



El hambre, la seguridad alimentaria y la nutrición en la Agenda de Desarrollo post-2015

Documento de exposición de problemas para la consulta informal de las partes interesadas del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS), que se celebrará el 11 de febrero de 2013

Índice

Resumen de los principales mensajes.....	2
Hacia la Agenda de Desarrollo post-2015	4
Estructuras y proceso	4
Las consultas temáticas dirigidas por las Naciones Unidas	4
Enseñanzas adquiridas con el actual proceso de los ODM	6
Tendencias y desafíos.....	7
Políticas, estrategias y procesos en curso	9
Pilares de la Agenda de Desarrollo post-2015	10
Alcance de la Agenda de Desarrollo post-2015.....	10
Mayor atención a la nutrición	11
Aplicar un enfoque integral a la seguridad alimentaria	12
Mejora de la gestión pública y derechos humanos.....	13
Elementos preliminares de seguimiento.....	13
Objetivos e indicadores.....	14

*1.º proyecto revisado
25/01/2013*

Resumen de los principales mensajes

1. Sobre las características del marco de desarrollo posterior a 2015:

- **Velar por que el nuevo marco de desarrollo sea conciso y comprensible.** El marco de desarrollo posterior a 2015 debe ser sencillo, transparente, mensurable y fácil de entender. Hay un amplio apoyo a seguir utilizando un número limitado de metas, objetivos e indicadores conexos concretos, cuantitativos y sujetos a plazo, como los incluidos en el “Reto del Hambre Cero” del Secretario General.
- **El marco debe ser incluyente y las metas han de vincularse a actuaciones prácticas.** Aunque se base en el actual marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el marco de desarrollo posterior a 2015 debe aplicarse a todos, pero también permitir que los diferentes países (o grupos de países) determinen sus objetivos de acuerdo con sus circunstancias propias. Las metas de desarrollo deberían vincularse a estrategias de aplicación que aborden las complejas causas subyacentes de la inseguridad alimentaria y la malnutrición.
- **Se requiere un enfoque global sobre la erradicación de la inseguridad alimentaria y la malnutrición.** Las actividades concretas en las esferas de la agricultura, la alimentación y la nutrición están íntimamente vinculadas y contribuyen directamente a cuestiones relacionadas con la pobreza, la salud, el agua y el saneamiento, la atención materno infantil, la sostenibilidad ambiental, el cambio climático, la resiliencia y la equidad. Por consiguiente, las futuras metas que se fijen en el nuevo marco de desarrollo deberán reflejar la interconexión y el carácter multidisciplinar de las cuestiones subyacentes y buscar soluciones para la consecución de la seguridad alimentaria y una buena nutrición para todos.

2. Elementos impulsores del nuevo marco de desarrollo:

- **El compromiso político y la buena gestión pública en todos los niveles** son fundamentales para mitigar la inseguridad alimentaria, el hambre y la malnutrición. Habría que promoverlos mediante una mayor identificación de los países, unos enfoques más explícitos basados en los derechos y unos marcos de rendición de cuentas reforzados y sujetos a plazos.
- **Importancia de la nutrición.** Deben reforzarse las metas y las medidas necesarias para hacer frente a los problemas de nutrición, haciendo hincapié en la importancia de una dieta equilibrada, además del consumo de energía alimentaria (una manera de medir el grado de consecución de la meta de reducción del hambre), en particular para las mujeres en edad fértil, los niños de pecho y los niños pequeños. Hay que afrontar el doble reto de la desnutrición y del sobrepeso y la obesidad. Las esferas de actuación fundamentales son, entre otras, los sistemas alimentarios insostenibles, la falta de acceso al agua apta para el consumo, una higiene y un saneamiento deficientes, y el apoyo a las mujeres en todos los contextos para que amamanten a sus niños de pecho durante los seis primeros meses.
- **Aumentos sostenibles de la producción alimentaria.** Una población mundial en rápido crecimiento y más próspera está haciendo aumentar la demanda de productos básicos agrícolas. Es necesario un crecimiento sostenible y una diversificación de la producción alimentaria, prestando atención específica a la productividad de los productores en pequeña escala, en un contexto de rápida urbanización, cambio climático, disminución de los recursos naturales y creciente competencia por dichos recursos.
- **Crear sistemas alimentarios sostenibles.** La producción de alimentos debería ser compatible con la ordenación sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas. Una tercera parte de los alimentos producidos en todo el mundo se desperdicia o se echa a perder debido a la descomposición, el deterioro u otras causas. Aprovechar al máximo aquello de lo que disponemos –en particular la biodiversidad local y una utilización más eficiente de insumos como el agua– y lo que ya cosechamos y producimos facilitará en gran medida alimentar y dar trabajo a una población en aumento y reducirá al mínimo el impacto en los ecosistemas.

- **Invertir para proteger a los más vulnerables.** Las inversiones en protección social son fundamentales para prestar apoyo a los más vulnerables, por ejemplo mediante transferencias y otras intervenciones selectivas, al tiempo que se potencia el desarrollo humano y se sientan las bases del crecimiento a largo plazo.

Hacia la Agenda de Desarrollo post-2015

Estructuras y proceso

En 2000, los dirigentes de la comunidad mundial presentaron una visión común sobre el desarrollo, la Declaración del Milenio, que fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) subsiguientes constituyeron hitos para las iniciativas mundiales y nacionales de desarrollo. Dado que los ODM expiran en 2015, se presta cada vez más atención a lo que debería venir después, y que en el presente documento se denomina “Agenda de Desarrollo post-2015”.

A petición de los Estados Miembros ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Secretario General ha establecido estructuras y procesos para respaldar las recomendaciones acerca de la Agenda de Desarrollo post-2015. Algunos elementos importantes de la Agenda son el Equipo de tareas del Sistema de las Naciones Unidas y un Grupo de Alto Nivel compuesto por personalidades eminentes y copresidido por el Presidente Susilo Bambang Yudhoyono, de Indonesia, la Presidenta Ellen Johnson Sirleaf, de Liberia, y el Primer Ministro David Cameron, del Reino Unido.

El cometido del Equipo de tareas del Sistema de las Naciones Unidas consiste en coordinar los preparativos en todo el sistema y proponer una visión unificada y una hoja de ruta para la elaboración de una agenda de desarrollo de las Naciones Unidas, en estrecha consulta con los Estados Miembros, después de 2015¹. Se ha pedido al Grupo de Alto Nivel –compuesto por representantes de los Estados Miembros, la sociedad civil y el sector privado– que asesore, formule recomendaciones y presente un informe al Secretario General en mayo de 2013, en el que se basará el informe ulterior del Secretario General al 68.º Período de Sesiones de la Asamblea General, que se celebrará en septiembre de 2013.

Las consultas temáticas dirigidas por las Naciones Unidas

Para apoyar la preparación de la Agenda de Desarrollo post-2015 se han organizado varias consultas nacionales, regionales y mundiales, en cuyo marco se entablarán once diálogos temáticos a escala mundial, en los que diversas partes interesadas (gubernamentales y no gubernamentales) podrán presentar las opiniones, propuestas, análisis y aspiraciones de sus expertos en relación con la Agenda de Desarrollo post-2015. Los productos de las consultas temáticas orientarán e influirán en los debates previos a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Agenda post-2015, que se celebrará en septiembre de 2013.

La FAO y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) codirigen la consulta temática mundial sobre *El hambre, la seguridad alimentaria y la nutrición*², en estrecha colaboración con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Bioversity International y el Representante Especial del Secretario General sobre la Seguridad Alimentaria y la Nutrición. Los objetivos de estas consultas, al igual que los de las demás consultas temáticas, son identificar posibles pilares para la Agenda post-2015, basándose en: las enseñanzas extraídas de la formulación y aplicación de los objetivos de desarrollo pertinentes (incluidos los ODM); los nuevos retos y tendencias; los logros de otros procesos en curso; políticas y estrategias convenidas a escala mundial; y enfoques preliminares sobre el seguimiento de la aplicación.

¹ El informe del Equipo de tareas del Sistema de las Naciones Unidas, *El futuro que queremos para todos*, será una referencia clave en todo el proceso.

² Otras consultas temáticas versarán sobre desigualdades, salud, educación, crecimiento y empleo, sostenibilidad ambiental, gestión pública, conflictos y fragilidad, dinámica demográfica, energía, y agua y saneamiento. Para más información, consulte la siguiente dirección: www.worldwewant2015.org/es

La consulta temática mundial sobre el hambre, la seguridad alimentaria y la nutrición se organiza en tres fases:

1. Una consulta mundial en línea, moderada conjuntamente por la FAO y el PMA y albergada por el Foro Global sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición³;
2. Una consulta informal convocada por la FAO y el PMA con las partes interesadas del CFS, que se celebrará el 11 de febrero de 2013;
3. Una consulta de alto nivel, organizada por los gobiernos de España y Colombia, que se celebrará en Madrid a principios de abril de 2013.

El documento de exposición de problemas se ha concebido para facilitar la segunda fase: la consulta organizada por la FAO y el PMA con las partes interesadas del CFS. En esta segunda consulta se precisarán con mayor detalle las cuestiones nuevas y se propondrán mensajes preliminares sobre el hambre, la seguridad alimentaria y la nutrición, tomados de un amplio grupo de partes interesadas, en apoyo del nuevo marco post-2015.

En el presente documento se sintetizan las contribuciones procedentes de diversas fuentes. Se trata de varias declaraciones mundiales que contienen recomendaciones sobre el modo de acabar con el hambre y velar por la seguridad alimentaria y nutricional. Se trata, entre otros, del Comunicado Conjunto de L'Aquila sobre la Seguridad Alimentaria Mundial; la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria de 2009; el Marco Amplio para la Acción elaborado por el Equipo de tareas de alto nivel de las Naciones Unidas sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria (2010); el Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición, aprobado por el CFS en 2012, y varias declaraciones efectuadas en el contexto de la Cumbre de Río+20, con inclusión del "Reto del Hambre Cero" del Secretario General. El presente documento se basa en la consulta en línea facilitada por la FAO y el PMA⁴, en la que las entidades de investigación, las instituciones académicas y los grupos de reflexión presentaron nuevas opiniones y pruebas, y la sociedad civil, las asociaciones profesionales, los organismos de las Naciones Unidas y el sector privado prepararon documentos expositivos, algunos de ellos en el contexto específico de la nueva Agenda post-2015. Todo ello ha sacado a relucir preocupaciones actuales y reflexiones concretas útiles para la concepción de la Agenda post-2015.

La estructura del informe se ajusta a las orientaciones brindadas por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) para las diferentes consultas temáticas mundiales, a saber:

- Recopilar las enseñanzas extraídas de la concepción y aplicación de los ODM;
- Determinar las tendencias, retos e hipótesis de futuro que deben tomarse en consideración al establecer el marco post-2015;
- Examinar los logros de otros procesos en curso o ultimados recientemente, con inclusión de las enseñanzas extraídas de los objetivos, políticas y estrategias sectoriales;
- Determinar los posibles pilares de la Agenda post-2015;
- Examinar los elementos preliminares para el seguimiento de la aplicación.

El presente informe hace hincapié en las cuestiones fundamentales, sobre las cuales podría resultar especialmente útil que se centrara la atención del público y de las políticas y que forman parte de las numerosas facetas del hambre, la seguridad alimentaria y la nutrición. Se han destacado las esferas de consenso y señalado los ámbitos que requieren un mayor debate. Este resumen sucinto se presenta como una contribución a las deliberaciones informales de las partes interesadas del CFS.

³ La consulta temática en línea organizada por la FAO y el PMA se celebró del 19 de noviembre de 2012 al 10 de enero de 2013. Motivó más de 270 contribuciones de varios tipos de informantes, como opiniones de gobiernos, ONG y organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, asociaciones profesionales y grupos de interés, sector privado y particulares. Tuvo un amplio seguimiento geográfico, ya que participaron todos los países de la mayoría de las regiones, tanto del Norte como del Sur, desarrolladas y en desarrollo.

⁴ Pueden consultarse las actas completas de la consulta en línea (más de 400 páginas) en la siguiente dirección: <http://www.fao.org/fsnforum/post2015/es>

Enseñanzas adquiridas con el actual proceso de los ODM⁵

Al examinar cómo podría ser un marco post-2015, un punto de partida útil son los actuales ODM y la función que han desempeñado. En la bibliografía existente y en la consulta en línea sobre el hambre, la seguridad alimentaria y la nutrición reaparecen varios elementos del debate más amplio sobre los ODM y se ponen de relieve enseñanzas sectoriales.

Las diferentes fuentes y opiniones coinciden en el valor y la importancia globales de los ODM. Los ODM han sido un importante catalizador para alentar a los gobiernos y la comunidad de desarrollo a centrar su apoyo en la mejora del desarrollo humano y la reducción de la pobreza, y no exclusivamente en el crecimiento económico, prestando una atención necesaria y de agradecer al hambre y la malnutrición.

Los ODM han sensibilizado a los políticos, el público, los medios de comunicación y las empresas, y han motivado en todo el mundo iniciativas en apoyo de la reducción de la pobreza y por el desarrollo humano. Han dado más eco a las deliberaciones mundiales acerca del desarrollo, han fijado sus términos y han dado lugar a una visión común. Hay pruebas que confirman su éxito en hacer que los países económicamente avanzados presten más atención a las naciones pobres. Se suele reconocer que ello ha dado lugar a un incremento de los compromisos de aportación de recursos y orientado las corrientes hacia los países más necesitados. Además, la atención se ha centrado de manera más explícita en la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, como objetivo global de las políticas de asistencia al desarrollo.

Se considera que el gran atractivo de los ODM radica en su programa conciso y claro, su estructura sencilla y su marco para supervisar los progresos y presentar las esferas en que se han alcanzado logros. Los ODM son algo más que una declaración de objetivos generales, ya que establecen objetivos cuantitativos y sujetos a plazos, a fin de que puedan medirse los progresos y detectarse las deficiencias. Hay un amplio respaldo a que se transfieran estos puntos fuertes a la próxima serie de objetivos de desarrollo. Por consiguiente, *el nuevo marco de desarrollo debe ser sencillo, transparente, mensurable y fácil de entender.*

Los puntos fuertes reconocidos se ven empañados por críticas de larga data acerca de varias deficiencias y errores manifiestos de concepción. Algunas de las observaciones que más a menudo se han formulado en investigaciones, documentos de posición y la consulta en línea son:

1) La separación en objetivos independientes en términos de pobreza, hambre, nutrición, salud, agua y educación –que refleja el trabajo de los diferentes organismos de las Naciones Unidas– ha contribuido sobremanera a fragmentar su aplicación, lo que ha desincentivado la adopción de los enfoques coordinados y multisectoriales necesarios para lograr unas mejoras mayores y más sostenibles en la seguridad alimentaria y la nutrición. La utilización de un marco integrado de alto nivel, que refleje las funciones de los distintos sectores, puede facilitar la adopción de medidas coordinadas y multisectoriales, ninguna de las cuales es suficiente para alcanzar las metas en materia de seguridad alimentaria y nutrición, a pesar de que todas ellas son necesarias.

2) Preocupación por el hecho de que los ODM especifican los fines, pero no los medios. *Podríamos haber obtenido mejores resultados si el programa de desarrollo se hubiera vinculado desde el principio a estrategias de aplicación.* Tal como están concebidos, los ODM afrontan los síntomas de la pobreza y el subdesarrollo, pero ignoran mayoritariamente sus causas profundas. Ello puede conducir a que se preste excesiva atención a la mitigación de los síntomas gracias a la ayuda, y no a hallar soluciones en términos de desarrollo sostenible y a más largo plazo.

3) Se reconoce que el proceso de los ODM podría haber tenido resultados más satisfactorios con un mayor grado de identificación y rendición de cuentas por parte de los países, así como con la integración de las metas y objetivos en un enfoque basado en los derechos. En particular, la sociedad

⁵ Cabe señalar que estas enseñanzas se aplican en gran medida al marco y el proceso generales de los ODM, y no específicamente a los ODM más pertinentes para el hambre, la seguridad alimentaria y la nutrición.

civil ha reiterado los llamamientos a la adopción de un enfoque basado en los derechos en relación con las futuras metas de desarrollo, en cuyo marco *los gobiernos deberían adoptar un marco legislativo que estuviera en consonancia con la efectividad de los derechos económicos y sociales, incluido el derecho a la alimentación.*

4) El nuevo marco de desarrollo no debería ceñirse a los países en desarrollo. Está surgiendo el consenso de que *necesitamos un programa de desarrollo global, aplicable a todos, pero que permita a los diferentes países (o grupos de países) adaptar sus estrategias a sus propias circunstancias.* Un enfoque global es un requisito imprescindible para lograr progresos sustantivos en relación con retos mundiales como el desarrollo sostenible y el cambio climático.

5) Los ODM fueron criticados, en especial durante la consulta electrónica, por centrarse en los logros y no *abordar de manera apropiada los problemas sociales subyacentes.* La *igualdad de género*, con inclusión de una mejora en la focalización en las mujeres y en su potenciación, en particular en la agricultura y las iniciativas de desarrollo económico conexas, se considera necesaria para acelerar el progreso en la reducción de la inseguridad alimentaria y la malnutrición. También debería prestarse atención específica a los *grupos de población marginados.* El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas llevó a cabo un estudio sistemático de los informes nacionales sobre los ODM en 25 países (de África, América Latina, y Asia y el Pacífico), con objeto de determinar hasta qué punto se tenían en cuenta las cuestiones indígenas. Con muy pocas excepciones, las poblaciones indígenas no participaron ni fueron tenidas específicamente en cuenta en la concepción, aplicación y seguimiento de las políticas encaminadas a alcanzar los ODM⁶.

Tendencias y desafíos

Un nuevo marco debe reconocer los cambios que se han producido en el mundo desde la creación de los ODM en 2000. El marco post-2015 debe ser consciente de estas importantes tendencias y darles respuesta. De la consulta en línea y un análisis de la bibliografía se desprende que los siguientes grandes desafíos y tendencias son importantes para establecer el contexto de un futuro marco de desarrollo:

El hambre y la malnutrición siguen siendo grandes retos. La prevalencia mundial de la malnutrición y el hambre todavía es inaceptablemente elevada. La FAO estima que casi 870 millones de personas (el 12,5 % de la población mundial, o una persona de cada ocho) siguieron padeciendo subnutrición en 2010-12, frente a 1 000 millones en 1990-92. En los países en desarrollo, uno de cada tres niños menores de cinco años (171 millones) adolece de un retraso del crecimiento debido a la desnutrición crónica. La malnutrición por carencia de micronutrientes, o “hambre encubierta”, afecta aproximadamente a 2 000 millones de personas (más del 30 % de la población mundial), lo que acarrea graves consecuencias para la salud pública.

Pese a las mejoras que se han producido en algunos países, el progreso general en la reducción del hambre y la malnutrición se ha ralentizado significativamente desde 2007-08. No obstante, con la suficiente voluntad política, todavía es factible alcanzar el ODM1, consistente en reducir a la mitad la prevalencia de la subnutrición en el mundo en desarrollo de aquí a 2015.

Al mismo tiempo, las tasas de obesidad se han duplicado durante los 30 últimos años. Cuarenta y tres millones de niños menores de cinco años tienen sobrepeso y la obesidad afecta a unos 500 millones de adultos. Las consecuencias de este problema, cada vez más frecuente en los países de ingresos bajos y medios, abarcan desde un mayor riesgo de muerte prematura hasta graves problemas de salud crónicos y un aumento de la prevalencia de enfermedades no transmisibles. Esta doble carga de la desnutrición y la hipernutrición pone de relieve los grandes retos para la consecución de la seguridad alimentaria y nutricional.

⁶ <http://social.un.org/index/Default.aspx?alias=social.un.org/index/indigenouses>

Una población mundial en rápido crecimiento y más próspera está haciendo aumentar la demanda de productos alimentarios. Se prevé que la población mundial crecerá de 7 000 millones de personas en la actualidad a 9 000 millones en 2050, y que prácticamente todo ese aumento se producirá en los países menos adelantados. Ante el aumento de los ingresos, la globalización y la urbanización, las dietas están cambiando; en particular, hay una demanda creciente de productos de origen animal, cuya producción requiere cuantiosos recursos. La FAO estima que estos factores significan que la producción mundial de alimentos debe aumentar un 60 % para satisfacer la demanda de productos alimenticios y biocombustibles de aquí a 2050.

Los sistemas agrícolas y alimentarios son objeto de grandes cambios, entre otras cosas en la organización de los mercados agrícolas y de alimentos, donde la creciente integración y organización de las cadenas de suministro crean nuevas oportunidades para los productores de alimentos. Está surgiendo un gran programa de investigación y desarrollo encaminado al incremento de la productividad, al tiempo que se hace hincapié en una mayor resiliencia. Además, en los países en desarrollo aumentan las inversiones privadas en la agricultura, y la aparición de modelos innovadores empresariales y de asociación entre el sector público y el privado afecta a la disponibilidad de alimentos y al acceso a los mismos por parte tanto de los productores como de los consumidores. Una proporción significativa de las tierras agrícolas está pasando de la producción de alimentos a la de biocombustibles, mientras que, ante los cambios estructurales que se producen en los mercados, los cultivos comerciales van en aumento. En vista de estos cambios, resulta necesario lograr un equilibrio apropiado entre los cultivos alimentarios y comerciales, también a nivel local, para no socavar la futura seguridad alimentaria.

Al mismo tiempo *hay numerosos retos para lograr la estabilidad y sostenibilidad* del sistema mundial de alimentos y alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional, debidos a la presión sobre los recursos naturales. Los ecosistemas y la biodiversidad del mundo están sometidos a una gran presión a causa de su sobreexplotación y degradación. Hay una creciente degradación ambiental de las tierras productivas y otros recursos naturales productivos. Durante los últimos 40 años, aproximadamente el 30 % de las tierras cultivables de todo el mundo (1 500 millones de hectáreas) se ha vuelto improductivo. Los niveles de las aguas subterráneas están disminuyendo debido a su uso excesivo. Sin una buena ordenación de los recursos naturales podríamos desandar gran parte del camino recorrido hasta la fecha y empobrecer a las generaciones futuras.

Los efectos del cambio climático se están haciendo sentir en todo el mundo. Según la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, en torno al 70 % de las catástrofes guarda hoy una relación con el clima, frente al 50 % de hace dos décadas. Su efecto se ve agravado por una ordenación insostenible de los recursos naturales. Estas pautas meteorológicas erráticas provocan grandes fluctuaciones interanuales en los niveles de producción y contribuyen a que los precios de los alimentos sean elevados y volátiles; los fenómenos climáticos extremos a menudo dan lugar a agudas crisis alimentarias. Los fenómenos relacionados con el cambio climático probablemente se intensificarán en años venideros, al tiempo que se prevé que el aumento de las temperaturas reduzca los niveles de productividad agrícola en gran parte del mundo en desarrollo.

Han aparecido otros factores de riesgo importantes. *La crisis financiera y económica de 2008-09* fue acompañada de un incremento de la inseguridad alimentaria y un mayor nivel de hambre y malnutrición. *La rápida urbanización* (en gran medida resultado de la migración del medio rural al urbano, frecuentemente ligada a la disminución de las oportunidades económicas en los medios de subsistencia tradicionales de las zonas rurales) ha generado una nueva y amplia clase de compradores pobres de alimentos, sumamente vulnerables al aumento de los precios y otros riesgos. Ante un contexto en tan rápida evolución, la nueva Agenda de Desarrollo post-2015 no debe adoptar el planteamiento de que todo sigue igual, sino que las partes interesadas de todo el mundo exigen un enfoque innovador.

Políticas, estrategias y procesos en curso

En todo el mundo ha surgido recientemente un apoyo político a la adopción de medidas encaminadas a lograr una mayor seguridad alimentaria y nutricional. Se aspira a incrementar la coherencia en las opciones políticas y en materia de legislación, la congruencia, la coordinación y la cooperación entre los sectores alimentario, agrícola, sanitario y otros. Se reconoce que el CFS y el Comité Permanente de Nutrición del Sistema de las Naciones Unidas son foros internacionales fundamentales, donde se debaten medidas de política para atender las preocupaciones sobre seguridad alimentaria y nutrición, y que las declaraciones que emanan de ambos foros representan los intereses de un amplio grupo de partes interesadas. El Reto del Hambre Cero, puesto en marcha por el Secretario General en la reciente Conferencia de Río+20, reitera la necesidad de una actuación común.

En concreto, en la declaración efectuada en 2012 durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de Río+20, se reconoce “la importancia y la utilidad de un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible”, que “deben ser coherentes con la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015, e integrarse en esta”. Se ha creado un grupo de trabajo de composición abierta, cuyo cometido es redactar propuestas encaminadas a formular los objetivos de desarrollo sostenible y llegar a un acuerdo al respecto.

Se han analizado los marcos mundiales vigentes que atienden las preocupaciones en materia de seguridad alimentaria y nutrición como una aportación al presente documento de exposición de problemas. Entre ellos figuran el Marco Amplio para la Acción Actualizado, elaborado por Equipo de tareas de alto nivel de las Naciones Unidas sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria, y el Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición, elaborado por el CFS y su Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición. Más adelante se examina el contenido de algunas recomendaciones sobre políticas.

En el marco de otras importantes iniciativas se ha reclamado la atención internacional para abordar mejor los problemas de nutrición y lograr una colaboración interdisciplinaria, por ejemplo en el marco del Movimiento para el fomento de la nutrición, de la Iniciativa Esfuerzos Renovados contra el Hambre Infantil de las Naciones Unidas, y del Plan general de aplicación de la OMS sobre la nutrición de las madres, los lactantes y los niños pequeños. El sistema del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (GCIAl) ha puesto en marcha recientemente el Programa de Investigación sobre Agricultura para una Mejor Salud y Nutrición⁷. Después de la Conferencia Internacional sobre Nutrición de la FAO/OMS, celebrada en 1992, se ha convocado una conferencia de seguimiento sobre nutrición en Roma. Se espera que sus resultados permitan articular mejor los objetivos en materia de nutrición de la Agenda post-2015.

Las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional y las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, negociadas por los Estados Miembros en todo el mundo, se señalan como importantes documentos de referencia para que las políticas y los programas concebidos para lograr la seguridad alimentaria universal sean más equitativos, se basen en los derechos y conlleven la rendición de cuentas.

Además, los donantes internacionales han contraído diversos compromisos de reforzar su apoyo a la seguridad alimentaria y a la mejora de la productividad agrícola y la nutrición. Entre dichos compromisos cabe citar los asumidos en el marco de la Iniciativa de L'Aquila sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, de 2009, y posteriormente en el de la Nueva Alianza para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, de 2012. Se recomienda que los documentos finales de la Agenda post-2015 reflejen estos compromisos sustanciales y se basen en ellos.

⁷ <http://www.a4nh.cgiar.org/>

Las conclusiones de los documentos de investigación y de posición consultados, que respalda la información obtenida a raíz de la consulta en línea sobre el hambre, la seguridad alimentaria y la nutrición, ponen de relieve la importancia de situar la sostenibilidad ambiental y las limitaciones de recursos en el núcleo de la Agenda de Desarrollo post-2015. Se ha producido un enérgico llamamiento a unificar los procesos de seguimiento de los OMD, estableciendo los objetivos de desarrollo sostenible por los que aboga la Conferencia de Río+20. En líneas generales, el examen de los recientes acontecimientos y publicaciones, así como las contribuciones realizadas durante la consulta en línea, han confirmado la importancia de tratar de lograr la coherencia, congruencia, coordinación y cooperación entre las opciones políticas y en materia de legislación. Se ha hecho especial hincapié en determinar qué medidas tendrían el mayor efecto posible en la reducción del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición, en particular a escala nacional.

Pilares de la Agenda de Desarrollo post-2015

El objetivo de la serie de consultas sobre hambre, seguridad alimentaria y nutrición facilitadas por la FAO, el PMA y los principales asociados, es llegar a un consenso sobre las líneas generales de una agenda en la que se determinen adecuadamente las necesidades de desarrollo de las generaciones actuales y futuras y que pueda traducir esas prioridades en metas de desarrollo claras y fáciles de comunicar, que contribuyan a orientar la adopción de medidas normativas coherentes a escala mundial, regional y nacional.

A continuación se presenta una síntesis de las opiniones y puntos de vista expresados por varios asociados sobre los elementos que debería tener una Agenda de Desarrollo post-2015 en un mundo que aspira a erradicar el hambre y alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional. Reflejan en gran parte posiciones y conocimientos arraigados entre quienes están familiarizados con la manera de alcanzar estos objetivos. Es importante complementarlos con una posición orientada al futuro, que combine la continuidad con elementos innovadores.

A menos que se indique otra cosa, las propuestas presentadas a continuación reflejan opiniones frecuentemente expresadas por los distintos contribuyentes. Algunas propuestas se han basado en pruebas empíricas, otras en argumentos lógicos.

Alcance de la Agenda de Desarrollo post-2015

Las comunidades que se ocupan de la seguridad alimentaria y la nutrición en todo el mundo han presentado una serie de comentarios sobre la organización de la Agenda y el marco post-2015. Las observaciones se han formulado a través de distintos canales. Sobre la base de los materiales examinados y la consulta electrónica, se proponen varias cuestiones intersectoriales para afinar la formulación de la próxima serie de metas en materia de seguridad alimentaria y nutrición, por ejemplo las recogidas en el Reto del Hambre Cero⁸:

- Garantizar la *sostenibilidad*, en términos de sistemas de producción y consumo de alimentos que generen seguridad alimentaria y una buena nutrición, preservando al mismo tiempo el bienestar de las generaciones futuras;
- Aumentar la *resiliencia* de los sistemas agrícolas y alimentarios y de los medios de subsistencia, en especial contra los efectos del cambio climático y las posibles crisis políticas y económicas futuras;
- Hacer mayor hincapié en los *enfoques basados en los derechos*, incluidos el derecho a una alimentación adecuada y a una tenencia segura y sostenible de la tierra y los recursos forestales, pesqueros y naturales;

⁸ En líneas generales, los participantes en la consulta en línea manifestaron su respaldo al Reto del Hambre Cero, porque el nivel de aspiración era el apropiado. Sin embargo, pidieron que se establecieran objetivos limitados en el tiempo, porque no consideraban que 2030 fuera un plazo razonable para alcanzar “la meta del hambre cero”.

- Mejorar la *gestión pública*, prestando especial atención a atenuar las desigualdades y a velar por la transparencia y la inclusión en los procesos legislativos y normativos de otro tipo;
- Integrar la asistencia alimentaria en los *sistemas de protección social*, a fin de mejorar su eficiencia y alcance;
- Reforzar la *igualdad de género*, una condición previa importante para acelerar el progreso en la reducción de la inseguridad alimentaria, el hambre y la malnutrición;
- *Armonizar las respuestas basadas en alimentos con las intervenciones de salud pública en todos los niveles.*

Además de estas cuestiones intersectoriales, a continuación se presentan más detalles sobre tres esferas sobre las que habría de hacerse especial hincapié en esta consulta temática: i) la necesidad de prestar más atención a la nutrición; ii) un llamamiento para un enfoque más integral sobre seguridad alimentaria; iii) los llamamientos a una mejora de la gestión pública y enfoques basados en los derechos para atender las preocupaciones en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

Mayor atención a la nutrición

Existe un fuerte consenso sobre el hecho de que la nutrición ha sido descuidada en gran medida en el proceso de los ODM, y de que en la Agenda de Desarrollo post-2015 debería prestársele más atención. En la Agenda post-2015 deberían abordarse los problemas paralelos de la desnutrición y el consumo excesivo, teniendo en cuenta las graves consecuencias de la inacción y su costo para los gobiernos y la sociedad. La desnutrición provoca un desarrollo físico y cognitivo que no es plenamente satisfactorio, malos resultados escolares, menor resistencia a las enfermedades, mayor riesgo de contraer enfermedades crónicas en la madurez, y una menor productividad entre los adultos, factores todos ellos que merman el potencial económico de los individuos y las sociedades y perpetúan la pobreza. De la misma manera, el consumo excesivo incrementa el riesgo de contraer enfermedades crónicas y el costo de la atención sanitaria conexas. En el marco de este objetivo general se han planteado varias cuestiones secundarias importantes en la consulta en línea y la bibliografía pertinente:

- La inseguridad alimentaria es una causa de desnutrición. Sin embargo, la seguridad nutricional solo se alcanza cuando el acceso a una dieta adecuada desde el punto de vista nutricional se acompaña de un entorno sanitario que comporte el acceso a agua apta para el consumo y a unos servicios de salud adecuados. Las futuras metas deben reflejar la interconexión de estas cuestiones de desarrollo y dar respuestas sostenibles.
- Los mil primeros días de vida, es decir, el período que media entre la concepción y los dos primeros años de edad, son cruciales para la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo de los niños pequeños, y determinan el futuro estado de salud y nutricional de todos los individuos. Esta consideración debería incorporarse en todas las medidas normativas, programas y proyectos pertinentes. En los hogares que padecen inseguridad alimentaria y en las comunidades vulnerables debería prestarse especial atención a los individuos con necesidades nutricionales específicas. El apoyo político y social debe permitir a las mujeres alimentar exclusivamente al pecho durante los seis primeros meses.
- Las enfermedades relacionadas con la dieta y asociadas a la obesidad tienen grandes y crecientes costos fiscales, económicos o humanos. Las dietas equilibradas e inocuas previenen todas las formas de malnutrición. Los micronutrientes son esenciales para la salud y para el desarrollo físico y mental. Por consiguiente, las medidas normativas deberían aspirar a mejorar el consumo de alimentos y no limitarse a la disponibilidad de alimentos de primera necesidad y calorías básicas.
- Se reconoce que unas prácticas asistenciales adecuadas son esenciales para una buena nutrición. Las prácticas más eficaces son perfectamente conocidas, pero es necesario reforzarlas. Habría que amamantar inmediata y exclusivamente a los lactantes y los niños

pequeños durante los seis primeros meses. Después deberían introducirse alimentos complementarios inocuos y adecuados desde el punto de vista nutricional, y la alimentación al pecho debería continuar hasta los dos años de edad.

- v. La atención sanitaria y los cuidados higiénicos preventivos son esenciales; los programas y proyectos deberían prestar apoyo por lo tanto a unos sistemas adecuados de asistencia a los hogares y las comunidades.

Aplicar un enfoque integral a la seguridad alimentaria

En varios documentos elaborados a raíz de la consulta de base amplia celebrada tras la crisis provocada por el alza del precio de los alimentos en 2008-09, se aboga por la adopción de medidas específicas para atender las preocupaciones en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Entre ellos cabe citar la Declaración conjunta de L'Aquila sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, el Marco Amplio para la Acción elaborado por el Equipo de tareas de alto nivel de las Naciones Unidas sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria, que hace hincapié en la necesidad de adoptar un enfoque doble, el Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición recientemente aprobado por el CFS, y varias declaraciones efectuadas en el contexto de la Cumbre de Río+20, con inclusión del Reto del Hambre Cero. Estos documentos constituyeron referencias fundamentales en la consulta en línea, en la que se respaldaron de una u otra forma muchos de sus argumentos. En líneas generales, se aboga enérgicamente por un enfoque amplio para atender las preocupaciones sobre seguridad alimentaria.

En concreto, se puso de relieve la necesidad de *poder disponer de alimentos* para responder al rápido crecimiento previsto de la demanda mundial de alimentos. La respuesta requiere en parte que se siga incrementando la productividad de una manera sostenible, equitativa y resiliente. Se reconoce asimismo que debe incrementarse la producción alimentaria, habida cuenta de la disminución de los recursos y de la intensificación de la competencia por dichos recursos. Deberá aumentar la producción por unidad de tierra, utilizándose menos agua, fertilizantes y plaguicidas. Además, si se reducen las pérdidas y el desperdicio de los alimentos producidos, cuya proporción estimada es del 30 %, podrá incrementarse significativamente el abastecimiento mundial de alimentos. Algunos defendieron una reducción de la desviación de unos recursos alimentarios limitados a la producción de biocombustibles y piensos.

También es necesario invertir para incrementar la resiliencia de la producción agrícola a los efectos del cambio climático y otras crisis económicas y políticas. Por otro lado, el apoyo al sector agrícola debería incluir una ayuda selectiva a los pequeños agricultores, en particular las mujeres. Son precisos unos sistemas de tenencia responsables para garantizar la efectividad del derecho de acceso a las tierras, la pesca y los bosques a las personas que dependen de ellos. Se destacó que la agricultura en pequeña escala era esencial para alcanzar múltiples objetivos en numerosos países en desarrollo.

Garantizar el *acceso económico y físico a los alimentos* sigue siendo claramente uno de los pilares fundamentales de la seguridad alimentaria. Como la asequibilidad de los alimentos guarda una estrecha relación con cuestiones relacionadas con los ingresos, está vinculada al programa más amplio de lucha contra la pobreza. Aparte de reconocer la creciente dificultad de satisfacer las necesidades de una población urbana cada vez más numerosa, se destacó que impulsar los ingresos rurales y de los pequeños agricultores y establecer sistemas de protección social, incluida la asistencia alimentaria, ampliando el acceso a las redes de protección, serán esferas prioritarias en una Agenda post-2015. Por lo que se refiere a las cuestiones relacionadas con las normas en materia de precios de los alimentos, algunos participantes en la consulta electrónica defendieron una mayor liberalización del mercado, mientras que otros abogaron por la intervención estatal en los mercados alimentarios.

Mejora de la gestión pública y derechos humanos

Hay un amplio acuerdo en que pueden evitarse en buena medida la malnutrición y la inseguridad alimentaria, ya que se suelen conocer sus causas y soluciones. Por consiguiente, el ritmo de progreso en la reducción de la inseguridad alimentaria, el hambre y la malnutrición está muy condicionado por el nivel de compromiso y respaldo político. Por ello se apoya enérgicamente el fomento de un mayor compromiso político para velar por que los problemas de seguridad alimentaria y nutrición se aborden de manera adecuada en la Agenda de Desarrollo post-2015.

Una de las propuestas principales es que la Agenda post-2015 no especifique solamente los logros, sino también las medidas concretas que han de adoptar los gobiernos. El compromiso político debería potenciarse intensificando la participación de los países en la determinación de los elementos de los objetivos y las metas. Debería darse un amplio margen a los países para que conciben sus políticas y las adapten a sus circunstancias, bajo la orientación de una visión general y de sus principios subyacentes. No existen proyectos de estrategias de seguridad alimentaria y nutrición, y hay un claro consenso en que no hay soluciones únicas para todos.

Se ha producido un enérgico llamamiento, en especial por parte de los defensores de la sociedad civil, para que las normas y principios sobre derechos humanos presidan la formulación de los objetivos de desarrollo post-2015. En el caso de la seguridad alimentaria y la nutrición, ello supondría el establecimiento de un marco legislativo, político y estratégico, elaborado por referencia a las respectivas directrices voluntarias⁹. Un requisito complementario es que unos sólidos mecanismos de rendición de cuentas garanticen que los gobiernos responden de la efectividad de los derechos humanos.

Elementos preliminares de seguimiento

Hasta que comience a plasmarse la estructura y el contenido de la Agenda post-2015, resultará prematuro determinar objetivos e indicadores concretos. Sin embargo, se han realizado algunas contribuciones iniciales sobre los principios y el contenido de un sistema de seguimiento, que pueden servir como aportaciones para que las examinen más atentamente grupos que tengan el mandato apropiado, como el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre seguimiento y establecimiento de objetivos.

Existe un amplio apoyo a que se siga adelante con un número reducido de objetivos e indicadores asociados concretos, cuantitativos y limitados en el tiempo (de 10 a 25 años). La transparencia de los objetivos se considera esencial para el valor de los ODM y guarda relación con el establecimiento de marcos para la rendición de cuentas. Existe la firme convicción de que, para mantener o atraer las inversiones y los compromisos necesarios para alcanzar los objetivos, es necesario mostrar progresos mensurables.

Un nuevo marco debería incluir indicadores y objetivos en términos de insumos, procesos y efectos. Así se fortalecerá el marco para la rendición de cuentas. Resulta difícil hacer que sean exclusivamente los gobiernos los que respondan por resultados que pueden tener causas múltiples e internacionales. Será más fácil hacer que rindan cuentas de los compromisos que hayan contraído sobre gastos, de las reformas normativas que hayan efectuado, las cartas que hayan suscrito y los derechos que hayan establecido.

Los indicadores deberían desglosarse en la medida de lo posible, a fin de poner de relieve las desigualdades o la discriminación entre grupos demográficos en función de su ubicación (zonas rurales/urbanas), su edad o su sexo. Quizá podría darse a los países la posibilidad de presentar sus propios objetivos voluntarios y específicos. Los objetivos nacionales deberían consistir en mejoras

⁹ Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional y Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

realistas de la situación de partida, teniendo en cuenta las tendencias subyacentes. Ello contribuiría a una percepción por los países de una mayor identificación con las actividades.

El seguimiento eficaz depende de la capacidad de mejorar la oportunidad y fiabilidad de las estadísticas básicas. Por consiguiente, la Agenda post-2015 debería prestar apoyo a la inversión en los sistemas estadísticos y de información de otro tipo.

Objetivos e indicadores

La selección de los indicadores concretos será función de la definición que se adopte en última instancia de lo que queremos alcanzar (la especificación de las metas y objetivos), de la mejor manera técnica de medir los resultados y de los datos que se puedan recopilar. Existe un consenso general sobre la necesidad de mejorar los indicadores utilizados en los ODM para medir el hambre y la malnutrición. Además, un marco más desarrollado exigiría una serie de indicadores más refinados.

En el Reto del Hambre Cero se han fijado cinco objetivos, relacionados con el acceso a los alimentos, el retraso del crecimiento, la sostenibilidad de los sistemas alimentarios, la productividad de los pequeños agricultores y el desperdicio de alimentos. Esta propuesta generó muchas reacciones en el debate en línea. Se manifestó un apoyo general a que el número de objetivos y prioridades propuestas fuera reducido. No obstante, la definición de los niveles de referencia adecuados y sus respectivos indicadores sigue siendo objeto de debate. Además, para evitar críticas similares a las que se han expresado acerca del marco actual de los ODM, el futuro marco debe permitir que se tengan en cuenta valores de referencia muy distintos para cada país, con respecto a los cuales se medirán los progresos.

Hace tiempo que se vienen realizando esfuerzos por determinar los indicadores y las normas de medición de algunos aspectos de la seguridad alimentaria y la nutrición. Entre ellos figuran las normas de crecimiento de la OMS, de 2006, y las normas del proyecto Esfera, y hay que citar el trabajo que está realizando el grupo de trabajo sobre seguimiento de composición abierta del CFS. Pueden aprovecharse las deliberaciones y la experiencia de estos grupos para elaborar listas de indicadores precisos para las metas y objetivos escogidos.

Hay un rotundo apoyo a que el retraso del crecimiento¹⁰ sustituya a la falta de peso como indicador primordial de la malnutrición, lo que se compadece con el imperativo de hallar soluciones sostenibles en términos de desarrollo, que se centren específicamente en el lapso de los mil primeros días de vida. Ha concitado un amplio apoyo la inclusión de un medidor basado en la variedad de la dieta como modo sustitutivo de medir el consumo de alimentos por los individuos, así como en calidad de indicador directo de la calidad de la dieta. La UNICEF y la OMS disponen de indicadores como la “dieta mínima aceptable” para los niños, y realizan cálculos sobre la cesta de alimentos en sus análisis centrados en los hogares. A ser posible, los indicadores deberían desglosarse también temporalmente, a fin de mostrar el carácter cíclico de la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición.

¹⁰ Notificación de información sobre el retraso del crecimiento en niños menores de cinco y de dos años, desglosados en ambos casos por sexo.