes de plagas por parte de los Miembros, un resultado de colaboración proactiva derivada de la orientación y la sensibilización proporcionadas por la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) tras la aprobación de los procedimientos de presentación de informes en la Comisión de Medidas Fitosanitarias celebrada en 2015. Como resultado de ello, el número de informes nacionales se duplicó en 2016 a lo largo del año anterior, con una cifra récord de 244 informes. Ciento doce partes publicaron informes, entre ellos 98 informes sobre plagas, un indicador del aumento de la confianza en la utilidad de las obligaciones nacionales de presentación de información para lograr la misión mundial de la CIPF.
 - El Codex es un importante punto de referencia internacional para los avances relacionados con las normas alimentarias, y la base de datos científicos del Codex se consideró un elemento clave de su pertinencia y firme orientación normativa²². Sin embargo, el equipo de evaluación señaló preocupaciones sobre la insuficiencia de la financiación para responder a las solicitudes cada vez mayores de asesoramiento científico que se dirigen al Codex.
 - Las eficiencias permitidas a través del uso de la tecnología y la participación electrónica han contribuido a incrementar la magnitud y el ritmo del establecimiento de normas desde 2014.
 - Se pueden citar resultados positivos en las cinco esferas de la estrategia de inocuidad de los alimentos de la FAO, especialmente en las siguientes: el apoyo a una gobernanza y una toma de decisiones sobre inocuidad de los alimentos basadas en datos científicos, el apoyo a las capacidades nacionales de reglamentación del control alimentario, y la mejora de la gestión de la inocuidad de los alimentos a lo largo de las cadenas alimentarias; todas ellas son elementos clave para propiciar flujos comerciales de alimentos inocuos. A este respecto, el programa de inocuidad de los alimentos de la FAO ha contribuido de manera clara al OE 4. Por ejemplo, las intervenciones sobre inocuidad de los alimentos de la FAO en Bangladesh han sido muy satisfactorias, ya que han dado lugar a cambios en la legislación, a mecanismos institucionales y a la mejora de las capacidades.

²² OMS, 2017, Evaluation of WHO's normative function, Oficina de Evaluación de la OMS. Disponible en: http://who.int/about/evaluation/who_normative_function_report_july2017.pdf?ua=1, versión anterior a la publicación, julio de 2017.

- La FAO, incluidos sus órganos estatutarios y asociados fundamentales, a saber, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), desempeñaron una función esencial en el apoyo a los gobiernos e instituciones nacionales y regionales para aplicar políticas y medidas institucionales destinadas a reforzar los controles sanitarios y fitosanitarios en consonancia con los reglamentos internacionales.
- A través de su mandato de recopilación, análisis, interpretación y difusión de información, la FAO ha realizado contribuciones importantes a la mejora de la comprensión de los vínculos entre el desarrollo del comercio y la seguridad alimentaria, así como la importancia de la gobernanza del comercio para garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales.
- Se realizaron progresos concretos en negociaciones multilaterales, sobre cuestiones muy controvertidas relacionadas con la agricultura y la seguridad alimentaria, y también se impulsó la inclusión de nuevas disciplinas en las negociaciones. La FAO y sus asociados proporcionaron análisis basados en datos objetivos que resultaron útiles en algunas de estas cuestiones. La Oficina de Enlace de Ginebra ha desempeñado una función esencial en la elevación del perfil de la FAO y el aumento de su compromiso en las cuestiones comerciales relacionadas con la agricultura y los sectores conexos.
- Se han logrado importantes avances tras largos esfuerzos en la gobernanza de la actividad forestal y la pesca.
 - En virtud del programa de aplicación de leyes, gobernanza y comercio forestales, la FAO ha apoyado más de 200 proyectos de corta duración en África, Asia y América del Sur desde 2008, a través de subvenciones (entre 50 000 y 100 000 USD) a las entidades de ejecución y asistencia en algunos casos. Una evaluación a mitad de período del programa realizada entre 2014 y 2015 consideró este apoyo altamente pertinente y mostró datos prometedores de objetivos intermedios.
 - En la gobernanza de la pesca, la entrada en vigor del Acuerdo vinculante sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada es un paso importante hacia la mejora de la cooperación regional e internacional para bloquear el flujo de pescado capturado de manera ilegal, no declarada y no reglamentada en los mercados nacionales e internacionales. La reciente aprobación de las Directrices voluntarias para los sistemas de documentación de las capturas define aún más los esfuerzos para desalentar el acceso de productos procedentes de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada a los mercados. La aplicación y el cumplimiento de estos instrumentos clave de la FAO garantizará la legalidad a lo largo de la cadena de suministro.
- La FAO ha proporcionado apoyo útil a través de su iniciativa regional a una serie de países en transición postsoviética, en particular en la elaboración o reformulación de la legislación y la creación o reconstrucción de las instituciones y las capacidades técnicas en los ámbitos de la sanidad vegetal y animal y la inocuidad de los alimentos, y también ha respaldado la diversificación del comercio y los mercados agrícolas (véanse el Recuadro 3 y el Anexo 3).
- Con el Mercado Común para África Oriental y Meridional (COMESA), la FAO ha establecido una nueva iniciativa en África destinada a reforzar la coherencia de las políticas comerciales y agrícolas a través del diálogo entre las partes interesadas pertinentes que participan en procesos normativos paralelos.
- Los gobiernos y organismos intergubernamentales confían en los productos de información y análisis de mercados de la FAO por considerarlos auténticos y fiables, y los utilizan especialmente en la consideración de decisiones sobre políticas e intervención en los mercados.

- Los conjuntos de datos de la FAO llevan el sello de la autenticidad y la fiabilidad y se utilizan fácilmente en foros intergubernamentales (por ejemplo, la OMC) y en revisiones internacionales y por pares de las políticas y medidas de apoyo sectorial formuladas por los países.

Recuadro 3. La Iniciativa regional sobre la mejora del comercio agroalimentario y la integración de los mercados (IR 2)

La iniciativa regional sobre El comercio agroalimentario y la integración regional puesta en marcha por la REU y la Sede de la FAO (en particular la División de Comercio y Mercados) es un buen ejemplo de demostración del potencial y la eficacia de emplear iniciativas regionales para dirigir y coordinar la asistencia técnica temática en distintos contextos nacionales, y también destaca las condiciones que favorecen los enfoques regionales en comparación con los enfoques de múltiples países.

La IR 2 está formada por tres componentes que se refuerzan mutuamente:

Componente 1: Crear capacidad en la aplicación de acuerdos comerciales.

Componente 2: Desarrollar la capacidad para aplicar normas de inocuidad y calidad de los alimentos.

Componente 3: Desarrollar la capacidad a fin de lograr un entorno propicio para el comercio.

Aunque se incluyó a un amplio número de países en las actividades regionales, la IR 2 contaba con actividades nacionales adicionales en cuatro países prioritarios: Kirguistán, la República de Moldova, Tayikistán y Ucrania.

Existen varios aspectos que hacen de esta IR un buen ejemplo de la eficacia de un mecanismo de ejecución regional:

- **Coincidencia de desafíos y necesidades en determinadas áreas.** Un programa regional puede abordar problemas de transición postsoviética comunes, especialmente los desafíos de elegir entre varios acuerdos económicos o combinarlos, y los relativos a reconstruir las instituciones, los sistemas y los procesos para hacer frente a nuevos asociados y mercados emergentes. Esto permitió realizar un diseño rentable que combinaba elementos regionales e intervenciones específicas para cada país.
- **Especificidad contextual, cultural y lingüística.** La experiencia y los conocimientos derivados de los problemas de transición postsoviética, la interacción de los grupos económicos regionales, la pertenencia (de la mayoría de los países) a la OMC y la familiaridad profesional con el idioma ruso planteaban necesidades muy específicas del contexto, las cuales se podían abordar de manera adecuada reuniendo una combinación de competencias apropiada en la REU y en la Sede.
- **Capacidades limitadas de las oficinas en los países.** Con un personal insuficiente, incluso en los países prioritarios, y las necesidades técnicas multidisciplinarias de los países, el apoyo complementario de la Oficina Regional permitió respaldar de manera periódica una amplia gama de áreas de especialización en cada país: sanidad vegetal, sanidad animal, inocuidad de los alimentos, comercio y análisis de mercados, y cuestiones comerciales multilaterales.

Una característica significativa de la IR 2 es su enfoque pragmático para elaborar programas (en un entorno de financiación ajustada) con fondos predecibles del presupuesto ordinario y crearlos sin grandes deficiencias de financiación, pero con el potencial para ampliarlos si se logran fondos adicionales. Esto ha permitido un ritmo de ejecución constante y ha evitado las discontinuidades.

Durante los últimos dos bienios, la IR 2 ha alcanzado la madurez en cuanto al diseño y los procesos y está bien preparada para ampliar su escala y cobertura en un panorama de necesidades y oportunidades cada vez mayores. El equipo de evaluación señala la importancia de seguir reforzando su eficacia a través de los elementos siguientes:

- **Implantación de una perspectiva de sistemas alimentarios.** La región se caracteriza por la diversidad geográfica y económica, así como un conjunto cada vez mayor de interdependencias comerciales, propiciadas por la integración comercial y económica. Al mismo tiempo, existen posibles vulnerabilidades dada la concentración de suministros de los principales productos básicos en unos pocos países, los patrones climáticos cambiantes y las repercusiones negativas de la explotación de los recursos naturales. Esto hace de Europa y Asia central una importante región en la que implantar enfoques de sistemas alimentarios sostenibles a nivel regional y participar en las primeras etapas del diálogo sobre políticas y en el análisis de hipótesis a escala regional, a fin de incluir una consideración más exhaustiva de las compensaciones a más largo plazo entre los diferentes enfoques de cadenas de valor.
- **Una iniciativa general plurianual.** La IR 2 se encuentra en una posición adecuada para transformarse en un programa a largo plazo destinado al fortalecimiento de la diversificación del comercio agrícola de los países que están experimentando la transición postsoviética, y para abordar una demanda cada vez mayor de solicitudes relacionadas con los requisitos de cumplimiento de las MSF de los mercados circundantes y nuevos.
- **Movilización de recursos para los programas regionales.** Teniendo en cuenta la diversidad de oportunidades comerciales y de acceso a los mercados, la prioridad otorgada por los donantes al desarrollo de agronegocios y cadenas de valor, la creciente demanda de comprensión de las cuestiones relacionadas con las MSF y los obstáculos técnicos al comercio en el comercio agrícola, así como el surgimiento de nuevos asociados comerciales y en el desarrollo, existe un gran potencial para movilizar recursos específicos destinados a intervenciones regionales centradas en el comercio. Existen oportunidades dirigidas al cumplimiento de las estrategias de seguridad alimentaria basadas en las importaciones de China y los mercados del Golfo Pérsico y Oriente Medio, además de la exploración de la cooperación con otros asociados en el desarrollo como el Banco Asiático de Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional o el Grupo del Banco Islámico de Desarrollo.
- **Asociaciones organismos más amplias para colaborar con el sector privado.** Con un conjunto cada vez mayor de necesidades técnicas y de mercado en las cadenas de valor, es necesario fortalecer e incrementar las asociaciones con organismos de las Naciones Unidas pertinentes, especialmente, la ONUDI, el CCI y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que tratan de manera más directa con el sector privado.

La FAO se encuentra en una buena posición para ampliar el programa y mostrar efectos concretos en el comercio agrícola, empleando un enfoque de sistemas alimentarios a largo plazo y sostenible en una región diversa y dinámica, y también encontrando oportunidades en los múltiples desafíos que quedan.

83. Contribuciones al Logro 4.2: Los sectores público y privado desarrollan y ponen en práctica agronegocios y cadenas agroalimentarias más inclusivos y eficientes.

- El apoyo técnico, la creación de capacidad y los productos normativos han respaldado la elaboración de políticas y estrategias en temas como la agricultura por contrato, el diseño de políticas de agronegocios, los datos y las estadísticas, las reservas estratégicas y las adquisiciones públicas, la vinculación de los pequeños productores y elaboradores con la

alimentación escolar mediante contratos municipales, la mejora del etiquetado y el apoyo a las leyes sobre nutrición.

- En Viet Nam, la FAO proporcionó asesoramiento sobre agricultura por contrato, que incluyó aspectos como el análisis de viabilidad, la selección de beneficiarios, la preparación, las operaciones, el seguimiento y la evaluación, y las cuestiones jurídicas (forma y contenido del contrato, responsabilidades de las partes, estrategias para minimizar y gestionar los riesgos, causas de fuerza mayor, infracciones y recursos jurídicos, y opciones para solucionar controversias). Esto se ha utilizado en un plan de estudios para la capacitación de instituciones en Viet Nam.
- La FAO ha respaldado el establecimiento de una red regional para los sistemas públicos de suministro de alimentos en América Latina y el Caribe. A pesar de la amplia variedad de marcos y sistemas jurídicos en los países participantes, estos consideran que la red es un espacio muy valioso para el diálogo, el aprendizaje y la cooperación.
- *Compras de África para los africanos* es un programa llevado a cabo por la FAO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo que combina actividades de alimentación escolar con compras institucionales de organizaciones de agricultores. En el Senegal, el equipo de evaluación observó que el programa contribuyó al incremento de los ingresos de mujeres y hombres que se dedicaban a la producción de arroz. Los beneficios de la venta del excedente dieron a las mujeres la oportunidad de invertir en sus hijos, comprar ganado y desarrollar la ganadería, y satisfacer de manera más adecuada sus propias necesidades²³.
- La FAO ha desarrollado unos conocimientos especializados únicos en reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos y ha creado capacidad en una amplia gama de partes interesadas sobre temas como la gestión posterior a la cosecha, el desarrollo de cadenas de valor, la elaboración de alimentos, la comercialización de productos agrícolas y las estadísticas. Aunque la atención se ha centrado en mayor medida en las pérdidas de alimentos, también se ha sensibilizado a los consumidores y se ha trabajado con los mercados y supermercados para reducir el desperdicio.
- Los programas experimentales a nivel nacional resultaron importantes para demostrar las posibles reducciones de las pérdidas de alimentos, aunque las consideraciones técnicas sobre la reducción de las pérdidas posteriores a la cosecha también deben acompañarse de la consideración de la capacidad o la disposición a pagar por los instrumentos o la tecnología introducida (véase el Recuadro 4 para obtener un ejemplo).

Recuadro 4. Reducción de las pérdidas de alimentos a través de la mejora de la gestión posterior a la cosecha en Etiopía

El objetivo del proyecto de la FAO financiado por Suiza consiste en reducir las pérdidas posteriores a la cosecha mediante la introducción y distribución de silos metálicos y bolsas de plástico herméticamente cerradas para el trigo, el sorgo, el maíz y los frijoles, centrandose la atención en áreas con pérdidas posteriores a la cosecha elevadas.

La visita sobre el terreno realizada por el equipo de evaluación mostró que los silos son muy eficaces para reducir las pérdidas causadas por plagas y enfermedades. El proyecto ha logrado generar interés y compromiso por parte del Gobierno para abordar las pérdidas de alimentos, de manera que actualmente este está dispuesto a asignar fondos del presupuesto nacional para

²³Diagne, A, Solaroli, L., y Ba, A., 2017, Decentralized evaluation of the PAA Africa program in Senegal's Kédougou region (septiembre de 2013 – julio de 2016), Unidad de Coordinación del programa *Compras de África para los africanos* del PMA y la FAO.

apoyar algunas de las actividades establecidas en un plan de ejecución para un proyecto de política nacional sobre la gestión posterior a la cosecha.

El panorama es menos positivo en los aspectos económico y de sostenibilidad. Mediante debates de grupos especializados, se determinó que el precio no subvencionado de los silos metálicos no era asequible para la mayoría de los agricultores. Se constató que no existía un estudio propiamente dicho sobre cómo comercializar la tecnología más allá de la demostración, por ejemplo, mediante un estudio de la capacidad y la disposición a pagar.

El compromiso por parte del Gobierno se considera sólido, ya que las contrapartes gubernamentales indicaron su intención de ampliar las demostraciones a otros distritos. Sin embargo, hasta ahora, no se ha determinado una estrategia de ampliación a través de mecanismos de mercado ni una estrategia de financiación para artesanos y agricultores. En definitiva, no se ha elaborado un modelo de negocio fiable cuya aplicación permita la distribución sostenible, eficiente y equitativa de esta tecnología posterior a la cosecha, y la misión de evaluación tampoco observó que las entidades públicas tuvieran mucha intención de hacerlo.

- En Asia meridional, la FAO respaldó medidas normativas para gestionar la calidad y reducir las pérdidas posteriores a la cosecha en cadenas de suministro de productos frescos. En el proyecto se realizaron ensayos con bolsas, cajas, tratamiento con agua caliente y cadenas de frío como medios para reducir pérdidas. Se obtuvieron los siguientes resultados: las pérdidas de bananas en Sri-Lanka se redujeron del 21 % al 14,1 % a lo largo de la cadena de valor; las pérdidas de coliflores tradicionales en Nepal se redujeron del 52 % al 18,3 %; y las pérdidas de mangos en Bangladesh se redujeron del 25,1 % al 7 %. El proyecto también promovió la sensibilización de los consumidores en relación con los beneficios económicos, sociales (en particular los nutricionales) y medioambientales de evitar las pérdidas y el desperdicio de alimentos.
- La FAO ha respaldado el desarrollo de cadenas de valor de diferentes formas, con grandes variaciones entre países. Se han respaldado cadenas de valor tradicionales, entre ellas, las de las raíces, los tubérculos, las frutas, las hortalizas y los cereales (véase el Recuadro 5 para obtener un ejemplo). También se ha prestado apoyo a las cadenas de valor sensibles a las cuestiones de género, las actividades relacionadas con las cadenas de valor verdes y la labor sobre la agricultura urbana o cadenas de valor cortas. En numerosos países de América Latina, la atención se ha centrado más en los sistemas agrícolas y alimentarios. Sin embargo, en algunos países, a menudo debido al limitado apoyo técnico disponible, el corto período de tiempo del proyecto o los intereses del Gobierno, ha resultado difícil respaldar la cadena de valor en su conjunto.
- En el marco del proyecto del Fondo Fiduciario de Solidaridad para África "Creación de oportunidades de empleo en agronegocios para los jóvenes mediante sistemas acuícolas sostenibles y cadenas de valor de la yuca en África occidental", grupos de jóvenes de Burkina Faso, Nigeria, el Senegal, Guinea-Bissau, Ghana y Côte d'Ivoire recibieron apoyo en la producción y la comercialización acuícolas. En total, 310 jóvenes productores recibieron apoyo en los seis países. Aunque en Nigeria se han notificado grandes volúmenes de producción y beneficios para los jóvenes y las mujeres que se dedican a la acuicultura, en otros países los resultados son desiguales o menos positivos. El equipo de evaluación observó que se prestó una atención insuficiente al conjunto de la cadena de valor, en particular a los proveedores de insumos, al tiempo que se otorgó una escasa consideración a la ampliación del proyecto más allá del establecimiento de algunas parcelas de demostración en los seis países. Asimismo, muchos de los jóvenes destinatarios no eran

propietarios de la tierra donde se construyeron los estanques, lo cual puede afectar a la sostenibilidad y la repetibilidad del modelo.

- Los mejores resultados de las intervenciones en cadenas de valor de la FAO se lograron mediante actividades que o bien disponían de financiación para proyectos de mayor envergadura y duración o bien enlazaron diversos proyectos sobre aspectos diferentes de un mismo tema (por ejemplo, la labor sobre la quinua en Bolivia y América Latina).
- La red técnica de la FAO sobre desarrollo de cadenas de valor alimentarias sostenibles ha promovido activamente el intercambio de conocimientos y experiencias a través de sus seminarios web, boletines informativos y la plataforma de conocimientos de la Intranet de la FAO.

Recuadro 5. Estudio de casos del apoyo de la FAO a la cadena de valor de la yuca en el Caribe

- En Barbados, el equipo de evaluación observó algunos resultados satisfactorios con la intervención en la cadena de valor de la yuca en el Caribe. La labor comenzó en 2014 en respuesta a la decisión de la Secretaría de la Comunidad del Caribe de apoyar productos cultivados localmente que pudieran sustituir a las importaciones. Las partes interesadas son el Ministerio de Agricultura, la Corporación de Desarrollo y Comercialización Agrícolas de Barbados (BADMC), las universidades, el Instituto de Investigación y Desarrollo Agrícolas del Caribe, los agricultores y una panadería del sector privado. El comité se reúne cada dos semanas para examinar las consecuencias y los problemas relacionados con las ventas, los desafíos, la comercialización y la producción. La celebración de reuniones periódicas ha creado confianza y una buena comunicación entre las partes interesadas de la cadena de valor y todas ellas entienden la necesidad de hacerla viable desde el punto de vista financiero. La BADMC ha comentado que ha cambiado totalmente su perspectiva y que ahora su orientación ha pasado a ser mucho más empresarial.
- La clave fue contar con un asociado firme del sector privado (la panadería Purity Bakery), que estaba dispuesto a introducir un nuevo producto. Inicialmente se mostraron escépticos, pero actualmente están convencidos de que es un producto viable con una buena aceptación por parte de los consumidores. Están contentos de trabajar con pequeños agricultores locales y de beneficiar a la comunidad.
- La capacitación sobre modelos de agricultura por contrato y de negocio impartida por la FAO en 2015 ayudó a los miembros de la cadena de valor a comprender que cuando las empresas del sector privado actúan como elementos impulsores, es más probable que se obtengan mejoras duraderas y un desarrollo sostenible, en lugar del proceso más habitual iniciado por el Gobierno y a continuación "entregado" a los agricultores o los elaboradores.
- La FAO facilitó considerablemente el proceso y existen dudas sobre si el proyecto hubiera sido viable si se hubieran tenido que considerar estos costos. Tampoco está claro si estos avances tuvieron repercusiones a un mayor nivel sobre las importaciones de trigo o la balanza de pagos, pero probablemente sea demasiado pronto para observar un cambio.

84. Contribuciones al Logro 4.3: Los sectores público y privado elaboran y ponen en práctica políticas, instrumentos financieros e inversiones que mejoran la inclusividad y la eficiencia de los sistemas agroalimentarios.

- A nivel nacional, el equipo de finanzas rurales de la FAO, con el apoyo inicial de la TCI, ha proporcionado un apoyo técnico sólido para diseñar y ejecutar el programa "Livelihood and Food Security Programme" (Programa sobre medios de vida y seguridad alimentaria) en

Zimbabwe. A través de este programa, la FAO colaboró con cinco instituciones de microfinanzas y tres bancos en un esfuerzo por incrementar el acceso de los pequeños agricultores a los servicios financieros formales, mediante estrategias de reducción del riesgo para los prestamistas, así como la elaboración de nuevos instrumentos financieros en asociación con ellos. En Kenya, los agricultores gozan de un mejor acceso a los préstamos en forma de semillas como parte de un proyecto de mayor envergadura sobre la agricultura de conservación financiado por la Unión Europea. En Etiopía, la FAO y la Fundación Rabobank han colaborado con los prestamistas de microfinanciación locales para seleccionar cooperativas de agricultores rurales a fin de promover el desarrollo de las cadenas de valor y generar empleo.

- A nivel mundial, la FAO se ha asociado de manera eficaz con el FIDA, la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) y el Banco Mundial en el proyecto "Mejoramiento de las Capacidades en Finanzas Rurales". Como parte de esta iniciativa conjunta, se creó una plataforma web denominada "Rural Finance Investment and Learning Centre" (Centro de Inversión y Aprendizaje sobre Finanzas Rurales) que hoy en día actúa como punto de referencia con más de 3 500 documentos en tres idiomas y presta servicios a más de 5 000 miembros de 150 países.
- La TCI ha trabajado satisfactoriamente durante muchos años en Ucrania sobre diálogo en materia de políticas y apoyo institucional. La experiencia con plataformas sectoriales y otros mecanismos de políticas en Ucrania se replicó más tarde en los sectores de la carne y los productos lácteos de Serbia y el de los cereales en Egipto. La cooperación a largo plazo con el BERD y la participación del mismo grupo en la FAO resultó esencial en este caso, ya que la facilitación del diálogo sobre políticas es más complicada que la labor relativa al apoyo a la inversión en los proyectos. El BERD aprecia el conocimiento técnico agrícola específico de la FAO y la TCI en sus operaciones centradas en el sector privado.
- En el África subsahariana, la TCI prestó asistencia a varios países en la mejora del marco normativo para la agricultura y la seguridad alimentaria, que incluyó apoyo a la formulación de planes nacionales y regionales de inversiones agrícolas en el marco del Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP) en estrecha coordinación con la Oficina Regional para África. Esto incluye trabajar con más de 20 países en África y con comunidades económicas regionales como la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo. La TCI respaldó el diseño de 72 proyectos de inversión en desarrollo agrícola y seguridad alimentaria en cerca de 40 países africanos.
- En el marco del programa MAFAP, en Kenya y Mozambique, las principales limitaciones normativas al desarrollo agrícola se han validado con el Gobierno y se les ha otorgado prioridad para reformarlas. En Rwanda y Burundi, se han determinado las principales limitaciones normativas en las cadenas de valor prioritarias (arroz, café y té) y se han debatido con el Gobierno. Sin embargo, la eficacia del MAFAP a la hora de influir en las políticas y reformas gubernamentales desde el punto de vista de las sinergias es bastante limitada, en parte debido a su reducida base institucional en la FAO y su cambio relativamente reciente en la estrategia durante la segunda fase que todavía tiene que dar sus frutos.

VIII. Contribuciones a los objetivos relativos al género

Resultado 9. A nivel mundial, la FAO ha elaborado varias directrices y productos de aprendizaje, los cuales sirven como base para el apoyo en materia de políticas, la creación de capacidad y la ejecución de programas que aborden la igualdad de género. A nivel nacional, la mayoría de las actividades y resultados notificados tienen como objetivo apoyar las intervenciones y la creación de capacidad a escala comunitaria.

85. Aunque en el Anexo 1 de este informe se proporciona un informe completo sobre la contribución del PE 4 a los objetivos relativos al género, a continuación se ofrece un breve resumen de algunas contribuciones.
- En varios países africanos se ha prestado apoyo al análisis de cadenas de valor y se han puesto en marcha medidas con grupos específicos de mujeres sobre cuestiones como el sector de la pesca en pequeña escala, tomando en consideración cómo apoyar la reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos y mejorando la elaboración y la nutrición, el comercio transfronterizo y los vínculos con los mercados. Por ejemplo, se han llevado a cabo estudios de género en las cadenas de valor de los productos lácteos en Afganistán, Etiopía, Kenya y Rwanda. Las conclusiones se han publicado y se han utilizado para orientar el diseño y la ejecución posteriores de proyectos de la cadena de valor de los productos lácteos en Rwanda y Kenya. Este fue un proceso positivo que garantizó la puesta en práctica de las medidas centradas en las cuestiones de género en lugar de quedarse solo en el papel.
 - Un proyecto que respaldó la pesca continental en Angola trabajó en la mejora de la elaboración y la reducción de las pérdidas de pescado. El proyecto prestó apoyo principalmente a las mujeres para que aprendieran a manipular adecuadamente el pescado y a elaborar envases de almacenamiento aislados utilizando materiales reciclados. También aprendieron técnicas de elaboración y envasado de bajo costo a fin de incrementar el atractivo para el consumidor y el valor de mercado. Este proyecto ha resultado ser muy satisfactorio y parece haber impulsado inversiones adicionales del Gobierno y otros donantes para continuar el trabajo. El Departamento de Pesca de la FAO ha estado trabajando en las pérdidas y el desperdicio de alimentos y las cadenas de valor durante muchos años, por lo que es probable que este proyecto no sea realmente un resultado directo del PE 4. No obstante, el personal técnico afirma que el hincapié en el acceso a los mercados y el intercambio de información entre sectores han constituido un beneficio añadido.
 - En Cisjordania y la Franja de Gaza, se prestó apoyo a las cooperativas y centros únicos de mujeres, sin embargo, las contribuciones a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer parecen limitadas. Por ejemplo, aunque algunas actividades se centraron en ayudar a las mujeres a reforzar su capacidad empresarial e incrementar su acceso a los mercados, no existían datos de ninguna evaluación de los mercados que identificara específicamente las limitaciones institucionales y de los mercados relacionadas con el género, ni tampoco un análisis de las oportunidades de integración y empoderamiento económicos. En parte como consecuencia de ello, el proyecto no abordó de manera adecuada las cuestiones relativas a la carga de trabajo, la mano de obra no remunerada y cómo afectan estas a la capacidad de las mujeres de obtener ingresos, ni tampoco la función de las mujeres en el sector informal.
86. Con respecto a la incorporación de la perspectiva de género en la labor de la FAO, se han realizado progresos considerables en los últimos años. En la Oficina Regional de la FAO para África, el equipo de evaluación observó que existía una mayor aceptación de la incorporación de la perspectiva de género por parte de colegas que habían cambiado su actitud como resultado de las actividades de creación de capacidad y de evaluación de las cuestiones de

género, y las oficinas en los países están realizando más solicitudes de apoyo a la oficina regional. Sin embargo, algunas regiones notificaron que resultaba más difícil trabajar con las cuestiones de género en el PE 4. Por ejemplo, se recibieron observaciones de que algunos países están más interesados en las cadenas de valor que en las cadenas de valor sensibles a las cuestiones de género. En particular, algunos funcionarios de la FAO expresaron que tenían dificultades para debatir cuestiones de género cuando las normas culturales son muy conservadoras con respecto a la igualdad de género o el empoderamiento de la mujer.

IX. Contribuciones del PE 4 a los ODS

Resultado 10. El equipo de evaluación considera que el PE 4 está en consonancia con los ODS. En particular, la FAO es la organización responsable del Indicador 12.3, que atañe a las pérdidas y el desperdicio de alimentos. Los enfoques de desarrollo sostenible se benefician del pensamiento basado en los sistemas; a este respecto, el PE 4 está bien posicionado para apoyar las contribuciones a los ODS.

87. El PPM para 2018-2021 refleja una integración más explícita de los ODS en el Marco estratégico de la FAO. En consonancia con ello, en el PE 4 hay cuatro metas importantes de los ODS (2.3, 2.c, 12.3 y 17.11) en el ámbito de los OE, y se han incluido los indicadores correspondientes. Actualmente las metas incluyen: aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones de aquí a 2020 (17.11) Los indicadores del ámbito de los logros incluyen cinco indicadores de los ODS 2, 8, 9 y 14, que abarcan la financiación y las inversiones, los préstamos o el crédito, y la aplicación de instrumentos internacionales sobre pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR).
88. El equipo de evaluación observa dos deficiencias en el diseño del PE 4 para 2018-2021: i) mientras que un enfoque de sistemas agrícolas y alimentarios es inclusivo por naturaleza, las dimensiones de género, en particular las contribuciones al ODS 5 sobre igualdad de género, no se han determinado explícitamente a pesar del claro vínculo existente y el potencial del PE 4 para contribuir al empoderamiento económico de las mujeres; y ii) una atención insuficiente a la resolución de medidas no arancelarias en el comercio agrícola. Existen datos objetivos y un reconocimiento cada vez mayores de que las medidas no arancelarias, especialmente las medidas relacionadas con las MSF, tienen un efecto mucho mayor en el comercio que los aranceles; y aunque se ha registrado una reducción progresiva de los aranceles en los países (más del 60 % del comercio agrícola de los países menos adelantados está libre de impuestos), existe una incidencia cada vez mayor de medidas no arancelarias y preocupaciones específicas sobre comercio en los ámbitos de la inocuidad de los alimentos, la sanidad vegetal y animal y la calidad. Las MSF se aplican en más del 80 % de todos los alimentos agrícolas comercializados y pueden ser varias veces más restrictivas que los aranceles²⁴. También resulta importante señalar la pertinencia de resolver las medidas no arancelarias en el contexto del comercio de pescado. Con unos niveles cada vez mayores de actividad comercial en el sector pesquero y cadenas de valor mundiales complejas, los países en desarrollo y la industria están haciendo frente a un rápido incremento de los reglamentos técnicos y las normas. Aunque algunas de esas medidas incluyen objetivos normativos legítimos, es necesario proporcionar un mayor apoyo a los Estados Miembros en desarrollo para garantizar mayores oportunidades de acceso a los mercados. Esto tiene consecuencias para las contribuciones al ODS 17.

²⁴ UNCTAD, 2014, Research Study Series N.º 68. Trading with Conditions: The effect of sanitary and phytosanitary measures on lower income countries' agricultural exports.

89. El PE 4 ya ha realizado progresos en la contribución a los ODS, en particular al ODS 14. La FAO, la UNCTAD y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) tienen una iniciativa conjunta orientada a poner fin a las subvenciones a la pesca que resultan perjudiciales. La FAO y la UNCTAD también se asociaron para formar un grupo de trabajo preparatorio informal destinado a abordar algunas de las metas. Esto dio lugar a un documento resumido titulado *Advancing Sustainable Management and Trade-related Fisheries Targets under SDG 14* (Avances en la gestión sostenible y las metas sobre la pesca relacionadas con el comercio en el marco del ODS 14), que se publicó en la reunión de llamamiento a la acción de la Conferencia sobre los océanos de las Naciones Unidas celebrada en junio de 2017. El firme apoyo por parte de los miembros y los progresos de la labor del grupo de trabajo preparatorio informal sobre la aplicación, han impulsado y elevado la importancia de la necesidad de contar con un acuerdo mundial vinculante sobre subvenciones a la pesca perjudiciales en la próxima 11.ª Conferencia Ministerial de la OMC en diciembre de 2017. La asociación entre la FAO, la UNCTAD y el PNUMA puede servir de ejemplo de buenas prácticas sobre las colaboraciones sinérgicas necesarias para apoyar las metas de los ODS.
90. Como organización responsable del Indicador 12.3 de los ODS, la FAO está prestando apoyo a los países mediante consultas técnicas para determinar con mayor precisión los niveles actuales de pérdidas y desperdicio de alimentos. Se ha determinado una metodología de pérdidas y desperdicio de alimentos normalizada que incluye una base de datos y un modelo de imputación estándar. Se ha preparado un curso de aprendizaje en línea sobre la metodología y pronto estará disponible en la Web. Asimismo, se van a publicar directrices estándar para determinar las pérdidas y el desperdicio de alimentos en tipos específicos de cultivos (por ejemplo, los cereales). Actualmente, en las hojas de balance de alimentos, que se producen para cada cultivo y país, los datos sobre pérdidas solo muestran aproximadamente un 4 % de datos reales y un 96 % de datos imputados, por lo que existe un margen considerable de mejora.

X. Evaluación de los factores facilitadores y limitantes en relación con los resultados y la sostenibilidad de estos

91. La contribución de la FAO a la promoción de sistemas alimentarios inclusivos y eficientes se vio propiciada o impedida por una serie de factores facilitadores y limitantes.
92. Los principales factores facilitadores que se observaron en esta evaluación fueron los siguientes:
- el incremento del reconocimiento entre de los Miembros de la FAO de la función e influencia del comercio en la promoción de la agricultura, el desarrollo económico, la inocuidad y seguridad alimentarias y, por consiguiente, la concesión de una prioridad cada vez mayor al comercio agrícola como motor de crecimiento inclusivo y seguridad alimentaria, que se refleja en las principales estrategias y políticas de los países en desarrollo;
 - un mandato claro para que la FAO participe en cuestiones relativas al comercio que afectan a la agricultura y a la seguridad alimentaria;
 - una ventaja comparativa sólida (expertos técnicos especializados en agricultura y ámbitos afines);
 - estructuras y mecanismos intergubernamentales únicos para apoyar la formulación de normas basada en el consenso;
 - un formidable repertorio de productos de conocimiento y materiales de orientación técnica fiables;

- asociaciones y redes de conocimientos internacionales destinadas a apoyar la vigilancia, la alerta temprana, la respuesta a emergencias y la prevención de crisis de la cadena alimentaria provocadas por plagas y enfermedades transfronterizas de las plantas y los animales;
- presencia prolongada en los países y comprensión del contexto, las necesidades y los puntos de acceso de estos para colaborar con las estructuras e instituciones nacionales;
- desenvolvimiento en la ejecución de sistemas de cumplimiento y gobernanza relacionados con el comercio, sobre la base de una reputación de neutralidad.

93. Al mismo tiempo, el equipo de evaluación observó algunos factores que impiden que la FAO contribuya plenamente y logre resultados a nivel nacional. A continuación se indican algunos factores que pueden abordarse en la FAO:

- legado de modalidades de participación y estatus de contrapartes tradicionales, y falta de puntos de acceso distintos de los ministerios de agricultura;
- ejemplos limitados de enfoques de asociación para la ejecución conjunta de programas de desarrollo de cadenas de valor integrados (producción, agronegocios, comercio y distribución, mercados y consumidores);
- hasta hace poco²⁵ las estrategias específicas de colaboración con donantes, comunicación y movilización de recursos presentaban deficiencias con respecto a la promoción del enfoque de comercio agrícola, mercados, cadenas de valor y sistemas alimentarios de la FAO, especialmente en entornos distintos de los países menos adelantados con flujos de asistencia para el desarrollo cada vez menores. Existen varios donantes e IFI interesados en el desarrollo del sector privado vinculado a los mercados. Sin embargo, la estrategia de la FAO para colaborar y obtener buena parte de esta labor depende ampliamente de sus mecanismos de movilización de recursos y del modelo de negocio de la TCI. Es necesario fortalecer las capacidades en las oficinas regionales y en los países para colaborar con las IFI;
- la falta de expertos en las oficinas en los países que promuevan o formulen enfoques de cadenas de valor y sistemas alimentarios y participen en el diálogo sobre la coherencia de las políticas agrícolas y comerciales. Las oficinas en los países dependen del apoyo de las oficinas regionales y subregionales y la Sede, así como de los recursos destinados a los proyectos, pero el apoyo técnico prestado por las oficinas regionales y subregionales está limitado por las capacidades y los reglamentos. Esto supone retrasos para obtener apoyo apropiado, pero limitado;
- los prolongados procedimientos administrativos (que desalientan a asociados y donantes), así como la posible pérdida de las ocasiones en las que se necesitan expertos o insumos durante el ciclo agrícola;
- las interrupciones y la falta de intervenciones de continuación para ampliar o aprovechar el potencial de demostración de los proyectos del PCT;

²⁵ Desde 2017 se ha reforzado el apoyo del Servicio de Cooperación Técnica a los equipos responsables de la gestión de los PE, que incluye una estrategia impulsada por la información sobre los mercados basada en la movilización de recursos.

- la dependencia continuada de la financiación de “apoyo a emergencias” y del personal de los proyectos para ejecutar programas de asistencia a la vigilancia preventiva y el control en los países conlleva el riesgo asociado a la retirada o la reducción del apoyo de los donantes, que afecta a la capacidad de la FAO de prestar asistencia técnica en varios países en desarrollo exportadores de productos agrícolas. La capacidad de la FAO para responder a las demandas en el futuro, que aumentarán sobre el terreno a lo largo de cadenas de valor específicas, dependerá ampliamente de la suficiencia de las capacidades de los países y del éxito de las asociaciones, en particular con los actores del sector privado. Estas requieren un examen de las estrategias y los recursos en los países que tienen potencial de transformación.

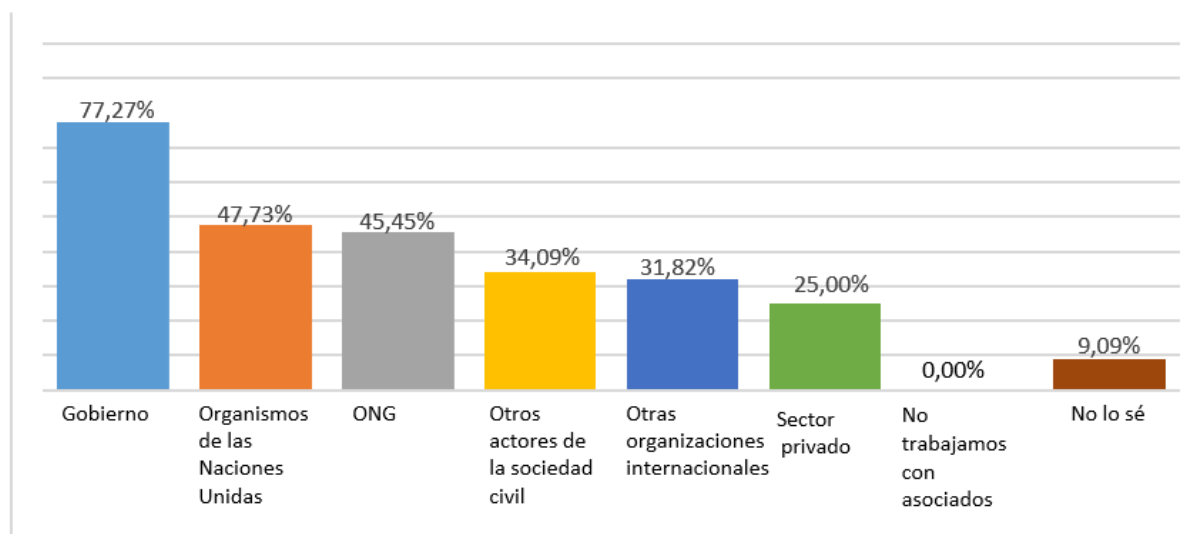
El equipo de evaluación reconoce que muchas de estas cuestiones no son específicas del OE 4 y deben abordarse en el conjunto de la Organización.

XI. Asociaciones

Resultado 11. Los enfoques de múltiples partes interesadas que reúnen a asociados “no tradicionales” impulsan muchas de las actividades del PE 4. Sin embargo, siguen existiendo desafíos institucionales y de capacidad que impiden a la FAO aprovechar plenamente las oportunidades para establecer asociaciones innovadoras, especialmente con el sector privado.

94. El equipo de evaluación señala que se han realizado progresos considerables en los últimos años en materia de asociaciones relacionadas con el PE 4, facilitadas por la División de Asociaciones y de Cooperación Sur-Sur (DPS). De las 97 asociaciones facilitadas en 2016, 25 estaban vinculadas explícitamente con el PE 4.
95. De hecho, la diversidad de actividades del PE 4 implica que se puede determinar un abanico variado de asociados, en particular más allá de la principal asociación tradicional con el Ministerio de Agricultura. Existen numerosos ejemplos satisfactorios de esto. Por ejemplo, en el programa “Alimentos para las ciudades” y el proyecto en curso titulado “Elaboración de sistemas alimentarios sostenibles para las zonas urbanas”, la labor se orienta mediante plataformas de múltiples partes interesadas, que incluyen gobiernos locales de diversos niveles, la sociedad civil, investigadores, organizaciones benéficas, agricultores, comerciantes, etc. La FAO está ayudando a los grupos a institucionalizar los programas en el gobierno local a través de la legislación y las asignaciones presupuestarias. La reciente iniciativa de la FAO con los procesos del MIM en África también constituye un paso positivo en los esfuerzos por mejorar la coherencia y la coordinación en la formulación de políticas agrícolas y comerciales.
96. Una encuesta realizada a los puntos de contacto de género de la FAO indicó la variedad de asociaciones establecidas, con el Gobierno como asociado predominante, pero también reveló un porcentaje significativo de asociaciones con organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones internacionales, entre ellas los organismos del sistema de las Naciones Unidas (véase la Figura 2). Concretamente, se informó de que además de trabajar en evaluaciones de las cuestiones de género con los ministerios de agricultura, la FAO ha trabajado con las comunidades económicas africanas para elaborar sus proyectos de políticas de género y desarrollo agrícola y también los planes de acción correspondientes, haciéndolos más específicos para la agricultura y añadiendo datos de las evaluaciones nacionales de cuestiones de género para crear después planes de acción.

Figura 2. Tipos de asociaciones en apoyo de las actividades relativas a las cuestiones de género



Fuente de la Figura 2: Encuesta de la Oficina de Evaluación a los puntos de contacto de género de la FAO, 2017

97. Las asociaciones de apoyo con la OMS, y con la OIE en lo que respecta a la sanidad animal, han resultado fundamentales en la labor de la FAO sobre inocuidad de los alimentos, y estas asociaciones se están fortaleciendo cada vez más en vista de la creciente necesidad de enfoques “Una salud” que respondan a las interacciones entre animales, seres humanos y ecosistemas. Estas asociaciones han sido esenciales en la elaboración de enfoques mundiales basados en conocimientos y datos objetivos, así como en la introducción y difusión de mejores prácticas, normas y procedimientos operativos entre los profesionales de la inocuidad alimentaria.
98. La labor sobre comercio mundial y cadenas de valor también requiere establecer relaciones con el sector privado, más allá de los agricultores. La FAO ha realizado importantes progresos en el establecimiento de una serie de asociaciones con entidades del sector privado. La asociación con Messe Dusseldorf e Interpak para la iniciativa SAVE FOOD es un vehículo visible que está contribuyendo a lograr avances en la agenda de las pérdidas y el desperdicio de alimentos. También contribuye a la Meta 12.3 de los ODS, para lo cual ha reunido a unas 900 partes interesadas del Gobierno, el sector privado (en concreto del sector del envasado) y la sociedad civil. De hecho, el equipo de evaluación considera que la integración activa por parte de la FAO de múltiples partes interesadas en su labor sobre las pérdidas y el desperdicio de alimentos ha generado una participación activa del sector privado, por ejemplo, Nutresa en Colombia y Cargill en Sri Lanka y la India, donde Cargill ha expresado su interés en apoyar un almacenamiento de vanguardia.
99. El Comité Consultivo de Industrias Sostenibles de Base Forestal es un órgano estatutario de la FAO formado por directivos del sector de la industria procedentes de todo el mundo. El equipo de evaluación tomó nota de que este es un modelo que ha existido durante décadas y ha permitido a la FAO mantener vínculos estrechos con el sector privado forestal. El Foro Mundial Bananero es otro ejemplo de este tipo.

100. Con la labor de desarrollo de cadenas de valor a nivel nacional, se han obtenido algunos ejemplos satisfactorios de colaboración con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, por ejemplo, la cadena de valor de la yuca respaldada en Barbados incluyó una amplia variedad de partes interesadas, el proyecto sobre cadenas de valor "Safe Vegetables" (Hortalizas inocuas) llevado a cabo en Viet Nam vinculó a los agricultores con los supermercados, y se llevaron a cabo colaboraciones con cooperativas de café y cacao en Bolivia.
101. Sin embargo, a lo largo de esta evaluación, el personal de la FAO y otras personas comentaron que la creación de asociaciones con el sector privado (más allá de los pequeños agricultores o las pequeñas y medianas empresas) resultaba problemática. A pesar de las directrices elaboradas por la Sede, el personal no estaba seguro sobre las acciones posibles dada la demanda de que las empresas cumplan requisitos de diligencia debida muy estrictos. Además, se percibía que la burocracia de la FAO también dificultaba las negociaciones con grandes empresas. Se considera que la política de la FAO sobre las asociaciones con el sector privado, que está articulada adecuadamente, es demasiado conservadora y desalienta la búsqueda de oportunidades, especialmente en las oficinas descentralizadas.
102. El equipo de evaluación también determina una deficiencia en el apoyo que está limitando un desarrollo más amplio de las asociaciones con el sector privado a nivel nacional. La DPS desempeña una función central y activa en el ámbito mundial y regional, aunque su función consiste en proporcionar orientación y apoyo a nivel nacional. Las limitaciones de recursos excluyen la posibilidad de contar con un oficial de asociaciones nacional, pero las limitaciones de capacidad en las oficinas en los países son un grave obstáculo para que estas puedan establecer asociaciones de manera activa con el sector privado. Existen limitaciones de capacidad tanto en lo que respecta a la cantidad de personal como a la habilidad de buscar y movilizar este tipo de asociaciones.
103. *Asociaciones dentro del Sistema de las Naciones Unidas.* Los programas conjuntos y la labor llevada a cabo a través de la iniciativa "Una ONU" tienen potencial de valor añadido y complementariedad; en la práctica, sin embargo, parece que los diferentes organismos tratan de trabajar compartiendo recursos financieros. A pesar de ello, existen algunos ejemplos satisfactorios. Por ejemplo, en numerosos países, especialmente en África, el PMA y la FAO trabajan conjuntamente y de manera eficaz en las adquisiciones destinadas a la alimentación escolar. La FAO y la ONUDI han realizado intentos satisfactorios de formular proyectos conjuntos cuando ha resultado oportuno. Una asociación saliente es la Iniciativa sobre los agronegocios y las agroindustrias de África (3ADI), que incluye la participación del FIDA, el Banco Africano de Desarrollo (BAD), la ONUDI y la FAO en cadenas de valor de los agronegocios, la seguridad alimentaria, las políticas, la financiación y las cuestiones comerciales conexas.
104. Los principales asociados externos de la TCI son el Banco Mundial, el FIDA, el BERD, la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En la *Evaluación de la función de la FAO en la inversión para la seguridad alimentaria y nutricional, la agricultura y el desarrollo rural* de 2013, se señalaron importantes limitaciones de la TCI para encontrar asociados aparte de los actuales, en especial las dificultades para trabajar con el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), el Banco Africano de Desarrollo (BAD) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI), principalmente debido a la necesidad de procesos de licitación periódicos con este último, mientras que esto no es necesario con otras IFI. Estas limitaciones se mantienen hasta ahora. La TCI ha afrontado dificultades para ampliar su modelo de negocio operacional con el BERD a otros asociados y regiones, debido a la

falta de asociados y los elevados costos para iniciar las asociaciones. Esto se reconoce en el proyecto de estrategia de inversiones de la FAO, que establece algunas metas concretas para mejorar la colaboración con las IFI en otras regiones (por ejemplo, con el BEI en África), especialmente en actividades para crear un entorno favorable. La CFI y el BASD serían sin duda asociados apropiados para la TCI en gran parte de la labor relacionada con el OE 4.

XII. Conclusiones

Conclusión 1: Aunque la adopción del concepto de sistemas agrícolas y alimentarios todavía se encuentra en una fase inicial en la mayoría de los países, este enfoque resulta altamente pertinente para el apoyo de la FAO a los países. Existe un potencial considerable para ampliar esta esfera de trabajo, en particular basándose en las sinergias entre PE.

105. El pensamiento sobre sistemas alimentarios todavía debe evolucionar en muchos Estados y regiones Miembros, teniendo en cuenta que la mayoría de los países menos adelantados han comenzado recientemente a aplicar enfoques de cadenas de valor en una variedad limitada de productos. Aunque en los países existe un nivel cada vez mayor de reconocimiento de la necesidad de integrar el comercio en las políticas agrícolas y viceversa, la coherencia de las políticas sobre agricultura, seguridad alimentaria y comercio sigue siendo deficiente en muchos de ellos.
106. Aunque los conocimientos especializados sobre normas, comercio y mercados de la FAO resultan pertinentes para todos los países, la demanda procede principalmente de países que han alcanzado niveles de excedentes constantes y una producción agrícola competitiva, que han otorgado prioridad a productos agrícolas con valor añadido como componente clave de las exportaciones, que persiguen políticas y estrategias orientadas a la integración en las cadenas de valor mundiales, y que aprovechan las oportunidades comerciales preferenciales. Por ello, la participación sobre el terreno en estas áreas es más visible en países distintos de los países menos adelantados con excedentes agrícolas, especialmente en Asia, América Latina y Europa oriental, que están aplicando acuerdos comerciales o de adhesión bilaterales y regionales.
107. Los cambios organizativos y de gestión llevados a cabo en el PE 4 desde finales de 2015 desestabilizaron la ejecución del programa durante algún tiempo. En concreto, desde la disolución de la División de Infraestructuras Rurales y Agroindustrias, que muchos consideraban la "fuente" de expertos relacionados con el PE 4 (aunque la División de Comercio y Mercados y la Oficina de Inocuidad Alimentaria también han sido proveedoras clave de expertos en el PE 4), las capacidades se han dispersado en la Organización. Sin embargo, el impulso está repuntando. El equipo encargado del PE 4 ha introducido paulatinamente nuevas esferas de trabajo que reflejan el espíritu, los conceptos y la estrategia del PE 4, y también pondrá en marcha un programa de desarrollo de la capacidad sobre sistemas alimentarios. Actualmente, algunas oficinas regionales y en los países tienen una mejor comprensión del PE 4 y están formulando programas de forma más adecuada. Existe una reflexión cada vez mayor sobre los temas relacionados con el OE 4 en los MPP. En varios de ellos se otorga prioridad específicamente al desarrollo de las cadenas de valor, incluida la elaboración de normas de inocuidad alimentaria y salud, lo cual demuestra la utilidad del programa. Esto se ha beneficiado de la orientación proporcionada por los coordinadores del OE 4 en las oficinas regionales y el equipo encargado de la gestión del PE 4 en Roma.
108. Existen buenos ejemplos de sinergias entre PE, especialmente con el PE 5, en lo que respecta a la labor de respuesta a emergencias relacionada con las plagas y enfermedades transfronterizas de las plantas y los animales, y los incidentes relativos a la inocuidad de los

alimentos; y algunos aspectos del PE 2, como los solapamientos con la protección de los animales y las plantas, así como los aspectos sobre inocuidad de los alimentos relacionados con los residuos de plaguicidas y antimicrobianos. El concepto de cadena de valor también abarca la labor del PE 2 relativa a la producción y la del PE 4 sobre las fases posteriores a la producción, así como los aspectos sobre el acceso y el empoderamiento del PE 3, a saber, el acceso a la tenencia, la financiación y los servicios rurales para las mujeres y los hombres que se dedica a la agricultura en pequeña escala. Las contribuciones al PE 4 proceden de todas las divisiones técnicas, incluidas las contribuciones salientes y principales a la gobernanza del comercio por parte de las divisiones de bosques y pesca.

109. También existe una contribución importante de la TCI a los resultados del OE 4, especialmente en Europa oriental. La inclusión del apoyo a la inversión como realización independiente en el OE 4 aumentó en gran medida la visibilidad del Centro de Inversiones en la FAO mostrando su vinculación con los objetivos institucionales y su contribución a los mismos.

Conclusión 2: La FAO tiene una ventaja comparativa en el apoyo a la formulación de normas, el suministro de datos fiables y el fomento de entornos favorables para el desarrollo de cadenas de valor. Sin embargo, el OE 4 se enfrenta a deficiencias de capacidad en los ámbitos de la inocuidad de los alimentos, el comercio, el desarrollo de cadenas de valor, los agronegocios, el apoyo a las inversiones a nivel regional y la financiación de cadenas de valor en la Sede que limitan la capacidad para lograr el objetivo. Estas deficiencias suponen riesgos para la reputación de la FAO y también limitan las capacidades para prestar apoyo y ampliar proyectos sobre el terreno.

110. Las mayores fortalezas de la FAO son su neutralidad y su autoridad y conocimientos especializados técnicos. Goza de la confianza de los países para proporcionar asesoramiento experto sobre políticas, nutrición y cadenas de valor, con datos y productos normativos excelentes. En particular, la FAO es considerada una autoridad principal y una organización de referencia en los ámbitos del establecimiento de normas internacionales, la elaboración de leyes y marcos reglamentarios nacionales para la inocuidad de los alimentos, la vigilancia de la sanidad vegetal y animal, el apoyo al seguimiento, la vigilancia y la respuesta a emergencias para controlar enfermedades de las plantas y los animales (incluidas intervenciones transfronterizas), las pérdidas y el desperdicio de alimentos y el apoyo a las inversiones.
111. Existen dudas sobre la capacidad de la FAO en algunas de las esferas relativas al OE 4, por ejemplo, en la financiación de las cadenas de valor, pero también en los agronegocios en general en niveles descentralizados. La movilidad, el desgaste y la reclasificación de puestos han dado lugar a deficiencias flagrantes en algunas esferas de trabajo importantes (por ejemplo, la inocuidad de los alimentos y las finanzas rurales), y esto afecta de manera importante a la capacidad de satisfacer la elevada demanda de asistencia técnica en esas esferas por parte de los países. La FAO también está limitada por la burocracia de sus procedimientos, los escasos recursos técnicos en el terreno y la movilización de recursos a nivel nacional. Tampoco es capaz de proporcionar apoyo financiero significativo o establecer asociaciones o compromisos para ampliar sus proyectos pequeños, lo cual plantea dudas sobre sus fortalezas como proveedora de asistencia técnica sobre el terreno en algunos ámbitos.
112. Al mismo tiempo, existe una variación enorme en las capacidades de las oficinas de la FAO en los países para promover un enfoque de sistemas alimentarios o colaborar con múltiples ministerios que cuenten con jurisdicción sobre aspectos relativos al comercio, la inocuidad de los alimentos, la sanidad vegetal y animal y la salud de las personas. El intento del Marco estratégico de traducir los conocimientos de niveles superiores y mundiales en resultados

nacionales requiere el despliegue correspondiente de recursos técnicos para reforzar la asistencia a nivel nacional. Las oficinas regionales, que se encuentran en primera línea para apoyar a las oficinas en los países, cuentan con uno o, como máximo, dos oficiales técnicos por materia para respaldar el gran impacto, cada vez mayor, de pequeños proyectos nacionales, lo cual limita su contribución sustantiva y posiblemente comprometa la eficacia de la ejecución.

Conclusión 3: Se han realizado valiosos esfuerzos para aplicar las enseñanzas sobre análisis de cadenas de valor y género, pero estos ejemplos son limitados.

113. Con respecto a los objetivos de género, se han realizado contribuciones considerables con respecto a los conocimientos y en el ámbito de la creación de capacidad a nivel comunitario. En particular, se ha continuado de manera satisfactoria con la labor sobre cadenas de valor sensibles a las cuestiones de género.
114. Sin embargo, todavía existe cierta incertidumbre sobre cómo proceder en relación con la incorporación de las cuestiones de género en el OE 4 y las limitaciones presupuestarias y de capacidad. Las asociaciones y los programas conjuntos con otras organizaciones podrían ayudar a incrementar estos conocimientos especializados a nivel nacional. Asimismo, la FAO, y el PE 4 en particular, debería centrarse más en el fortalecimiento del análisis de género en sus programas y proyectos. Resulta notable que no haya marcadores de género en numerosos proyectos, incluso aquellos desarrollados mucho después de la introducción de este tema como elemento obligatorio. Tal como se señaló en la evaluación del OE 3, un análisis más exhaustivo de las consecuencias de las intervenciones de la FAO sobre desigualdad de género ayudaría a determinar y entender qué tipo de intervenciones, y en qué contexto, darían lugar a mayores beneficios en materia de igualdad.

Conclusión 4: El PE 4 hace hincapié en un enfoque multisectorial de colaboración con ministerios distintos del Ministerio de Agricultura, y la FAO ha creado una amplia variedad de asociaciones eficaces en sus actividades relativas al OE 4. Sin embargo, existe margen adicional para crear asociaciones con el sector privado.

115. La tendencia de la FAO a establecer vínculos principalmente con el Ministerio de Agricultura a nivel nacional debe reconsiderarse para apoyar intervenciones multisectoriales destinadas a mejorar los sistemas agrícolas y alimentarios. Generalmente, los proyectos relacionados con las cadenas de valor y la formulación de estrategias de exportación son responsabilidad del Ministerio de Industria o Comercio y el Ministerio de Agricultura. Los mercados agrícolas son una cuestión cuya gestión recae en el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Comercio, y otros ministerios como el Ministerio de Pesca y Medio Ambiente. En algunos contextos, a pesar de la adhesión a la OMC, el organismo de inocuidad de los alimentos nacional o bien es un nuevo organismo o bien es una institución especial que pueden controlar diferentes ministerios como, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Sanidad o el Ministerio de Comercio. La aplicación de enfoques sobre comercio, mercados y sistemas alimentarios requiere una combinación de competencias y un perfil de las oficinas en los países diferentes a los de los expertos de la FAO tradicionales.

116. La FAO ha demostrado emprender colaboraciones satisfactorias en el ámbito del PE 4, trabajando con diversos asociados: contrapartes gubernamentales procedentes de diversos ministerios, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones multilaterales, organismos económicos regionales, organizaciones técnicas regionales y nacionales, grupos de estudio dedicados a la investigación y el análisis, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. Las principales esferas de asociación fueron las siguientes: el diálogo sobre políticas, el intercambio de datos y conocimientos vinculado a acuerdos internacionales y las cuestiones de gobernanza del comercio.
117. El desarrollo basado en los mercados atañe al sector privado, y la FAO debe trabajar más estrechamente que nunca con este sector. Sin embargo, se considera que la política de la FAO sobre las asociaciones con el sector privado, que está articulada adecuadamente, es demasiado conservadora y desalienta la búsqueda de oportunidades, especialmente en las oficinas descentralizadas. A pesar de ello, existen varias oportunidades y puntos de acceso que podrían promoverse de manera más activa, en particular las asociaciones con otras organizaciones de las Naciones Unidas que tratan más directamente con el sector privado y la facilitación de plataformas de múltiples partes interesadas en apoyo del fortalecimiento de los marcos reglamentarios que favorecen el desarrollo del sector privado.

Conclusión 5: Los desafíos sobre movilización de recursos de la FAO en relación con el OE 4 tienen que ver con la necesidad de una mayor claridad sobre las ofertas de programas del PE 4, así como la necesidad de acceder a oportunidades de financiación no tradicionales para países distintos de los países menos adelantados.

118. Una serie de productos elaborados en el marco del PE 4 se ha beneficiado de la estabilidad de los recursos financieros reservados. Sin embargo, en el caso de otros componentes de los programas, la ejecución del PE no parece haberse acompañado de un plan claro de inversión o movilización de recursos. Los Representantes de la FAO informan de que se les ha pedido que operen en el contexto de un nuevo marco estratégico, pero no se les han proporcionado los instrumentos o recursos para ello.
119. La FAO opera en un concurrido panorama de asistencia técnica relacionada con el comercio en materia de sistemas de calidad y control de la inocuidad de los alimentos. Gran parte de la asistencia bilateral está relacionada con el acceso preferencial y esto ha proporcionado pocas oportunidades a la FAO. La FAO también hace frente a un desafío cada vez mayor relacionado con la obtención de recursos para apoyar a países en desarrollo distintos de los países menos adelantados, lo cual está haciendo que dependa de proyectos pequeños del PCT de su propio presupuesto ordinario para proporcionar la mayor parte de su asistencia en ámbitos del cumplimiento de normas. No obstante, también se observa una colaboración insuficiente con importantes instituciones financieras regionales e internacionales que están respaldando el comercio, los mercados y el desarrollo de cadenas de valor. Las capacidades en las oficinas regionales y las oficinas en los países para colaborar con las IFI, y también para movilizar fondos en general, han sido insuficientes. Se están formulando esfuerzos y enfoques renovados orientados a una movilización de recursos más eficaz.

Conclusión 6: La integración del PE 4 en los programas se podría mejorar.

120. Existen algunos ejemplos notables de colaboración y coordinación estrechas entre las diferentes realizaciones del OE 4. En estos casos, se ha trabajado con varias divisiones técnicas para proporcionar a los países un "paquete de asistencia sobre el OE 4" completo. Los ejemplos de este tipo son limitados y generalmente solo se dan en casos de actividades con

amplios fondos extrapresupuestarios (por ejemplo el proyecto sobre raíces y tubérculos financiado por la Unión Europea en África, los proyectos de inocuidad de los alimentos en Bangladesh o el programa sobre medios de vida y seguridad alimentaria financiado por el Reino Unido en Zimbabwe), por tanto, esto está relacionado con la disponibilidad de recursos, pero también es una cuestión conceptual. Empleando el modelo de las colaboraciones satisfactorias, existen oportunidades para integrar y armonizar mejor la labor del MAFAP y la TCI con otras actividades del OE 4. Un ejemplo es la iniciativa regional llevada a cabo en Europa y Asia central donde el apoyo al comercio y a las cadenas de valor se acompañó del apoyo a un entorno favorable para la inversión por parte de la TCI. La función de liderazgo del PE 4 en esa iniciativa regional permitió aprovechar dichas oportunidades, mientras que la falta de dirección en las iniciativas regionales del Cercano Oriente e inicialmente en África supuso una limitación.

121. La FAO también participa en una cantidad considerable de trabajo que podría clasificarse como promoción de “cadenas de valor alimentarias verdes” (por ejemplo, el crecimiento azul, la bioenergía, la eficiencia de la energía y el agua, así como las pérdidas y desperdicio de alimentos en las cadenas de valor alimentarias); sin embargo, estas actividades no están catalogadas explícitamente como tales, sino que se encuentran dispersas en numerosos departamentos y orientadas por una serie de enfoques y marcos diferentes. Existe margen para mejorar la coordinación, la sistematización y la racionalización de esas actividades fragmentadas que contribuyen claramente a la promoción de cadenas de valor alimentarias verdes, por ejemplo, en el marco de la Red de cadenas de valor alimentarias sostenibles de la FAO, a fin de promover la adquisición de enseñanzas y la coherencia.
122. A fin de reforzar los vínculos dentro del PE 4, el equipo encargado de gestionar el programa podría determinar de manera proactiva oportunidades para la integración o la creación de sinergias al examinar los pilares o los acuerdos sobre el nivel del servicio previstos por las divisiones técnicas, y también garantizar al mismo tiempo que las cuestiones de género, la nutrición y la sostenibilidad medioambiental se incorporan de manera significativa a las intervenciones.

XIII. Recomendaciones

Recomendación 1: Elaborar un número limitado de actividades principales identificables en el marco del PE 4 que incluyan una oferta programática sobre el PE 4 completo y que establezcan vínculos con otros PE según convenga.

123. Para elaborar un programa principal, se podrían considerar varias opciones:
 - ampliar una versión mejorada de su IR 2, que abarca una intervención programática sobre “todos los aspectos del PE 4” y ya ha producido resultados prometedores;
 - basarse en el modelo de programas de la iniciativa “One Health Plus” de la RAP a fin de lograr un programa “Un sistema agrícola y alimentario” que incluya un enfoque integrador destinado a prevenir y mitigar las amenazas para la salud en las interacciones entre animales, seres humanos, plantas y medio ambiente, con el objetivo de lograr la salud y el bienestar públicos y facilitar el comercio;
 - ampliar los modelos que ya se están probando mediante los proyectos “Elaboración de sistemas alimentarios sostenibles para las zonas urbanas” y “Trade related capacity development in Eastern and Southern Africa” (Desarrollo de la capacidad relacionado con el comercio en África oriental y austral);

- sobre la base de la ventaja comparativa de la FAO a la hora de apoyar políticas, estrategias y marcos jurídicos nacionales, adoptar el modelo del programa FIRST²⁶ disponiendo de un oficial de políticas en una selección de países que puedan respaldar los análisis de los sistemas agroalimentarios y facilitar debates a este respecto. Estos “oficiales de sistemas alimentarios” llevarían a cabo una labor basada en el marco o enfoque MAFAP/TCI (análisis de políticas), que incluye, entre otros, los siguientes componentes de programas:
 - un análisis desde el punto de vista socioeconómico y de sistemas alimentarios de la situación y las políticas agroalimentarias del país a fin de comprender las necesidades y la ventaja competitiva;
 - la determinación de las cadenas de valor prioritarias y las intervenciones necesarias para su desarrollo o fortalecimiento, en particular, garantizar la consideración de cuestiones como la inocuidad de los alimentos, la sostenibilidad, el empoderamiento económico de las mujeres y la nutrición, centrándose también en mejorar la calidad de los servicios técnicos, empresariales y financieros y los vínculos entre ellos;
 - la elaboración de un plan de inversión para dichas intervenciones;
 - el apoyo al Gobierno en la coordinación de los asociados que aportan recursos.

Un posible punto de acceso para las sugerencias anteriores son las solicitudes de los gobiernos nacionales para que la FAO preste apoyo a la formulación de sus estrategias del sector agrícola (destinadas a transformar el sector) y el plan de inversión sectorial correspondiente. De forma alternativa, estos análisis se deberían llevar a cabo para fundamentar la formulación de MPP. La TCI ya ha previsto procesos similares en su proyecto de “Estrategia de la FAO de apoyo a la inversión en la alimentación y la agricultura”²⁷.

124. Al mismo tiempo que se llevan a cabo estas formulaciones de MPP, los equipos encargados de los PE deberían iniciar debates orientados a la adopción de metas de los ODS específicas como objetivos comunes para la FAO y las contrapartes, incluirlas en los MPP y asignar metas e indicadores nacionales adecuados para MPP sucesivos hasta 2030. Esto hará que los MPP sean más estratégicos: un “conjunto vivo” con una ejecución progresiva de intervenciones vinculadas a metas de los ODS específicas, con hitos revisados al inicio de cada MPP. Por tanto, los MPP pueden convertirse en hojas de ruta basadas en sistemas y específicas de cada país para que la FAO apoye la consecución de los ODS pertinentes a nivel nacional.

²⁶ Impacto, resiliencia, sostenibilidad y transformación para la seguridad alimentaria y nutricional (FIRST) (Unión Europea/FAO);

²⁷ “Para garantizar que un marco de programación por países cuenta con un enfoque de inversión sólido, el enfoque de la FAO debería apoyarse en una evaluación nacional inicial del entorno de inversión, generalmente realizada por el Centro de Inversiones, y vincularse a un análisis del contexto político y económico del país. Claramente, el diálogo estrecho entre los oficiales de inversiones y políticas y la oficina en el país resulta esencial [...]”.

Recomendación 2: En la aplicación de los principios de inclusividad y eficiencia, la FAO debería adecuar y adaptar sus enfoques a los sistemas agrícolas y alimentarios con diferentes niveles de complejidad e integración, teniendo en cuenta la disposición, las limitaciones y las capacidades de los pequeños agricultores para integrarse de forma beneficiosa y sostenible en los mercados y en una diversidad de cadenas de valor. Para que sean efectivos, los programas a nivel nacional deberían tener un equilibrio adecuado de aspectos de los segmentos iniciales (por ejemplo, resolución de medidas comerciales y cuestiones de facilitación del comercio) y de aspectos de los segmentos finales (por ejemplo, fortalecimiento de los actores de las cadenas de valor en los países menos adelantados a fin de responder con eficiencia a las oportunidades). Se debería otorgar prioridad a la suficiencia de las capacidades para respaldar estos programas.

125. El hincapié del PE 4 en cada país será distinto en función de las características de los sistemas agrícolas y alimentarios y las necesidades del país. Por ejemplo, la labor del PE 4 sobre “gobernanza del comercio, normas y acceso a los mercados” tiene gran resonancia en numerosos países de Asia y América Latina, especialmente los países de ingresos medianos bajos, que están pasando a tener condiciones de excedentes de alimentos y una agricultura comercial, se están preparando para la integración en las cadenas de valor mundiales y están experimentando un aumento de las demandas de inocuidad de los alimentos de los consumidores nacionales. Para muchos países africanos, los puntos de acceso incluirían el apoyo a la formulación de políticas, el fortalecimiento de la participación de los pequeños agricultores en cadenas de valor locales y la creación de un entorno favorable para las pequeñas y medianas empresas.
126. Las intervenciones basadas en el mercado funcionan para aquellos que alcanzan umbrales de activos mínimos y, por tanto, están preparados para participar en las cadenas de valor²⁸. Los que no alcanzan estos umbrales requieren intervenciones específicas no basadas en el mercado a fin de crear las condiciones previas necesarias para su participación en el desarrollo de cadenas de valor. En estos casos, otros programas de la FAO pertenecientes a los PE 1, 2, 3 y 5 podrían resultar más pertinentes, pues garantizarían que estas medidas guardan coherencia con los enfoques del PE 4 (del basado en el apoyo social al basado en los mercados).
127. Existen oportunidades tanto en las cadenas de valor locales cortas como en las cadenas de valor internacionales largas; sin embargo, requieren diferentes tipos de enfoques de desarrollo de la capacidad en función de la naturaleza y el perfil de los mercados y los consumidores en cuestión. Desde una perspectiva en favor de la población pobre, las prioridades de la FAO deberían corresponderse en mayor medida con las necesidades y desafíos de las redes de pequeños productores extensivos, en particular, su organización eficaz mediante la agrupación y el cumplimiento de las normas de inocuidad de los alimentos, así como el apoyo a la formulación de políticas para fortalecer a las mujeres y los hombres que se dedican a la agricultura en pequeña escala y a las pequeñas y medianas empresas en su participación eficaz en las cadenas de valor.
128. Entre las esferas de atención de mayor nivel se incluye la resolución de obstáculos no arancelarios, en la que la FAO debería colaborar en los foros de comercio internacionales, por ejemplo, a través de los procesos de Ginebra. Por tanto, la FAO necesita articular sus enfoques en los segmentos iniciales y finales, lo cual requerirá diferentes tipos de instrumentos, recursos y asociaciones. El equipo de evaluación recomienda una combinación de ambos y, al mismo tiempo, ser selectivo en las intervenciones relativas a los segmentos finales basándose en la

²⁸ Stoian, D., Donovan, J., Fisk, J., Muldoon, M. F., 2012, Value-chain development for rural poverty reduction: a reality check and a warning, *Enterprise Development and Microfinance*, 23 (1): 54-69.

capacidad de participar de manera continuada y progresiva en lugar de mediante proyectos experimentales cortos y en pequeña escala. La participación en cadenas de valor a nivel nacional debe ser un enfoque progresivo de principio a fin en lugar de abordar cuestiones aisladas basándose en recursos del PCT limitados.

129. Por último, se debería realizar un análisis de las demandas de asistencia (número de solicitudes recibidas para las esferas de trabajo relacionadas con el PE 4) en comparación con el suministro para fundamentar de manera más adecuada las necesidades de capacidad con miras a garantizar que se pueda prestar un apoyo suficiente.

Recomendación 3: La FAO debería mejorar las comunicaciones internas y externas sobre ofertas de programas en marco del PE 4.

130. El equipo del PE 4 debe fortalecer el desarrollo de la capacidad y las comunicaciones (apoyo de asesoramiento) a fin de sensibilizar a los Representantes de la FAO, el Gobierno y otras partes interesadas, los donantes y otros asociados en el desarrollo, y crear una mejor comprensión sobre las ventajas de adoptar un enfoque de sistemas agrícolas y alimentarios en las estrategias de desarrollo a escala nacional. También es necesario aportar pruebas de que los costos y la complejidad más elevados del enfoque de sistemas agrícolas y alimentarios son inversiones en la reducción de la pobreza, la resiliencia de los medios de vida y la viabilidad de las empresas de los pequeños agricultores. Disponer de productos principales del PE 4 o definir ofertas concretas de programas del PE 4, tal como se sugiere en la Recomendación 1, también contribuiría a incrementar la sensibilización y a promover el impulso de los conceptos del OE 4.
131. También existe una necesidad clara de proporcionar una orientación más adecuada a las oficinas en los países en temas de comercio y enfoques de sistemas alimentarios. Los encargados de dirigir el PE 4 deberían proporcionar orientación a las oficinas en los países sobre cuestiones comerciales a fin de promover de forma más adecuada la variedad de ofertas de la FAO en materia de normas, gobernanza del comercio y acceso a los mercados, así como introducir el pensamiento sobre sistemas alimentarios en los países que se muestren dispuestos a aplicar enfoques a más largo plazo. Esto supone también promover una comprensión de los cambios dinámicos en la demografía, los recursos naturales y el cambio climático, así como sus repercusiones en las cadenas de valor, el comercio y la seguridad alimentaria.

Recomendación 4: La FAO debería reforzar la estrategia y las capacidades de movilización de recursos en el marco del OE 4. En particular, se necesitan enfoques innovadores para la movilización de recursos a nivel regional a fin de desbloquear el potencial en países donde existe un impulso de los enfoques de sistemas agrícolas y alimentarios y tendencias de apertura del comercio. Dada la disminución de la financiación procedente de los donantes en los países distintos a los países menos adelantados, serán cada vez más necesarias la financiación conjunta del Gobierno y una colaboración más eficaz con los bancos de desarrollo regionales.

132. Se debería preparar un plan de movilización de recursos bien definido y específico para el OE, en consulta con el nuevo equipo de promoción, difusión de información y presentación de informes de la División de Movilización de Recursos. Lo ideal sería que este incluyera una hoja de ruta de la FAO para el apoyo a los países en la consecución de las metas de los ODS acordadas relacionadas con los OE y los MPP, y que no solo se dirigiera a los donantes de conformidad con sus prioridades de financiación, sino también a los gobiernos para fines de

financiación conjunta. Para prestar apoyo a las oficinas en los países en la formulación de propuestas y en la colaboración con las oficinas de los donantes nacionales, el equipo encargado de la gestión del PE, en consulta con las oficinas regionales, debería crear un grupo común de funcionarios subalternos y consultores para realizar misiones cortas atendiendo a solicitudes específicas.

133. Iniciativas regionales plurianuales: se debería alentar a las oficinas regionales a recaudar fondos plurianuales para las iniciativas regionales utilizando un enfoque programático y a adoptar estrategias de movilización de recursos regionales con nuevos asociados donantes que tengan intereses regionales específicos.
134. Refuerzo de los criterios del PCT: el objetivo del PCT consiste en proporcionar expertos técnicos de la FAO a los Miembros de la Organización a través de proyectos específicos, a corto plazo, con efecto catalizador y sostenibles. Esto debería incluir estrategias de retirada claras que incluyan cláusulas con las contrapartes gubernamentales para comprometer fondos o medidas destinados a ampliar el programa si se logran resultados. Debe existir un compromiso por parte del Gobierno de que ampliará el proyecto del PCT si se obtienen los resultados acordados previamente.
135. Movilización de recursos en Ginebra: la Oficina de Enlace de Ginebra debería recibir responsabilidades y recursos de apoyo para movilizar recursos con las organizaciones con Sede en Ginebra, dado que Ginebra es un importante centro para el comercio y las cuestiones humanitarias. Esto podría incluir enfoques conjuntos con otros organismos de las Naciones Unidas, especialmente el CCI y la UNCTAD.

Recomendación 5: Los mecanismos y políticas para asociarse con el sector privado y las IFI deberían examinarse de forma que no existan obstáculos innecesarios.

136. Es necesario aplicar enfoques más prácticos y calibrados que reconozcan el amplio espectro de perfiles del sector privado, desde conglomerados transnacionales hasta pequeñas asociaciones empresariales a nivel de distrito. En consecuencia, resulta importante delegar decisiones en los niveles centralizados para buscar oportunidades limitadas, a corto plazo y localizadas que no supongan riesgos para la reputación de la Organización. El desplazamiento de oficiales de asociaciones a algunas oficinas regionales es un paso positivo en esta dirección.
137. La DPS también podría proporcionar asistencia práctica a las oficinas regionales o en los países para establecer asociaciones o llevar a cabo programas en los que participen partes interesadas del sector privado. Actualmente, existe una amplia gama de directrices institucionales. Es necesario definir una orientación estratégica y práctica a nivel regional y nacional sobre la base de la investigación y los análisis de oportunidades, así como determinar posibles asociaciones y prestar el asesoramiento correspondiente a las oficinas regionales.
138. La situación actual de la FAO con el sector privado hace hincapié en la necesidad de asociaciones más sólidas con otros organismos de las Naciones Unidas (en especial, la ONUDI, el CCI y la Organización Internacional del Trabajo [OIT]) que colaboran más directamente con el sector privado.

139. A nivel nacional, la FAO también podría apoyar el establecimiento de mecanismos fiables que favorezcan las relaciones eficaces entre los gobiernos y las empresas. Los gobiernos deben realizar consultas periódicas con el sector privado para entender mejor las limitaciones a las que se enfrentan y cómo abordarlas. Esto fundamentará el diseño de políticas eficaces para promover el emprendimiento e impulsar el comercio. La promoción de condiciones favorables para la colaboración con el sector privado requiere un enfoque de todo el Gobierno en el que la coherencia de las políticas y un mayor diálogo y cooperación con el sector privado sean aspectos clave.

Recomendación 6: El PE 4 debería garantizar una mayor atención a las cuestiones transversales, entre ellas, el género, el cambio climático y la nutrición, a fin de cumplir de forma más adecuada el objetivo de propiciar sistemas agrícolas y alimentarios inclusivos y eficientes.

140. Aunque los vínculos entre PE (por ejemplo, con el PE 1, el PE 2 y el PE 3) son fundamentales a la hora de abordar la nutrición, el cambio climático y las cuestiones de género, todavía existe margen para reconocer de forma más explícita las cuestiones transversales en el marco del OE 4, por ejemplo, determinar puntos de acceso para dirigir la financiación destinada al clima al desarrollo de cadenas de valor alimentarias verdes en el contexto del OE 4, o identificar posibles puntos de acceso para el desarrollo de sistemas alimentarios sensibles a la nutrición en el diálogo entre asociados en el desarrollo a nivel nacional.
141. Dada la limitada financiación y tiempo disponibles, era una decisión pragmática centrarse en las cuestiones de género en las cadenas de valor y promover el emprendimiento de las mujeres en el PPM actual. Sin embargo, en el nuevo PPM resultará importante consolidar la labor sobre las cadenas de valor y ampliarla, pero también abrirse a otros aspectos del OE 4 en la medida de lo posible. Por ejemplo, resultaría valioso trabajar en la sensibilización de los representantes gubernamentales acerca de la importancia de las cuestiones de género en los acuerdos comerciales. La FAO podría trabajar más estrechamente con otras organizaciones de las Naciones Unidas, como la ONUDI y la UNCTAD, sobre esta cuestión.
142. El PE 4 puede tomar en consideración el fortalecimiento del apoyo a la creación de marcos normativos propicios en los que puedan prosperar iniciativas de inversión e innovación colaborativas e impulsadas por el sector privado destinadas a reverdecer las cadenas agrícolas y alimentarias. La labor sobre entornos normativos propicios para promover sistemas agrícolas y alimentarios sostenibles y verdes debería incluir reglamentos y normas, instrumentos económicos e investigación y desarrollo.

Apéndice 1. Marco de resultados del PE 4 procedente del PPM para 2018-2021

