



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

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

Продовольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

# CONFERENCIA

**35.º período (extraordinario) de sesiones**

**Roma, 18-22 de noviembre de 2008**

## **SEGUIMIENTO DE LA CONFERENCIA DE ALTO NIVEL SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL: CONTRIBUCIÓN DE LA FAO A LA PREPARACIÓN Y APLICACIÓN DEL MARCO INTEGRAL DE ACCIÓN**

### **Introducción**

1. El agravamiento de la inseguridad alimentaria crónica en los países de bajos ingresos con déficit de alimentos en razón de la escalada de los precios de los alimentos y de los insumos en 2007 y a principios de 2008 exigía una acción urgente, amplia y coordinada por parte de la comunidad internacional. El 29 de abril de 2008, la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (CEB), creó un Grupo de acción de alto nivel sobre la crisis de la seguridad alimentaria mundial bajo la dirección del Secretario General de las Naciones Unidas en el que se reunieron los responsables de los organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y las partes pertinentes de la Secretaría de las Naciones Unidas. El Secretario General pidió al Director General de la FAO que asumiera la vicepresidencia del Grupo de acción. El mandato asignado al Grupo de acción era promover una respuesta unificada a la crisis de la seguridad alimentaria mundial, facilitando, entre otras posibilidades, la elaboración de un plan de acción en el que se indicaran las prioridades y coordinando su aplicación.

2. El Grupo de acción de alto nivel acordó un Marco Integral de Acción (MIA), que fue presentado por el Secretario General en la Cumbre de los líderes del G8 de julio de 2008 en Hokkaido (Japón) y en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2008. El MIA expone la posición conjunta de los miembros del Grupo de acción con respecto a las medidas propuestas para: i) abordar las amenazas y oportunidades resultantes de los aumentos en los precios de los alimentos; ii) fomentar los cambios en las políticas para evitar las crisis futuras; iii) contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional en los planos nacional, regional y mundial.

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio [www.fao.org](http://www.fao.org)

3. La FAO contribuyó considerablemente a la labor del Grupo de acción y a la preparación del MIA. La Organización destacó un funcionario de nivel superior a Nueva York con el fin de coordinar los aportes de la FAO al Grupo de trabajo interinstitucional encargado de la redacción del MIA. La FAO ha contribuido proporcionando datos e información, proponiendo un curso de acción y examinando varios proyectos del MIA.
4. Si bien el MIA es un resultado convenido por los miembros del Grupo de acción, al acuerdo se ha llegado tras una amplia consulta con otras partes del sistema de las Naciones Unidas, expertos y gabinetes de estrategia internacionales, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las principales ONG.
5. El MIA tiene por objeto servir de catalizador para la acción, proporcionando a los gobiernos, los organismos y las organizaciones internacionales y regionales, y los grupos de la sociedad civil y ONG una selección de políticas y medidas de la que se puedan extraer respuestas apropiadas al contexto. La Iniciativa sobre el aumento de los precios de los alimentos (IAPA) puesta en marcha por el Director General de la FAO en diciembre de 2007 con el fin de abordar los incrementos simultáneos de precios de los productos alimenticios básicos y de los insumos agrícolas se ha integrado en el MIA dentro de los objetivos a corto plazo.

### **EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS**

6. La FAO desempeña una función central al facilitar la ejecución de las medidas del MIA con el fin de conseguir sus dos objetivos principales, es decir: i) mejorar el acceso al apoyo en materia de alimentación y nutrición y adoptar iniciativas inmediatas para incrementar la disponibilidad de alimentos; ii) reforzar la seguridad alimentaria y nutricional a plazo más largo abordando los factores subyacentes que rigen la crisis. La FAO tiene una función de liderazgo en los objetivos a corto y largo plazo del MIA relacionados con el incremento de la producción de alimentos por parte de los pequeños agricultores de manera sostenible y está contribuyendo a las deliberaciones sobre el ajuste de la política de seguridad alimentaria y nutricional, así como sobre las nuevas cuestiones del cambio climático y los biocombustibles. La FAO también desempeña una función esencial en uno de los objetivos del MIA que es vital para planificar los objetivos a corto y largo plazo, así como para medir su éxito: el refuerzo de los sistemas mundiales de información y seguimiento. Esto es así especialmente en el caso de la información y el análisis de mercado relativos a la alimentación y la agricultura a nivel mundial y nacional.
7. A mediados de octubre de 2008, la FAO había movilizado, al amparo de la IAPA, 102 millones de USD, de los que 35 millones fueron aprobados a través de su Programa de Cooperación Técnica (PCT) y 67 millones procedieron de donantes (el Banco Mundial, la Comisión Europea, España, los Estados Unidos, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, el Fondo Rotatorio Central para Emergencias de las Naciones Unidas, Francia, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia). Se estaban tramitando otros 79 millones de USD en financiación de donantes. La FAO estaba prestando apoyo a 94 países en la elaboración de una respuesta técnica y política adecuada al incremento de los precios de los alimentos. Parte de sus propios recursos del PCT se ha utilizado en proyectos para impulsar la producción de alimentos de los pequeños agricultores y en asistir en la revisión y adopción de políticas destinadas a aumentar rápidamente el acceso a los alimentos y la disponibilidad de los mismos.
8. Estaban en curso o planificadas actividades de distribución de insumos a través de proyectos de emergencia y del PCT en 79 países. Más de la mitad de estos proyectos del PCT se había orientado a las temporadas de siembra en 2008 y beneficiaría a casi 300 000 pequeños agricultores y sus familiares, es decir, más de un millón y medio de personas. La ejecución ha avanzado bien a pesar de la limitación del mercado de fertilizantes, que había retrasado la compra de dicho insumo en algunos casos. Siempre que sea posible, los insumos se facilitan a través de ferias de insumos y programas de cupones para promover los mercados locales de insumos.
9. La FAO colabora estrechamente con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el

Banco Mundial, organizaciones regionales y bancos de desarrollo y donantes. Por ejemplo, la FAO ha coordinado 30 misiones conjuntas interinstitucionales de evaluación dirigidas a determinar las necesidades prioritarias de los países más afectados por la combinación de inseguridad alimentaria crónica y precios más elevados de los alimentos y los insumos, elaborando planes de acción nacionales con el fin de abordar las prioridades y movilizar fondos adicionales para ejecutar los planes. Con financiación de la Comisión Europea, la FAO está actualizando seis evaluaciones de países y coordinando evaluaciones rápidas conjuntas en otros 32 países. El objetivo es validar la programación del fondo para la alimentación de 1 000 millones de EUR propuesto por la Comisión Europea con destino a la respuesta rápida ante el aumento de precios de los alimentos en los países en desarrollo, para la cual la FAO, el FIDA y el PMA han elaborado conjuntamente, en colaboración con los gobiernos, propuestas detalladas e integradas de intervenciones a nivel nacional y regional.

10. En África la FAO ha estado colaborando estrechamente con la Unión Africana y la Secretaría de la NEPAD, particularmente en el marco del tercer pilar del Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP), centrado en la seguridad alimentaria.

### **MEDIDAS ENCAMINADAS A SATISFACER LAS NECESIDADES INMEDIATAS**

11. En el Marco integral de acción se definen las medidas encaminadas a satisfacer las necesidades inmediatas como iniciativas nuevas o ya en curso que es preciso poner en marcha o ampliar rápidamente para que produzcan resultados inmediatos y a corto plazo con objeto de ayudar a las poblaciones vulnerables.

12. Con arreglo al objetivo 1 MIA (*mejorar el acceso a la ayuda alimentaria y nutricional y adoptar medidas inmediatas para incrementar la disponibilidad de alimentos*), existen tres resultados principales del MIA a los que la FAO contribuye: i) impulso de la producción de alimentos por los pequeños agricultores; ii) ajuste de la política comercial y fiscal; iii) refuerzo inmediato de los sistemas mundiales de información y seguimiento.

13. La FAO ha preparado un documento de programa para determinar los requisitos y movilizar los fondos a efectos de la respuesta inmediata ante los precios elevados de los alimentos, principalmente en los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA), en los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) y en aquellos países que se encuentren en situación de crisis alimentaria. El programa esboza el tipo de medidas que los países necesitan tomar a corto plazo (entre el momento presente y las próximas temporadas de siembra a lo largo de 2009) con el fin de abordar el problema del aumento de los precios de los alimentos:

- el análisis de las políticas y la asistencia técnica y asesoramiento en la esfera del comercio, los mercados de productos básicos y sus políticas;
- las redes de protección productivas con el fin de aumentar el acceso a los insumos (apoyo inmediato a los pequeños agricultores o a los compradores netos de alimentos a través de la distribución directa de insumos o el suministro de cupones que puedan intercambiarse por insumos);
- la rehabilitación de la infraestructura rural y agrícola de pequeña escala (aumento de la rehabilitación en curso con ayuda económica para alimentos o trabajo en pequeñas estructuras de riego, infraestructura de mercados y carreteras);
- mejora e intensificación de los sistemas de producción (p. ej.: desarrollo y multiplicación de semillas y aumento sostenible de la fertilidad del suelo);
- reducción de las pérdidas de cosechas y ganados (p. ej.: apoyo postcosecha y refuerzo de los sistemas veterinarios);
- gestión del riesgo de catástrofes (p. ej.: refuerzo de los sistemas de prevención, alerta temprana y control de las enfermedades y plagas transfronterizas existentes).

14. La FAO también ha elaborado una *Guía para la acción inmediata en los países*, en la que se examinan las diferentes políticas y medidas de las que se dispone para responder a la crisis de la seguridad alimentaria, destacando las ventajas y desventajas de los diferentes planteamientos e instrumentos.

15. Además de realizar un seguimiento de los precios de los mercados de alimentos, la situación de la inseguridad alimentaria y los efectos de los altos precios de los alimentos, la FAO ha estado haciendo un seguimiento de la respuesta en términos de políticas ante la crisis por parte de los países. La FAO está preparando un documento sobre las medidas de respuesta de los países ante los altos precios de los alimentos que se presentará al Comité de Problemas de Productos Básicos en abril de 2009.

16. En el MIA se apunta que será necesario que el liderazgo proceda de todos los niveles. A nivel nacional, los gobiernos con apoyo de los donantes, los organismos técnicos, el sector privado, la sociedad civil y las ONG necesitarán actuar a fin de evitar las duplicaciones y señalar las deficiencias, examinar los mecanismos de seguimiento existentes y promover unas comunicaciones públicas eficaces. La FAO, a través de sus oficinas nacionales, subregionales y regionales, está desempeñando una función esencial en este proceso y está cooperando con las organizaciones regionales y subregionales y los bancos regionales de desarrollo con el fin de obtener una respuesta coordinada ante la crisis de la seguridad alimentaria.

### **MEDIDAS ENCAMINADAS A REFORZAR LA RESISTENCIA A LARGO PLAZO Y A CONTRIBUIR A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL**

17. En el MIA se definen las medidas prioritarias requeridas para abordar las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria y generar resultados sostenibles a medio y largo plazo.

18. En el objetivo 2 del MIA (*Fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional a largo plazo abordando los factores subyacentes que provocan la crisis de los alimentos*), hay cuatro resultados principales del MIA a los que la FAO contribuye: i) apoyo al crecimiento de la producción de alimentos por los pequeños agricultores; ii) mejora de los mercados internacionales de alimentos; iii) elaboración de un consenso internacional sobre los biocombustibles; iv) refuerzo de los sistemas mundiales de información y seguimiento.

19. La FAO está preparando un documento de programa para la adopción de medidas a medio y largo plazo destinadas a “fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional a largo plazo abordando los factores subyacentes que provocan la crisis de los alimentos”. El documento de programa elaboraría la serie de medidas a largo plazo esbozadas en el MIA, especialmente en el ámbito de intervención del “crecimiento sostenido de la disponibilidad de alimentos a través de la producción dirigida por los agricultores en pequeña escala”. Al mismo tiempo, se proporcionarían indicaciones de la manera como pueden incorporarse las orientaciones del MIA en las estrategias y los programas nacionales de desarrollo agrícola y seguridad alimentaria y se apuntaría el tipo de intervenciones que la FAO puede apoyar técnicamente basándose en su experiencia y conocimiento.

20. La FAO ha elaborado modelos para las intervenciones de plazo medio a largo en operaciones de control hídrico, ordenación de recursos naturales, multiplicación y certificación de semillas, suministro de fertilizantes, almacenamiento y otras acciones postcosecha, infraestructura rural, investigación y extensión, comercialización y creación de instituciones, a partir de la experiencia adquirida a través del programa de campo de la FAO y particularmente los programas nacionales y regionales de seguridad alimentaria. Los modelos servirán de orientaciones en la preparación de los programas o proyectos a medio y largo plazo una vez que se dispone de la financiación.

21. Muchas de estas intervenciones supondrán apoyo a instituciones rurales, en particular las organizaciones de agricultores, y creación de capacidad en modalidades más eficaces de apoyo

institucional a los pequeños productores. El apoyo técnico para la creación de capacidad, particularmente para las instituciones rurales, es una de las funciones básicas del nuevo Marco Estratégico. Como tal, las modalidades y recursos destinados a proporcionar dicho apoyo se tomarán en cuenta cuando se preparen el Plan a Plazo Medio 2010-2013 y el Programa de Trabajo y Presupuesto 2010-2011.

22. La seguridad alimentaria y la información y el análisis de mercado de la FAO constituyen otra contribución importante al resultado que alcance el MIA de refuerzo de los sistemas mundiales de información y seguimiento. La FAO está introduciendo un sistema más preciso para realizar un seguimiento de las fluctuaciones de precios y de las correspondientes repercusiones en el plano local. Los efectos locales de los incrementos de los precios internacionales pueden ser diferentes. Conjuntamente con el PMA, la FAO está evaluando la manera en que los grupos vulnerables se están viendo afectados por los elevados precios de los alimentos. Estos mecanismos se están estudiando con el fin de proporcionar una orientación informada sobre las políticas.

23. En lo que respecta a los biocombustibles, la FAO es un asociado activo en iniciativas como la Asociación Mundial de la Bioenergía y su Grupo de acción sobre la sostenibilidad. Además, la FAO pondrá en marcha un proceso de múltiples partes interesadas dirigido a elaborar unos principios y normas de la bioenergía sostenible acordados a nivel internacional con respecto a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza, aprovechando los resultados de su Proyecto sobre la bioenergía y la seguridad alimentaria. Como organismos corresponsables del grupo de energía renovable en el seno de ONU-Energía, la FAO y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) han comenzado a elaborar directrices prácticas sobre bioenergía referentes a medidas de salvaguardia para las autoridades a fin de ayudar a estas a decidir el modo de minimizar los riesgos que supone el incremento de la inversión en bioenergía para la seguridad alimentaria nacional y el medio ambiente. La FAO está trabajando también en un marco de análisis sobre la repercusión ambiental de la bioenergía, un instrumento para ayudar a los responsables de tomar decisiones a comprender y gestionar las repercusiones ambientales de la bioenergía, y en un examen de los efectos sobre los medios de vida de las iniciativas sobre la bioenergía en pequeña escala (en colaboración con los Sistemas de innovación de las políticas en favor de la seguridad de una energía limpia [PISCES]). Entre las otras actividades pertinentes se incluye la publicación de *El estado mundial de la agricultura y la alimentación (SOFA) 2008 sobre los biocombustibles: perspectivas, riesgos y oportunidades*; el análisis del papel de los biocombustibles en los precios de los alimentos, que se refleja en el informe conjunto de la OCDE y de la FAO *Perspectiva Agrícola 2008-2017*, y un estudio titulado *Fuelling exclusion* (Alimentando la exclusión), realizado en colaboración con el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, en el que se tratan las relaciones entre los biocombustibles y la tenencia de la tierra.

24. Tras la Conferencia de Alto Nivel de la FAO de junio, los líderes del G8, en su Cumbre de Hokkaido de julio de 2008, difundieron una declaración sobre la seguridad alimentaria mundial en la que renovaban su compromiso de abordar la polifacética crisis de los alimentos. Proponían la formación de una alianza mundial y de una red de expertos de alto nivel en alimentación y agricultura en la que los organismos con Sede en Roma están dispuestos a desempeñar su función. Conforme a la petición de algunos de sus Miembros y en coherencia con los debates del último período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS), la FAO está dispuesta a formar el grupo de expertos de alto nivel.

## LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

25. En la Conferencia de Alto Nivel de la FAO sobre seguridad alimentaria mundial, celebrada en Roma del 3 al 5 de junio de 2008, distintos donantes prometieron unos 11 000 millones de USD para afrontar la crisis mundial de la seguridad alimentaria. Agregando otros anuncios realizados antes y después de la conferencia citada, los compromisos totales ascienden a 22 000 millones de USD. La FAO ha desplegado 17 misiones de alto nivel y ha

establecido contactos a muy alto nivel a fin de facilitar la movilización de estos recursos para la puesta en práctica del MIA y de la IAPA. Varias misiones de los donantes han visitado asimismo la FAO para tratar las modalidades de la cooperación. Hasta el momento solo se ha materializado un 10 % de la financiación prometida, principalmente con destino a ayuda alimentaria de emergencia.