

Octubre de 2009



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للهام 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

## 36.<sup>º</sup> período de sesiones

Roma, 18 - 23 de noviembre de 2009

**Mejora de la preparación y respuesta eficaz ante las amenazas y las situaciones de emergencia alimentaria y agrícola**

### I. Introducción

1. Los Estados Miembros de la FAO se están preparando para hacer frente y respondiendo a un creciente número de situaciones de emergencia. La gran mayoría de las personas afectadas por estas situaciones de emergencia –sea de catástrofes naturales u otras crisis provocadas por el hombre– viven en zonas rurales y dependen de la agricultura para sus medios de vida. La experiencia ha demostrado que las actividades destinadas a reducir el riesgo de catástrofes así como la respuesta oportuna para proteger y reconstruir los bienes agrícolas de la población y restablecer los medios de vida agrícolas en el menor tiempo posible contribuyen a salvar vidas, acelerar la recuperación y reducir la dependencia a largo plazo de la asistencia humanitaria.

2. El Objetivo estratégico I de la FAO –*Mejora de la preparación y respuesta eficaz ante las amenazas y las emergencias alimentarias y agrícolas*– constituye la base para que la Organización pueda ayudar a los Estados Miembros a prepararse y responder mejor a las crisis y establecer vínculos entre la respuesta de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo a más largo plazo. El objetivo estratégico está organizado en torno a los elementos fundamentales de la gestión del riesgo de catástrofes en cuanto pertinentes para la agricultura, el sector forestal y la pesca, a saber: i) alerta rápida, ii) planificación de imprevistos, iii) elaboración de marcos sectoriales e intersectoriales de gestión del riesgo de catástrofes; iv) reducción del riesgo de catástrofes (preparación, prevención y mitigación), v) evaluación de las necesidades, vi) respuesta oportuna y vii) apoyo a la transición de la fase de respuesta a emergencias a las de rehabilitación y programación del desarrollo.

3. En el presente documento se examina la ayuda de emergencia que proporciona la Organización a los Estados Miembros y se pide a los Miembros que examinen las diferentes maneras en que podrían acceder a los conocimientos especializados de la Organización para atender sus necesidades relacionadas con la mejora de la prevención y preparación y la respuesta eficaz ante las amenazas y las situaciones de emergencia alimentaria y agrícola.

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)

## **II. Información básica**

4. Las catástrofes naturales han causado el 45 % de las muertes y el 80 % de todas las pérdidas económicas durante el período 1988-2007. Más del 75 % de estas catástrofes naturales son de origen hidrológico, meteorológico o climático. Las situaciones de emergencia provocadas por el hombre están a menudo relacionadas con los conflictos o se deben a las crisis financieras o económicas. Por último, las plagas y enfermedades transfronterizas de las plantas y los animales, y otras emergencias relacionadas con la cadena alimentaria representan una amenaza creciente.

5. El equilibrio entre catástrofes provocadas por el hombre y catástrofes naturales ha cambiado a lo largo del tiempo. La proporción de las crisis alimentarias provocadas por el hombre representaba el 10 % de las emergencias alimentarias al comienzo del decenio de 1980, alcanzando casi el 70 % para 1993, y disminuyendo en los últimos 15 años. Actualmente, sin embargo, la proporción de las crisis alimentarias atribuibles a las catástrofes naturales (aproximadamente el 40 % en 2007) está aumentando. Suscitan preocupación la frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos. Los datos de la FAO indican que las catástrofes repentinas, en particular las inundaciones, han pasado de representar un 14 % de todas las catástrofes naturales en el decenio de 1980 a un 27 % desde 2000. En todo el mundo, la frecuencia de las inundaciones ha aumentado desde alrededor de 50 inundaciones por año a mediados del decenio de 1980 a más de 200 en la actualidad. Si bien en 2008 se produjeron menos catástrofes, los fenómenos alcanzaron mayor amplitud y produjeron efectos más pronunciados, incluso para los países de ingresos medios, en que la infraestructura y las poblaciones concentradas en las zonas urbanas se hacen más vulnerables según van ampliándose.

6. La frecuencia de las enfermedades y plagas de las plantas y los animales están ya en aumento como ha quedado ilustrado en los últimos años por los brotes o la propagación de nuevas plagas o enfermedades como la gripe aviar, las infestaciones de langosta, la roya del tallo del trigo Ug99, la enfermedad del estriado marrón de la Yuca, algas marinas tóxicas y las enfermedades de los animales acuáticos.

7. La asistencia humanitaria de la FAO se inició en 1973, cuando en respuesta a la sequía del Sahel, se proporcionaron insumos agrícolas y apoyo en respuesta a emergencias a los agricultores y los pastores afectados. La asistencia de la Organización ha pasado de intervenciones limitadas en determinadas situaciones de emergencia a la respuesta a largo plazo a emergencias complejas, derivadas de conflictos civiles y crisis múltiples. Los Estados Miembros han incrementado sus solicitudes de apoyo y asistencia técnica relacionados con las situaciones de emergencia, han centrado su atención principalmente en la rehabilitación oportuna de los medios de vida agrícolas en las zonas afectadas por las crisis, y fortalecido los sistemas de respuesta a la alerta rápida y la preparación. Los programas actuales incluyen programas complejos e integrados de respuesta, rehabilitación y recuperación ante las emergencias, involucrando a muchas divisiones técnicas de la FAO y una amplia gama de servicios de apoyo administrativo y operacional en la sede y las oficinas descentralizadas. Una amplia variedad de asociados, desde los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales (ONG), el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las fundaciones privadas, son asociados importantes de la FAO. Los proyectos de respuesta y rehabilitación ante las emergencias representan actualmente gran parte del programa de campo de la FAO y se financian casi completamente con fondos extrapresupuestarios.

8. Se están intensificando los esfuerzos mundiales para reducir los riesgos de catástrofes, también por parte de la FAO. Desde 2004 el Grupo Interdepartamental de la FAO sobre la gestión del riesgo de catástrofes ha emprendido más de 35 proyectos nacionales y regionales destinados a reducir el riesgo de catástrofes en la agricultura. El Marco de Acción de Hyogo ofrece una plataforma mundial común para construir la resistencia de las naciones y las comunidades ante las catástrofes. La FAO apoya el marco de Hyogo y su objetivo de reducir sustancialmente las

pérdidas por catástrofes en vidas (a la mitad) y en bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países para 2015.

### **III. Objetivo estratégico I - Un enfoque integrado para mejorar la preparación, ofrecer una respuesta eficaz y prestar apoyo a la transición al desarrollo**

9. La FAO está desarrollando un enfoque integrado de la gestión del riesgo de catástrofes a través del Objetivo estratégico I, sobre la base de los pilares principales de la anticipación, la gestión y la reducción del riesgo de catástrofes.

10. En la fase previa a las catástrofes, el apoyo de la FAO a sus Miembros mira a fortalecer los medios de vida y aumentar la resistencia de las familias y las comunidades, evitando (prevención) o limitando (mitigación) los efectos perjudiciales de los peligros y proporcionando pronósticos oportunos y fiables (preparación), promoviendo una agricultura y pesca más resistentes a los peligros, y prácticas de gestión de recursos naturales, y asesoramiento sobre políticas.

11. En la fase de respuesta, el apoyo de la FAO a los Estados Miembros se centra en la recuperación rápida de los medios de vida basados en la agricultura mediante la prestación de apoyo en el momento decisivo a las comunidades y los gobiernos. Las poblaciones afectadas comprenden hombres y mujeres de las zonas de crisis, así como refugiados y personas desplazadas internamente y, en muchos casos, también las comunidades que acogen a dichas personas desplazadas o a los repatriados.

12. En la fase posterior a la catástrofe, el apoyo de la FAO se centra en la rehabilitación y recuperación a largo plazo, basándose en el principio de “reconstruir mejores condiciones de vida”: se puede lograr mayor resistencia a los riesgos futuros a través de intervenciones que faciliten la transición del socorro al desarrollo. Este apoyo se vincula con la asistencia de la Organización relacionada con el desarrollo proporcionado a sus Miembros y sus vínculos con los principales asociados externos a este respecto, en particular las instituciones financieras internacionales. Los vínculos entre la preparación, prevención y mitigación (reducción de riesgos), la respuesta, recuperación y rehabilitación ante las emergencias, y la transición al desarrollo, son complejos y dinámicos. La gestión integrada del riesgo de catástrofes desempeña una función fundamental en el fomento de la resistencia de las comunidades a las amenazas, la mitigación de los efectos de la crisis y la ayuda a las personas vulnerables a adaptarse a nuevas situaciones.

13. La FAO ha desarrollado y mejorado a lo largo de muchos años, desde mediados del decenio de 1970, los instrumentos de preparación, tales como sistemas de alerta rápida para las amenazas y situaciones de emergencia alimentaria y agrícola. La FAO administra dos servicios de información mundiales para alertar de posibles crisis alimentarias y agrícolas y de emergencias relacionadas con los animales y las plantas: El *Sistema mundial de información y alerta (SMIA)* sobre la alimentación y la agricultura, y el *Sistema de prevención de emergencia de plagas y enfermedades transfronterizas de los animales y las plantas (EMPRES)*. El *sistema mundial de alerta y respuesta tempranas para las principales enfermedades de los animales (GLEWS)* –parte de la estructura del EMPRES– es una iniciativa conjunta de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y la FAO, cuyo objetivo es mejorar la alerta rápida mundial en materia de sanidad animal, así como la transparencia de la información entre los países. Las iniciativas como el Marco integrado de clasificación de la seguridad alimentaria adoptan un enfoque más bien nacional y/o regional, a la vez que comprenden una gama más amplia de variables de manera integrada.

14. Si bien el apoyo a la recuperación de la producción agrícola de los pequeños agricultores es el aspecto fundamental en la respuesta de emergencia de la FAO, una parte importante de la ayuda de emergencia de la Organización a los Estados Miembros se destina ahora a hacer frente a

las amenazas y emergencias de enfermedades transfronterizas de los animales, tales como la gripe aviar altamente patógena o la fiebre aftosa. En este contexto, el *Marco de gestión de crisis en la cadena alimentaria* recientemente establecido proporciona asistencia técnica y operativa para ayudar a los gobiernos a elaborar y aplicar soluciones inmediatas a los riesgos de la cadena alimentaria y las amenazas a la seguridad alimentaria.

15. Además de sus programas básicos de respuesta, rehabilitación y gestión de riesgos en relación con las situaciones de emergencia, en los diez últimos años la FAO ha realizado varios proyectos de gestión integrada del riesgo de catástrofes. Los proyectos incluyen actividades destinadas a mejorar las capacidades locales y nacionales con la prestación de apoyo dinámico que comprende evaluaciones del riesgo, la vulnerabilidad y la seguridad alimentaria en función de los medios de vida, la preparación (mejora de la alerta rápida y la previsión de cosechas para los productores agrícolas), la respuesta y rehabilitación específicas por sectores en casos de emergencia y el fomento de buenas prácticas agrícolas.

16. Un equipo multidisciplinario interdepartamental, dirigido por el Departamento de Cooperación Técnica elaboró los resultados de la Organización e indicadores previstos en el marco del Objetivo estratégico I (OEI). Estos resultados se centran en la prevención, mitigación, preparación, respuesta y rehabilitación de emergencia en casos de catástrofes y la transición y los vínculos entre socorro, rehabilitación y desarrollo. El equipo de estrategia del OEI comprende actualmente más de 40 unidades técnicas y operativas de la sede y las oficinas descentralizadas.

17. Los resultados del OEI previstos (resultados a plazo medio) son, entre otros:

- Resultado de la Organización 1 – Se reduce la vulnerabilidad de los países a las crisis, las amenazas y las situaciones de emergencia mediante una mejor preparación e integración de la prevención y mitigación de riesgos en las políticas, programas e intervenciones.
- Resultado de la Organización 2 - Los países y asociados responden más eficazmente a las crisis y las situaciones de emergencia con intervenciones relacionadas con la alimentación y la agricultura.
- Resultado de la Organización 3 - Los países asociados han mejorado la transición y los vínculos entre emergencia, rehabilitación y desarrollo.

18. Los resultados del OEI se centran directamente en sectores en que la FAO puede hacer la mayor diferencia, entre ellos las emergencias de gran escala y de la cadena alimentaria, asegurando al mismo tiempo que se refuerzen las capacidades de los Estados Miembros para prepararse y responder a las crisis.

19. Como estrategia institucional, el OEI canalizará la evolución constante de las actividades de emergencia y rehabilitación de la FAO. Los tres resultados contribuyen a incrementar la coherencia y la armonización de los vínculos y la programación entre los procesos de emergencia, rehabilitación y desarrollo en los Estados Miembros. Los resultados contribuirán también a desarrollar la capacidad de los gobiernos miembros y los asociados de la FAO para prepararse y responder a las amenazas y emergencias, así como para apoyar la transición a la programación del desarrollo.

20. La Organización se asegurará de que el lugar donde se adoptan las decisiones esté situado lo más cerca posible de los beneficiarios, fortaleciendo a tal fin la capacidad de las oficinas descentralizadas de la FAO en relación con las actividades de emergencia y rehabilitación, y mejorando los vínculos con los proyectos y programas de desarrollo. Esta política está en consonancia con el compromiso de descentralización más amplio y el principio de subsidiariedad de la FAO.

21. Para hallar los medios de abordar la naturaleza compleja de crisis simultáneas es imprescindible una acción y comprensión coordinadas. Para que la Organización pueda lograr los resultados completos a más largo plazo previstos en el marco de OEI, deberá tener en cuenta también la evolución de los entornos económicos, sociales, técnicos, financieros e institucionales

en que se llevan a cabo las actividades de preparación, respuesta y reducción del riesgo de la FAO en situaciones de emergencia. A saber:

- las amenazas y situaciones de emergencia alimentaria y agrícola se producen cada vez más en un entorno ya difícil, afectado por emergencias de la cadena alimentaria, la inseguridad alimentaria y la nutrición, la crisis de los mercados, los conflictos civiles, el aumento de la frecuencia e intensidad de los fenómenos climáticos extremos, la vulnerabilidad basada en el sexo y la edad y el VIH/SIDA;
- es probable que en el futuro los efectos previstos del cambio climático determinen un aumento del número y la intensidad de las catástrofes y los fenómenos meteorológicos extremos. Estas amenazas plantean nuevos retos y ofrecen oportunidades para la colaboración entre los agentes humanitarios y de desarrollo;
- la financiación relacionada con las situaciones de emergencia ha aumentado y se está diversificando cada vez más. La acción humanitaria se financia cada vez más con fondos puestos en común a nivel mundial, regional y nacional. Los donantes no tradicionales están aumentando sus aportaciones;
- el número cada vez mayor de asociados: los organismos de las Naciones Unidas, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las ONG y otros, que participan en actividades de emergencia y rehabilitación alimentaria, nutricional y agrícola, y de reducción de catástrofes, crea oportunidades de cooperación, pero plantea también problemas de coordinación, especialmente en la transición de las actividades de respuesta y rehabilitación al desarrollo;
- el riesgo de que las grandes emergencias absorban la mayor parte de la atención del público y de las principales organizaciones de donantes, mientras que los programas de emergencia de menor escala, aunque sean igualmente críticos para el bienestar humano, adolecen de escasez de financiación y de baja visibilidad;
- el proceso de reforma en curso de las Naciones Unidas y la reforma de la gobernanza en la seguridad alimentaria mundial ofrece oportunidades por lo que respecta a la mejora de la coordinación y el liderazgo frente a las amenazas y emergencias relacionadas con la seguridad alimentaria;
- el refuerzo de la capacidad de las instituciones nacionales que se ocupan de la gestión de catástrofes permite a los gobiernos de los países que padecen situaciones de emergencia desempeñar funciones nuevas y más decisivas en la reducción del riesgo y la coordinación de la asistencia externa. Hasta la fecha, los ministerios y departamentos de agricultura –los interlocutores tradicionales de la FAO– han tenido poca participación con estas instituciones.

22. Para satisfacer las necesidades de las personas crónicamente expuestas a riesgos de catástrofes y afectadas por éstas, se requieren: i) nuevas asociaciones y métodos de trabajo para asegurar un apoyo más eficaz a nivel mundial, regional y nacional, y ii) una respuesta sostenida de la fase de preparación a la de desarrollo, basada en un compromiso firme y unificado de las Naciones Unidas y sus asociados.

23. La FAO tiene cuatro ventajas comparativas que contribuyen a lograr con éxito los resultados del OEI: i) sus conocimientos técnicos especializados (por ejemplo, en el ámbito de la ganadería, los cultivos, las plagas, las actividades forestales, la pesca y los recursos naturales) para ayudar en la formulación de políticas, el fortalecimiento institucional, los sistemas de alerta rápida y las buenas prácticas agrícolas; ii) su capacidad operativa demostrada para aplicar programas de emergencia, rehabilitación y desarrollo, iii) su capacidad para lograr una transición efectiva de las intervenciones de emergencia al desarrollo y iv) una capacidad cada vez mayor para incorporar la reducción del riesgo de catástrofes en las políticas agrícolas y de seguridad alimentaria nacionales a través de sus oficinas descentralizadas, trabajando en colaboración con las contrapartes de los gobiernos nacionales y los asociados de las Naciones Unidas y de la sociedad civil.

#### **IV. Conclusiones**

24. El proceso de renovación de la FAO ha proporcionado un impulso considerable y un contexto propicio para la aplicación del Objetivo estratégico I. Los Estados Miembros tal vez deseen examinar:

- posibles medios que les permitan acelerar la labor nacional en materia de gestión del riesgo de catástrofes en los sectores alimentario y agrícola, y la creación de capacidad para reducir la exposición a los riesgos naturales y los provocados por el hombre;
- los requisitos nacionales para integrar los conocimientos técnicos especializados en medidas de preparación y respuesta para hacer frente a los riesgos de catástrofes;
- los medios para asegurar una mayor coherencia entre las actividades, los programas y los procesos de emergencia y desarrollo; y
- oportunidades para la colaboración regional entre los Estados Miembros, las organizaciones y los donantes para gestionar y reducir el riesgo y la vulnerabilidad respecto de las crisis transfronterizas.

25. La FAO está dispuesta a ampliar su apoyo a los Miembros en todos los aspectos antes mencionados, a fin de mejorar la preparación y respuesta eficaz ante las amenazas y las emergencias alimentarias y agrícolas.