



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

CONSEJO

136.º período de sesiones

Roma, 15 – 19 de junio de 2009

**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**

RESUMEN

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

1. La pronta asunción por parte de la FAO del problema de la crisis alimentaria que se inició en 2007 hizo posible que la Organización desempeñase un papel destacado en la elaboración de la respuesta internacional dada por una serie amplia de foros. La FAO ha seguido trabajando para alcanzar los objetivos definidos en el Marco integral de acción (MIA) del Grupo de acción de alto nivel de las Naciones Unidas, al tiempo que desarrollaba los programas y las iniciativas establecidos por la Iniciativa sobre el aumento acelerado de los precios de los alimentos (IAPA) de la propia FAO. La Organización tuvo un papel de apoyo destacado en la reunión de alto nivel de Madrid sobre la seguridad alimentaria para todos, celebrada en enero de 2009. La cooperación ha sido especialmente estrecha con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Banco Mundial (BM), con los que la FAO ha llevado a cabo 61 misiones conjuntas de evaluación y ha coordinado estrechamente las propuestas de proyectos de desarrollo del Instrumento alimentario de la UE de 1 000 millones de EUR. La FAO también ha trabajado conjuntamente con la Unión Africana y la Secretaría de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), especialmente en el marco del tercer pilar del Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP), dedicado a la seguridad alimentaria.

La FAO ha movilizado, a 1 de junio de 2009, 248,8 millones de USD para intervenciones en proyectos a corto y medio plazo en países afectados por la crisis alimentaria y hay otros 129,5 millones de USD a punto de serlo. La FAO también ha desarrollado una importante labor de información, accesible a través de Internet, sobre los precios de los alimentos, ha publicado dos informes clave sobre proyectos nacionales y medidas de respuestas a la crisis de los precios de los alimentos y sigue desempeñando su papel de asociado activo de las iniciativas internacionales¹.

INTRODUCCIÓN

2. El agravamiento de la inseguridad alimentaria crónica en los países de bajos ingresos con déficit de alimentos a causa 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) decidió crear un Grupo de acción de alto nivel sobre la crisis de la seguridad alimentaria mundial dirigido por el 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.

3. El Grupo de acción de alto nivel acordó un Marco integral de acción, que fue presentado por el Secretario General en la Cumbre de los líderes del G-8 celebrada en julio de 2008 en Hokkaido 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 cambios en las políticas para evitar las crisis futuras; iii) contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional en los planos nacional, regional y mundial.

4. 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 las aportaciones de la FAO al Grupo de trabajo interinstitucional encargado de la

¹ La Asociación Mundial de la Bioenergía (GBEP) y su Grupo de acción sobre sostenibilidad, que ha elaborado una lista preliminar de criterios de sostenibilidad de interés normativo para todos los futuros desarrollos de la bioenergía.

redacción del MIA. La FAO ha contribuido proporcionando datos e información, proponiendo una línea de acción y examinando varios proyectos del MIA. El Grupo de acción de alto nivel ha fijado la sede principal de su Secretaría en Roma, en el FIDA, y la FAO ha contribuido a su labor al destacar allí dos de sus funcionarios.

5. Si bien el MIA es un documento convenido por los miembros del Grupo de acción, otras partes del sistema de las Naciones Unidas han sido ampliamente consultadas al respecto, así como expertos y gabinetes de estrategia internacionales, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las principales organizaciones no gubernamentales (ONG).

6. El MIA tiene por objeto servir de catalizador de medidas de acción proporcionando a los gobiernos, los organismos y las organizaciones internacionales y regionales, y los grupos de la sociedad civil un conjunto de políticas y medidas del que se puedan extraer respuestas apropiadas. El Director General de la FAO puso en marcha en diciembre de 2007 la Iniciativa sobre el aumento de los precios de los alimentos (IAPA) con el fin de permitir a los agricultores de los países más pobres acceso a semillas, fertilizantes, alimentos para el ganado y otros insumos antes de la siguiente campaña agrícola para potenciar la producción nacional. La IAPA forma parte del MIA.

7. En la reunión de alto nivel de Madrid sobre la seguridad alimentaria, celebrada del 26 al 27 de enero de 2009 y convocada por el Gobierno español y las Naciones Unidas, participó una amplia representación de partes interesadas procedentes de 126 países, entre las que se contaron gobiernos nacionales, representantes de la sociedad civil, sindicatos, el sector privado, universidades, organismos donantes y organizaciones multilaterales. El objetivo consistía en acelerar el proceso de alcanzar el ODM 1 y plantearse los efectos de las fluctuaciones de los precios en las poblaciones vulnerables. Los participantes examinaron conjuntamente los avances logrados desde la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO: los Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía, celebrada en Roma en junio de 2008. El Director General de la FAO inauguró la reunión de Madrid en su condición de Vicepresidente del Grupo de acción de alto nivel de las Naciones Unidas.

EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS

8. La FAO está desempeñando una función central de cara a conseguir los objetivos principales del MIA: i) mejorar el acceso al apoyo en materia de alimentación y nutrición y adoptar iniciativas inmediatas para incrementar la disponibilidad de alimentos y ii) reforzar la seguridad alimentaria y nutricional a plazo más largo, abordando los factores subyacentes que rigen la crisis. La FAO también ejerce 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. Además, la FAO desempeña una función esencial en el fortalecimiento del 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.

9. Hasta el 1 de junio de 2009, la FAO había movilizado, en el contexto de la IAPA, 248,8 millones de USD, de los que 36,7 millones habían sido aprobados a través de su Programa de Cooperación Técnica (PCT), 147,4 millones de USD procedían de la Unión Europea (fundamentalmente a través del Instrumento financiero) y 64,7 millones de USD aportados por una amplia serie de donantes (Francia, el FIDA, Italia, los Países Bajos, España, el Reino Unido, los Estados Unidos de América, el Fondo Central de las Naciones Unidas para la Acción en Casos de Emergencia y el Banco Mundial). Se estaban tramitando otros 129,5 millones de USD financiados por 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.

10. Hasta la fecha, la FAO ha desarrollado 74 proyectos del PCT de suministro de insumos en el contexto de la IAPA. El objetivo de estos proyectos ha sido tanto proporcionar una respuesta concreta e inmediata a la solicitud de asistencia por parte de los Estados Miembros como desempeñar un papel de catalizador para la movilización de nuevos recursos aportados por donantes, ya sea a través de la FAO o de forma bilateral. La distribución de las aportaciones financiadas mediante estos proyectos ya se ha completado o está en fase de realización en el 80 % de los 74 proyectos. El PCT también ha financiado 35 operaciones de asistencia técnica en apoyo de la IAPA, por un total de 6,6 millones de USD. En esa cifra se incluyen seis proyectos regionales y subregionales del PCT aprobados en septiembre y octubre de 2008. Estos proyectos pretenden complementar los 74 proyectos del PCT de suministro de insumos, al prestar apoyo adicional y facilitar la creación de capacidad en los países de las zonas beneficiarias de orientación, seguimiento, evaluación, coordinación e incorporación de enseñanzas aprendidas para el desarrollo de iniciativas nacionales en el futuro.

11. La FAO colabora estrechamente con el FIDA, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el PMA, el Banco Mundial, organizaciones regionales y bancos de desarrollo y donantes. La FAO ha coordinado y participado en 17 misiones conjuntas interinstitucionales de evaluación dirigidas a determinar las necesidades prioritarias de los países más afectados por la combinación de inseguridad alimentaria crónica y aumento de los precios 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. La FAO también ha orientado específicamente la atención de 10 misiones de evaluación de cultivos y suministros alimentarios planificadas con regularidad hacia el análisis de las repercusiones de la crisis alimentaria. Con financiación de la Comisión Europea, la FAO también está coordinando otras 31 misiones de evaluación rápida para apoyar las estrategias de desarrollo y las propuestas de financiación a través del Instrumento alimentario de la UE de 1 000 millones de EUR. Ya se han analizado los resultados de las 58 evaluaciones interinstitucionales y se han publicado en un informe conjunto de la FAO, el PMA y la UE titulado “La respuesta a la crisis alimentaria: síntesis de las medidas a medio plazo propuestas en las evaluaciones interinstitucionales”.

12. En África, la FAO ha estado colaborando estrechamente con la Unión Africana y la Secretaría de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (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.

13. La FAO ha suministrado conocimientos y ha realizado un seguimiento de los precios de los mercados de alimentos básicos, la inseguridad alimentaria y las repercusiones del aumento de los precios de los alimentos a nivel mundial, regional y nacional, a través del Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura (SMIA). Como respuesta a los recientes aumentos de los precios de los alimentos, la FAO está mejorando el seguimiento de los precios en los mercados locales y sus repercusiones en los países más vulnerables; los estudios sobre los precios de mercado realizados en 30 países indican que dichos precios siguen siendo elevados en los países más vulnerables, a pesar de la disminución de los precios internacionales de los productos básicos.

MEDIDAS ENCAMINADAS A SATISFACER LAS NECESIDADES INMEDIATAS

14. En el MIA se definen medidas encaminadas a satisfacer las necesidades inmediatas así como iniciativas nuevas o existentes 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.

15. Con arreglo al objetivo 1 del MIA (“mejorar el acceso a la ayuda alimentaria y nutricional y adoptar medidas inmediatas para incrementar la disponibilidad de alimentos”), existen tres resultados principales 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.

16. La FAO preparó un documento de programa en mayo de 2008 para determinar los requisitos y movilizar los fondos a efectos de la respuesta inmediata ante los precios elevados de los alimentos, principalmente en los PBIDA, en los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) y en aquellos países que se encuentran en situación de crisis alimentaria. El programa esboza el tipo de medidas que los países necesitan desarrollar a corto plazo con el fin de abordar el problema del aumento de los precios de los alimentos².

17. 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.

18. 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 ha preparado un documento sobre las medidas de respuesta de los países ante los elevados precios de los alimentos que ha sido presentado al Comité de Problemas de Productos Básicos en abril de 2009.

19. En el MIA se hace hincapié en que 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 descentralizadas, está desempeñando una función esencial en este proceso y está cooperando con los miembros del Grupo de acción de alto nivel, 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 DESARROLLAR UNA RESILIENCIA A MÁS LARGO PLAZO Y CONTRIBUIR A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL

20. 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.

21. La FAO contribuye al objetivo 2 del MIA ("*Fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional a largo plazo abordando los factores subyacentes que provocan la crisis de los alimentos*") y, en particular, a los cuatro resultados del MIA: 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.

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 acerca del refuerzo de los sistemas mundiales de información y seguimiento. La FAO está desarrollando un sistema más preciso para realizar un seguimiento de las fluctuaciones de los precios y de las repercusiones correspondientes en el plano local. En colaboración 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

² El documento de programa puede consultarse en:
http://www.fao.org/fileadmin/templates/worldfood/Reports_and_docs/ISFP_Programme_Document.pdf.

mecanismos se están estudiando con el fin de proporcionar una orientación informada sobre las políticas.

23. Por lo que respecta a la aplicación del tema 2.4 del MIA (“Desarrollo del consenso internacional en materia de biocombustibles”), la FAO contribuye de forma activa al establecimiento de un marco de referencia común para los biocombustibles en colaboración con la Asociación Mundial de la Bioenergía, que está desarrollando criterios de sostenibilidad de interés normativo para todos los futuros desarrollos de la bioenergía, así como con la Mesa Redonda sobre Biocombustibles Sostenibles, que está elaborando normas de sostenibilidad para los proyectos de biocombustibles líquidos que estarán listas a finales de 2009. Además, la FAO está poniendo 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, cuyos resultados servirán para la elaboración de importantes iniciativas internacionales. Este trabajo se basa en el Proyecto sobre la bioenergía y la seguridad alimentaria de la FAO y de sus resultados en cuatro países. 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 elaborado un primer borrador de directrices prácticas sobre bioenergía referentes a medidas de salvaguardia para las autoridades en los países en desarrollo que fueron presentadas a las partes interesadas en la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible 17 (CDS) en mayo de 2009. La FAO está trabajando también en un marco de análisis sobre la repercusión ambiental de la bioenergía y colabora con el PNUMA y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) en la tarea de evaluar sistemas innovadores, rentables y sostenibles para la producción de biocombustibles líquidos en los países en desarrollo.

24. Desde diversas instancias se hicieron llamamientos para reforzar la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial, entre las que cabe citar la Conferencia de Alto Nivel de la FAO sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de junio de 2008, la Cumbre del G8 en Japón en julio de 2008 y el período extraordinario de sesiones de la Conferencia de la FAO en noviembre de 2008. Las propuestas hacen referencia, en particular, a la creación de una red mundial de expertos de alto nivel sobre alimentación y agricultura, destinada a proporcionar análisis científicamente fundamentados, y de una alianza mundial para impulsar la coordinación y la puesta en práctica de los planes de acción. Los miembros del Grupo de acción de alto nivel de las Naciones Unidas han desempeñado un papel activo en los debates que se han ido produciendo en torno al fortalecimiento de la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial.

MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

25. En la Conferencia de Alto Nivel de la FAO, celebrada en Roma en junio de 2008, distintos donantes prometieron unos 11 000 millones de USD para afrontar la crisis mundial de la seguridad alimentaria. Antes y después de la Conferencia de alto nivel, se hicieron otros anuncios, con lo cual los compromisos alcanzaron la cifra total de 24 000 millones de USD al final de 2008. Disponer de información fiable y actualizada sobre los diversos compromisos, asignaciones y desembolsos ha sido una de las limitaciones principales a la hora de determinar la situación de las iniciativas de financiación internacionales como respuesta a las crisis alimentarias. Si bien existen signos alentadores de que se está produciendo un mayor apoyo a la inversión en agricultura, tales como la aprobación del Instrumento alimentario de la UE de 1 000 millones de EUR, la reposición mejorada del FIDA y el aumento de los préstamos hacia el sector por parte de las instituciones financieras internacionales, no cabe la menor duda de que existe una diferencia importante entre la ayuda a la agricultura, la alimentación y la nutrición y las necesidades estimadas para alcanzar el ODM 1.

26. La reunión de alto nivel de Madrid sobre la seguridad alimentaria para todos, celebrada en enero de 2009, logró situar en primer plano el tema de la concienciación sobre la inseguridad alimentaria, tanto en la prensa como en las preocupaciones de los gobiernos y la sociedad civil, y recuperar parte del impulso que se había producido a raíz de los elevados precios de los alimentos

en la primera mitad de 2008. Hizo un llamamiento a fin de mejorar las asociaciones y se pronunció en favor de dar un salto adelante en la movilización de recursos para afrontar el inaceptable nivel de inseguridad alimentaria en el mundo y el elevado riesgo de que empeore la situación como consecuencia de que la población crece más rápidamente que el suministro de alimentos y de otras amenazas, como el cambio climático. El Primer Ministro Zapatero mostró cuál es el camino, comprometiendo 1 000 millones de EUR para combatir el hambre en los próximos cinco años, a pesar de la situación de recesión económica de España. Al mismo tiempo, el Banco Mundial, las Naciones Unidas y otros organismos manifestaron que bastaría el 0,7 % de las medidas de estímulo económico aprobadas por los países más ricos para satisfacer las necesidades inmediatas de las poblaciones pobres y malnutridas y aportar la financiación a los sistemas de cultivo y de producción de alimentos y las redes de seguridad que ayudarían a garantizar hoy mismo la seguridad alimentaria para todos.