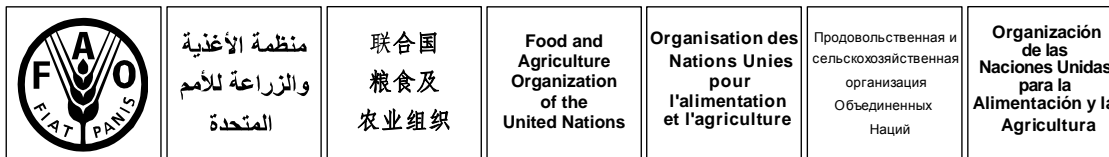


Octubre de 2012



## CONSEJO

### 145.º período de sesiones

Roma, 3-7 de diciembre de 2012

### Marco estratégico revisado y esquema del Plan a plazo medio para 2014-17

#### Resumen

La FAO está revisando su Marco estratégico para 2010-19 y prepara un nuevo Plan a plazo medio (PPM) para el período 2014-17 como parte del sistema establecido de planificación, programación y presupuesto, bajo la orientación del proceso de reflexión estratégica. El presente documento proporciona al Consejo:

- i) La situación actualizada del proceso de reflexión estratégica (Parte I), para información.
- ii) El Marco estratégico revisado, en el que se resumen los objetivos estratégicos futuros, así como las tendencias, los desafíos y las ventajas comparativas de la Organización (Parte II), para decisión.
- iii) El Esquema del Plan a plazo medio para 2014-17, que comprende el marco general de resultados y los proyectos preliminares de planes de acción relativos a los objetivos estratégicos (Parte III), para la formulación de observaciones y de orientación.

La revisión del Marco estratégico y la preparación del Plan a plazo medio es una piedra angular de la visión para una transformación de la FAO, que se basa en las reformas de los últimos años, aceleradas por las decisiones e iniciativas tomadas en 2012. Las medidas transformadoras que se están introduciendo están encaminadas a mejorar la realización y el impacto de los programas en apoyo del objetivo fundamental de la organización de lucha contra el hambre, la malnutrición y la inseguridad alimentaria a nivel mundial mediante la efectiva conversión de su labor normativa en repercusiones en el plano nacional, y de sus productos de conocimiento global en cambios tangibles de políticas y prácticas.

El **Marco estratégico revisado** proporciona la orientación estratégica general para la Organización. A partir de la visión y metas mundiales de la FAO, que no han sido alteradas como parte de la revisión en curso, el proceso de reflexión estratégica, a través de una serie de etapas iterativas, analíticas y consultivas determinó: i) **las tendencias** mundiales, políticas y socioeconómicas generales que se prevé enmarquen el desarrollo agrícola a un plazo medio; ii) **los principales desafíos**, derivados de estas tendencias, que se prevé vayan a afrontar los Estados Miembros y los agentes de desarrollo en el campo de la alimentación y la agricultura a lo largo de los próximos años; iii) los **atributos principales, las funciones básicas y las ventajas comparativas** de la FAO puestos en correspondencia con los principales desafíos.

*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 mayoría de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio [www.fao.org](http://www.fao.org)*

Los conceptos de ventajas comparativas y funciones básicas se han revisado por medio de un análisis crítico centrado en dos elementos: el entorno en evolución de la cooperación para el desarrollo a nivel mundial y los atributos organizativos básicos de la FAO. A raíz del análisis, se ha definido un **conjunto revisado de funciones básicas**.

En consecuencia, se han extrapolado cinco nuevos **objetivos estratégicos** que representan las principales áreas de trabajo en las que la FAO concentrará sus esfuerzos por realizar su visión y sus metas mundiales:

1. Erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición.
2. Aumentar y mejorar el suministro de bienes y servicios procedentes de la agricultura, la actividad forestal y la pesca de una manera sostenible.
3. Reducir la pobreza rural.
4. Crear un entorno propicio para el establecimiento de sistemas agrícolas y alimentarios más integradores y eficientes a nivel local, nacional e internacional.
5. Incrementar la resiliencia de los medios de vida ante las amenazas y crisis.

El **Plan a plazo medio (PPM) para 2014-17** se encuentra actualmente en elaboración como parte del enfoque basado en los resultados de la planificación, la programación y el presupuesto introducido por la Conferencia en 2009.

En el PPM se están introduciendo tres innovaciones en lo que respecta a los cinco **objetivos estratégicos** propuestos: i) **Planes de Acción** para orientar la consecución de cada objetivo estratégico que deberán ponerse en práctica como programas institucionales e iniciativas programáticas regionales, a partir de la aplicación de todas las funciones básicas; ii) un objetivo adicional con el fin de garantizar la calidad y la capacidad del **conocimiento y el trabajo técnico de la FAO**, incluyendo las normas y el establecimiento de normas; iii) dos áreas de trabajo transversales, sobre **el género y la gobernanza**, se introducen e incorporan en todos los objetivos estratégicos.

Los **objetivos funcionales** son una parte esencial del entorno propicio para apoyar la consecución de los objetivos estratégicos. El objetivo funcional de administración eficiente y eficaz (en la actualidad el OF Y) se mantendrá, mientras que el actual objetivo funcional X sobre la colaboración eficaz con los Estados Miembros y las partes interesadas se ajustará a fin de permitir una visualización más transparente de los servicios de apoyo prestados, así como de los recursos asignados.

En el PPM se introducirá un **marco de resultados** más sólido, con una mejora de los logros, indicadores y metas de la Organización. En este contexto se expone un esquema de la futura estructura presupuestaria por capítulos que impulsará la planificación, el seguimiento y la elaboración de informes para el bienio y reflejará con claridad la importancia que reviste el mandato de conocimiento y establecimiento de normas de la FAO.

#### **Solicitud de orientación a los Comités del Programa y de Finanzas y al Consejo**

Se invita a los Comités del Programa y de Finanzas y al Consejo a:

- Examinar y respaldar los objetivos estratégicos incluidos en el Marco estratégico revisado expuesto en la Parte II de este documento;
- formular observaciones y orientación sobre los proyectos de planes de acción y marco de resultados expuestos en el esquema del PPM para 2014-17 presentado en la Parte III.

*Las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:*

Sr. Boyd Haight

Director de la Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos

Tel. +39 06570 55324

---

## Índice

---

	Páginas
<i>Introducción</i> .....	4
A. La visión para la transformación de la Organización.....	4
B. Orientación proporcionada en el 144.º período de sesiones del Consejo.....	4
C. Ámbito de aplicación del documento.....	5
D. Orientación que se solicita.....	5
I. Parte I: Proceso de reflexión estratégica.....	5
II. Parte II: Marco estratégico revisado.....	7
A. Visión y metas mundiales de la FAO.....	7
B. Principales tendencias mundiales y principales desafíos mundiales.....	8
<i>Tendencias mundiales</i> .....	8
<i>Principales desafíos mundiales</i> .....	9
C. Atributos, funciones básicas y ventajas comparativas de la FAO.....	10
<i>La evolución del entorno de la cooperación para el desarrollo y las repercusiones para la FAO</i> .....	10
<i>Atributos institucionales básicos de la FAO</i> .....	11
<i>Funciones básicas</i> .....	11
<i>Ventajas comparativas en relación con los desafíos elegidos</i> .....	13
D. Objetivos estratégicos de la FAO.....	13
<i>Objetivo estratégico 1: Erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición</i> .....	15
<i>Objetivo estratégico 2: Aumentar y mejorar el suministro de bienes y servicios procedentes de la agricultura, la actividad forestal y la pesca de una manera sostenible</i> .....	15
<i>Objetivo estratégico 3: Reducir la pobreza rural</i> .....	17
<i>Objetivo estratégico 4: Crear un entorno propicio para el establecimiento de sistemas agrícolas y alimentarios más integradores y eficientes a nivel local, nacional e internacional</i> .....	18
<i>Objetivo estratégico 5: Incrementar la resiliencia de los medios de vida ante las amenazas y crisis</i> .....	19
III. Parte III: Esquema de Plan a plazo medio para 2014-17.....	20
A. Marco basado en resultados de la FAO.....	20
<i>Contexto</i> .....	20
<i>Objetivos estratégicos</i> .....	21
<i>Conocimientos, calidad y servicios técnicos</i> .....	21
<i>Temas transversales del género y la gobernanza</i> .....	21
<i>Objetivos funcionales</i> .....	22
<i>Funciones básicas</i> .....	22
<i>Logros de la Organización</i> .....	22
<i>Indicadores y metas</i> .....	23
B. Medidas de ejecución.....	25
C. Planes de acción de los objetivos estratégicos.....	26

## *Introducción*

### **A. La visión para la transformación de la Organización**

1. La revisión del actual Marco estratégico de la FAO es parte del sistema de planificación, programación y presupuesto introducido por la Conferencia en su 36.º período de sesiones celebrado en noviembre de 2009<sup>1</sup>. Este enfoque también impulsa la preparación de los correspondientes documentos de planificación: el Plan a plazo medio para 2014-17 y el Programa de trabajo y presupuesto para 2014-15.
2. La revisión del Marco estratégico y la preparación de otros documentos de planificación es asimismo una piedra angular de la visión para una transformación de la FAO, que se basa en las reformas de los últimos años, aceleradas por las decisiones e iniciativas tomadas en 2012. La transformación ayudará a mejorar la realización y el impacto de los programas en apoyo del objetivo general de la Organización de lucha contra el hambre, la malnutrición y la inseguridad alimentaria a nivel mundial mediante la efectiva conversión de su labor normativa en repercusiones en el plano nacional, y de sus productos de conocimiento global en cambios tangibles de políticas y prácticas.
3. Todos los elementos del proceso de transformación parten de una orientación estratégica clara y más centrada, basada en un aumento de la capacidad y el funcionamiento de la red de oficinas descentralizadas, trabajando de manera integral y apoyándose mutuamente con la Sede. Para llevar adelante este objetivo, se precisa de un fortalecimiento institucional selectivo y de medidas adicionales para obtener un mayor rendimiento de la Institución.
4. En su 144.º período de sesiones, el Consejo apoyó la visión general favorable a la transformación de la Organización. En el documento CL 145/3<sup>2</sup> se presenta una información actualizada sobre el avance en la aplicación de las medidas transformadoras aprobadas, así como nuevas propuestas para el fortalecimiento institucional. En la visión de la transformación también se aprovecha la orientación proporcionada previamente por los Miembros y los beneficios derivados de la reforma de la FAO, la EEI y el PIA. En el documento CL 145/10 se proporciona al Consejo un informe de situación sobre la aplicación del PIA, que comprende los beneficios obtenidos con el mismo.
5. La orientación estratégica y las prioridades futuras de la Organización en el contexto de la visión para la transformación se están desarrollando mediante el proceso de reflexión estratégica, que impulsa la revisión del actual Marco estratégico y la preparación del Plan a plazo medio para 2014-17. En su 144.º período de sesiones, el Consejo respaldó el proceso de reflexión estratégica como un componente clave de la transformación de la FAO. En consecuencia, se presentan al Consejo el Marco estratégico revisado y el esquema del Plan a plazo medio para 2014-17 como resultado más reciente del proceso de reflexión estratégica.

### **B. Orientación proporcionada en el 144.º período de sesiones del Consejo**

6. El Consejo, en su 144.º período de sesiones<sup>3</sup>, elogió el carácter participativo y transparente del proceso de reflexión estratégica y alentó a continuar el diálogo oficial y oficioso a este respecto. El Consejo acogió también con satisfacción el proceso de reducción del número y refuerzo del carácter intersectorial de los objetivos estratégicos de la FAO, determinados a partir de las tendencias mundiales y los desafíos principales sobre la base del análisis de los atributos fundamentales, las funciones básicas y las ventajas comparativas de la FAO, teniendo en cuenta asimismo las opiniones y características específicas regionales indicadas por las conferencias regionales en 2012, incluida la Conferencia Regional Oficiosa para América del Norte.
7. Además, el Consejo hizo hincapié en la necesidad de prestar mayor atención en el proceso de reflexión estratégica a la ordenación sostenible de los recursos naturales y a la contribución de la

<sup>1</sup> Resolución 10/2009 de la Conferencia.

<sup>2</sup> <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/me906s.pdf>.

<sup>3</sup> CL 144/REP, párrs. 25 y 30-34 <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/me323s.pdf>.

agricultura, la pesca y los bosques. También pidió que se incluyeran los siguientes elementos al perfeccionar los objetivos estratégicos y preparar los correspondientes planes de acción basados en los resultados: i) las características específicas y las prioridades regionales; ii) la orientación dada por los comités técnicos; iii) la vinculación con la labor de regulación y de establecimiento de normas; iv) el establecimiento y fortalecimiento de relaciones provechosas con los asociados; v) un sólido marco basado en los resultados y la armonización con los marcos de programación por países; vi) la necesidad de una transición fluida y transparente del PPM actual al futuro.

8. Al tomar nota de la hoja de ruta para el examen de los principales documentos de planificación y la decisión al respecto por los órganos rectores, el Consejo esperaba con interés el examen del Marco estratégico revisado y el esquema del Plan a plazo medio para 2014-17 que se produciría en su 145.º período de sesiones, de tal modo que su orientación pudiese proporcionar un fundamento a fin de preparar el Programa de trabajo y presupuesto para 2014-15.

### **C. Ámbito de aplicación del documento**

9. El presente documento proporciona al Consejo los últimos resultados del análisis crítico y de la consulta dentro del proceso de reflexión estratégica:

- i) Situación actualizada del proceso de reflexión estratégica (Parte I)
- ii) Marco estratégico revisado, en el que se resumen los objetivos estratégicos futuros, así como las tendencias, los desafíos y las ventajas comparativas de la Organización (Parte II)
- iii) Esquema del PPM para 2014-17, que comprende el marco general de resultados y los proyectos preliminares de planes de acción relativos a los objetivos estratégicos (Parte III)

### **D. Orientación que se solicita**

10. Se invita a los Comités del Programa y de Finanzas y al Consejo a:

- Examinar y respaldar los objetivos estratégicos incluidos en el Marco estratégico revisado expuesto en la Parte II de este documento;
- Proporcionar cualquier observación y orientación que estimen oportuna sobre el esquema de PPM para 2014-17 y los proyectos de planes de acción y marcos de resultados expuestos en la Parte III.

### **I. Parte I: Proceso de reflexión estratégica**

11. En su 36.º período de sesiones celebrado en noviembre de 2009, la Conferencia estableció<sup>4</sup> un planteamiento renovado para el programa y el presupuesto de la FAO de acuerdo con las medidas derivadas del Plan de acción inmediata referentes a las prioridades y programas para la Organización. En este planteamiento renovado se introdujo una documentación de planificación revisada compuesta por un Marco estratégico preparado para un período de 10 a 15 años que se revisa cada cuatro años y un Plan a plazo medio (PPM) que abarca un período de cuatro años. Además, en virtud de estos nuevos mecanismos, las conferencias regionales, los comités técnicos y los Comités del Programa y de Finanzas asesoran al Consejo sobre cuestiones relativas al programa y el presupuesto, incluidas las esferas prioritarias para la labor de la Organización.

12. El Director General puso en marcha el proceso de reflexión estratégica en enero de 2012 con el objeto de determinar la orientación estratégica futura de la FAO. La naturaleza amplia y participativa del proceso comprende la participación del personal y su consulta, la aportación de un

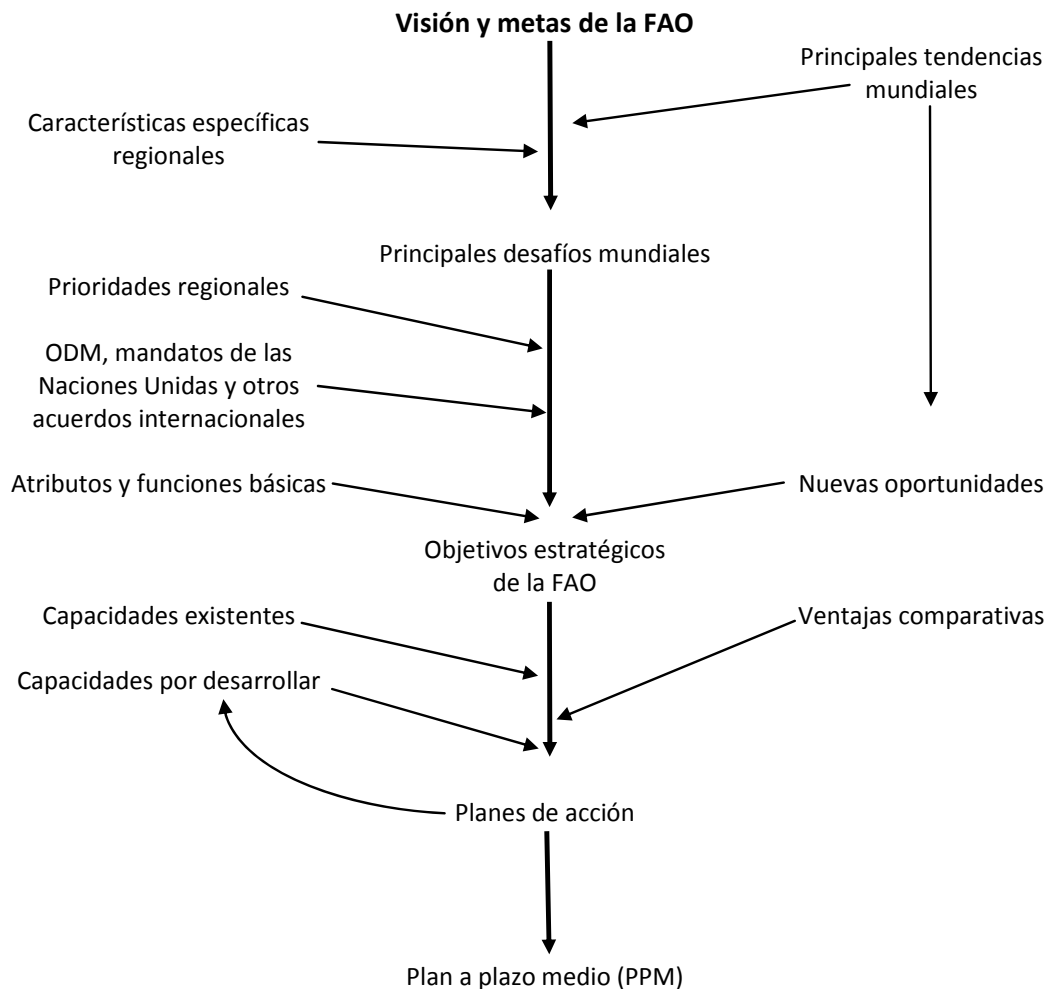
---

<sup>4</sup> CR 10/2009 <http://www.fao.org/docrep/meeting/019/k6302s.pdf>.

Grupo externo de expertos en estrategia<sup>5</sup>, la consulta con otras organizaciones asociadas y una consulta y un diálogo amplios con los Estados Miembros.

13. El proceso de reflexión estratégica inspira la revisión del vigente Marco estratégico para 2010-19 y la preparación del PPM para 2014-17 según el nuevo planteamiento de la planificación introducido por la Conferencia y en consonancia con el contexto y el calendario de alto nivel aprobados por el Comité del Programa, el Comité de Finanzas<sup>6</sup> y el Consejo<sup>7</sup> a finales de 2011. El proceso de reflexión estratégica, con sus diferentes fases y componentes, se describe en la *Figura 1*.

*Figura 1: Proceso de reflexión estratégica*



14. El proceso se inició con la determinación de las principales tendencias mundiales como impulsoras del cambio y de los principales desafíos que apuntaban a posibles esferas prioritarias de la labor futura para la Organización. Como primer paso del diálogo oficial con los órganos rectores, las

<sup>5</sup> Prof. Alain de Janvry, Dr. Shenggen Fan, Prof. Louise O. Fresco, Sr. Gustavo Gordillo de Anda, Prof. Richard Mkandawire, Prof. Inder Sud, Dr. David Goodman.

<sup>6</sup> CL 143/13, párr. 7 <http://www.fao.org/docrep/meeting/024/mc486s.pdf>.

<sup>7</sup> CL 143/REP, párr. 13 c) <http://www.fao.org/docrep/meeting/024/mc783s.pdf>.

conferencias regionales de 2012 examinaron las tendencias mundiales determinadas por el proceso y brindaron orientación sobre las prioridades y las especificidades regionales de los principales retos mundiales.

15. A esto le siguió un análisis de las funciones básicas y de las ventajas comparativas de la FAO definidas en relación con otras organizaciones que tienen mandatos en materia de agricultura y desarrollo rural. El Grupo de expertos en estrategia realizó sus aportaciones especializadas. Como resultado de este diálogo y análisis, se derivaron cinco proyectos de objetivos estratégicos para orientar el futuro plan de trabajo global de la Organización. Los objetivos estratégicos propuestos se sometieron al examen de los Comités del Programa y de Finanzas y al Consejo en su 144.º período de sesiones<sup>8</sup>.

16. Sobre la base de la orientación proporcionada por el Consejo, se ha continuado la elaboración de los objetivos estratégicos. En esta elaboración se tiene en cuenta otra ronda de aportaciones del Grupo de expertos en estrategia y de los comités técnicos, en particular sobre la ordenación sostenible de los recursos naturales con respecto a la agricultura, la pesca, los bosques, el patrimonio agrícola, los recursos genéticos y la inocuidad de los alimentos, en el contexto del cambio climático mundial.

17. Tras el examen del Marco estratégico revisado y del esquema del PPM para 2014-17 por el Consejo en su 145.º período de sesiones en diciembre de 2012, los planes de acción referentes a los objetivos estratégicos y el modelo general de resultados se perfeccionarán en el Plan a plazo medio para 2014-17 y en el Programa de trabajo y presupuesto para 2014-15. Estos documentos se presentarán para su examen y aprobación por los Comités del Programa y de Finanzas en marzo de 2013 y por el Consejo en su 146.º período de sesiones en abril de 2013. Posteriormente, se presentarán a la aprobación de la Conferencia en su 38.º período de sesiones de junio de 2013.

18. Los plazos para la preparación de nuevos productos dentro del proceso de reflexión estratégica y su examen por los órganos rectores está en consonancia con el plan de acción de alto nivel aprobado<sup>9</sup> por el Consejo en su 144.º período de sesiones.

## **II. Parte II: Marco estratégico revisado**

### **A. Visión y metas mundiales de la FAO**

19. La visión y las metas mundiales de la FAO han sido aprobadas por los órganos rectores como parte del Marco estratégico actual y no han cambiado en el curso del presente examen. La visión de la FAO consiste en “un mundo libre del hambre y de la malnutrición en el que la alimentación y la agricultura contribuyan a mejorar los niveles de vida de todos sus habitantes, especialmente los más pobres, de forma sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental”.

20. Las tres metas mundiales son:

- 1) reducción del número absoluto de personas que padecen hambre para conseguir gradualmente un mundo en el que las personas, en todo momento, dispongan de alimentos inocuos y nutritivos suficientes que satisfagan sus necesidades alimenticias y sus preferencias en materia de alimentos a fin de llevar una vida activa y sana;
- 2) eliminación de la pobreza e impulso del progreso económico y social para todos mediante el aumento de la producción de alimentos, la potenciación del desarrollo rural y medios de vida sostenibles;
- 3) ordenación y utilización sostenibles de los recursos naturales, con inclusión de la tierra, el agua, el aire, el clima y los recursos genéticos, en beneficio de las generaciones actuales y futuras.

<sup>8</sup> CL 144/14 <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md881s.pdf>.

<sup>9</sup> Anexo del documento CL 144/14 <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md881s.pdf>.

21. La FAO debe organizar su trabajo para ayudar a los Estados Miembros a alcanzar estas metas tanto de manera individual en el ámbito nacional como de manera colectiva en los planos regional y mundial.

### **B. Principales tendencias mundiales y principales desafíos mundiales**

22. Para determinar y seleccionar las esferas de trabajo en las que la FAO deberá concentrar sus esfuerzos con el fin de contribuir a la consecución de las metas mundiales de la Organización y las prioridades determinadas por los Estados Miembros, se ha realizado un análisis de dos grupos de tendencias externas, a saber, a) el contexto macroeconómico, social y político y b) algunas de las principales tendencias mundiales que conformarán las condiciones en las que se prevé que el mundo se desarrolle en el futuro cercano y en las que se espera que tenga lugar el desarrollo agrícola. Estas tendencias mundiales influyen directamente en las esferas generales del mandato de la FAO.

#### *Tendencias mundiales*

23. El escenario mundial está cambiando rápidamente. Por medio de la globalización las fuerzas sociales y económicas tienen una repercusión amplia y profunda en el mundo en el que vivimos. Estas fuerzas cambian el entorno económico y social en el que tienen lugar la agricultura y la vida rural y brindan diversas oportunidades, pero también generan problemas y necesidades nuevos que deben abordarse para conseguir las metas mundiales deseadas.

24. A pesar de que existen muchas tendencias mundiales importantes y muchas maneras diferentes en que se pueden describir y caracterizar, algunas de ellas son especialmente pertinentes para la agricultura y la vida rural. La determinación de las principales tendencias que son especialmente pertinentes para la agricultura, su descripción y su caracterización y la comprensión del modo en que afectarán a la agricultura y la vida rural es la primera tarea que se ha llevado a cabo.

25. El examen de las publicaciones recientes sobre este tema general, el trabajo realizado por el Grupo sobre tendencias de la FAO<sup>10</sup> y el asesoramiento recibido a través del Grupo externo de estrategia (GEE) han llevado a la determinación de 11 de las principales tendencias mundiales que es necesario analizar porque son especialmente pertinentes para la visión y las metas de la FAO y porque tendrán una repercusión directa en la agricultura y la vida rural. Como anexo en la web a este documento podrán consultarse en lengua inglesa reseñas completas de las principales tendencias mundiales, así como de las tendencias macroeconómicas, sociales y políticas, en <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md883E.pdf>.

26. Estas tendencias definen y señalan los principales problemas del desarrollo a los que se enfrentarán los Estados Miembros, la FAO y la comunidad internacional del desarrollo en el futuro inmediato. Algunas de las más evidentes e importantes conclusiones que se desprenden de los análisis de tendencias son las siguientes:

- a) La demanda de alimentos aumentará con el tiempo como consecuencia del crecimiento de la población y de los ingresos en las economías emergentes. Además, los cambios en las pautas de la demanda en favor de los productos de origen animal y el uso de los recursos naturales para obtener productos no alimentarios se traducirá en una mayor presión sobre los escasos recursos naturales y muy probablemente en unos precios de los alimentos más elevados y volátiles.
- b) La inseguridad alimentaria ha disminuido, pero sigue siendo un gran problema mundial. La mayor volatilidad prevista en los precios de los alimentos puede generar nuevos problemas y agravar los ya existentes.

<sup>10</sup> Formado por Piero Conforti (ESA), Vincent Gitz (AGND), Alexandre Meybeck (AGD), Astrid Agostini (TCID), Jennifer Nyberg (DDK), Sally Bunning (NRL), Olivier Dubois (NRC), Sylvie Wabbes Candotti (TCE), David Palmer (NRC), Audun Lem (FIPM), Ewald Rametsteiner (FOEP), Salomón Salcedo (RLC), Andoniram Sanches (RLC), David Sedik (REU), Sumiter Broca (RAP), James Tefft (RAF) y Nasredin Elamin (RNE).



- c) La malnutrición es un motivo de preocupación cada vez mayor, pues el número de personas subnutridas que muestran deficiencias de nutrientes es considerable. Por otro lado, la obesidad y otros problemas relacionados con la salud están aumentando en muchas regiones y países.
- d) La pobreza rural ha disminuido en algunas regiones, pero sigue siendo un problema importante. La agricultura es una fuente principal de ingresos rurales, pero la reducción de la pobreza exigirá generar otras fuentes de ingresos y alternativas de empleo remunerado que vayan más allá de la agricultura.
- e) Los sistemas agrícolas y alimentarios se van haciendo cada vez más complejos. Más del 80 % del valor total de la producción de alimentos corresponde a los sectores industrial y comercial. Estos sistemas alimentarios están asimismo más concentrados e integrados en cadenas de valor mundiales que ofrecen nuevas oportunidades para los pequeños agricultores y suponen nuevos desafíos desde el punto de vista del mantenimiento de mercados justos y transparentes.
- f) El comercio agrícola está aumentando con bastante rapidez, los flujos de comercio están cambiando, las normas multilaterales son más complejas y los acuerdos regionales y preferenciales son cada vez más importantes. Los países en desarrollo en particular tendrán que adaptarse a estas nuevas condiciones.
- g) El cambio climático afectará negativamente a la agricultura y a los medios de vida rurales. Las comunidades rurales son especialmente vulnerables a los fenómenos meteorológicos extremos y también a algunas conmociones económicas. La gestión de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y las conmociones económicas es fuente de gran inquietud.
- h) El entorno del desarrollo está cambiando y es necesaria una mejor gobernanza a nivel mundial, regional y nacional para hacer frente a la creciente complejidad social y política de las actividades de desarrollo en la agricultura, la alimentación y los medios de vida rurales.

#### *Principales desafíos mundiales*

27. Sobre la base de estas conclusiones, y tomando en consideración el mandato amplio de la FAO, se han indicado y elegido siete desafíos para el desarrollo por ser los que tienen un significado especial y una urgencia para los Estados Miembros de la Organización y otros actores del desarrollo:

- 1) Incrementar la producción de la agricultura, de las actividades forestales y de la pesca, así como sus contribuciones al crecimiento económico y al desarrollo, al tiempo que se garantiza la gestión sostenible de los ecosistemas y la aplicación de estrategias de adaptación al cambio climático y de mitigación del mismo.
- 2) Erradicar la inseguridad alimentaria, la carencia de nutrientes y los alimentos nocivos en vista del encarecimiento de los alimentos y la elevada volatilidad de los precios.
- 3) Mejorar la calidad y el equilibrio del consumo de alimentos y de la nutrición.
- 4) Mejorar los medios de subsistencia de las poblaciones que viven en zonas rurales, entre las que se incluyen los agricultores, silvicultores y pescadores en pequeña escala y, en particular, las mujeres, en el contexto de la urbanización y de las estructuras agrarias en proceso de cambio.
- 5) Garantizar sistemas alimentarios y agrícolas más integradores en los ámbitos local, nacional e internacional.
- 6) Incrementar la resiliencia de los medios de vida ante las amenazas y crisis relativas a la agricultura y la seguridad alimentaria.
- 7) Reforzar los mecanismos de gobernanza a fin de satisfacer las necesidades de los sistemas alimentarios, agrícolas, forestales y pesqueros en los planos nacional, regional y mundial.

28. Los principales desafíos han sido objeto de examen y aprobación por las conferencias regionales que se celebraron a lo largo de 2012. Los rasgos específicos regionales se han incorporado en cada uno de los desafíos principales y se han tenido en consideración al caracterizar los objetivos estratégicos y al elaborar los planes de acción.

### **C. Atributos, funciones básicas y ventajas comparativas de la FAO**

29. Los conceptos de ventajas comparativas y funciones básicas se han utilizado ampliamente en la FAO. Ambos se mencionan en una serie de documentos institucionales, como el Marco estratégico para 2000-15 y el Plan a plazo medio para 2010-13. El uso de estos términos se ha revisado para introducir dos elementos esenciales del análisis: la evolución del entorno de la cooperación para el desarrollo y los atributos básicos de la Organización. A raíz del análisis, se ha propuesto un conjunto revisado de funciones básicas. Además, se han definido las ventajas comparativas en relación con los siete desafíos principales elegidos<sup>11</sup>.

#### *La evolución del entorno de la cooperación para el desarrollo y las repercusiones para la FAO*

30. El entorno de la cooperación para el desarrollo en el que opera la FAO ha atravesado por cambios significativos desde 2002, tales como la introducción de los cinco nuevos principios por una programación efectiva en los países con el apoyo del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM): enfoque basado en los derechos humanos; la igualdad de género, la sostenibilidad ambiental, el desarrollo de la capacidad y la gestión basada en resultados. Cada uno de estos principios se aplica a la participación de la FAO en la formulación de los marcos y procesos nacionales de desarrollo, así como al apoyo prestado a los mismos, y a las iniciativas de la Organización encaminadas a proporcionar bienes públicos mundiales. Estos principios se reflejan plenamente en los Principios de Roma para una seguridad alimentaria mundial sostenible adoptados en noviembre de 2009.

31. Dado el creciente número de países de ingresos medianos, el ámbito del ODM 1 (la pobreza y el hambre) ya no se considera ideal para promover la reducción del hambre en el contexto del programa de desarrollo posterior a 2015, y la FAO y sus asociados necesitan encontrar nuevas plataformas, apropiadas para promover la seguridad alimentaria y nutricional, así como la agricultura sostenible. Por consiguiente, la FAO ha de enmarcar su trabajo en el contexto de los enfoques basados en los derechos humanos y la “equidad” en los países, las regiones y a nivel mundial. Al mismo tiempo, la FAO tiene que seguir mejorando los vínculos entre el nuevo programa de desarrollo y factores importantes, como el cambio climático, la sostenibilidad y el medio ambiente, la resiliencia y la gestión del riesgo de desastres, con las esferas temáticas en las que posee capacidad técnica y una base sólida de conocimientos.

32. Además de los cambios mundiales que han afectado a las Naciones Unidas y al paradigma de la cooperación para el desarrollo, otras organizaciones que tienen mandatos estrechamente relacionados con los de la FAO también han evolucionado. Las otras dos organizaciones con sede en Roma, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), inicialmente creadas con objetivos complementarios, han cambiado sus puntos fuertes y su labor se ha ido entrelazando progresivamente con la de la FAO. Además, han aumentado considerablemente el número y la fuerza de organismos que se ocupan de la difusión y la creación de tecnologías y la investigación, tales como el GCIAl, la NEPAD y el IICA<sup>12</sup>, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y el sector privado. En este entorno más complejo y competitivo, la identificación de atributos únicos de la FAO cobra gran importancia en el proceso de planificación.

---

<sup>11</sup> Pueden consultarse un análisis detallado y las conclusiones a este respecto en el documento titulado “FAO’s Attributes, Core Functions and Comparative Advantages” (Atributos, funciones básicas y ventajas comparativas de la FAO) (<http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md881E01.pdf>) preparado por un grupo de trabajo de la FAO integrado por: A. Agostini, B. Benbelhassen, R. Grainger, D. Gustafson, K. Gallaher, V. Gitz, E. Hibi y S. Rudgard.

<sup>12</sup> El Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (GCIAl), la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

### *Atributos institucionales básicos de la FAO*

33. Los atributos básicos y los puntos fuertes más importantes de una organización son aquellos que son consustanciales y únicos para la misma y que definen sus características organizativas esenciales. Hay varios atributos básicos intrínsecos y, en combinación, exclusivos de la FAO.

- 1) En concreto: es la organización especializada de las Naciones Unidas en alimentación y agricultura, con un mandato amplio establecido por sus Estados Miembros para trabajar a nivel mundial en todos los aspectos que abarcan estas esferas (incluida la ordenación de los recursos naturales, forestales y pesqueros), la seguridad alimentaria y la nutrición con un enfoque de continuidad entre la ayuda humanitaria y el desarrollo.
- 2) Es un organismo intergubernamental y neutral, y tiene la potestad para proporcionar una plataforma imparcial en la que los Estados pueden dirigirse a otros Estados para dialogar e intercambiar conocimientos.
- 3) Tiene la facultad de solicitar a los Estados Miembros que presenten información relativa a los fines de la Organización.
- 4) Dispone de un presupuesto ordinario procedente de las cuotas asignadas que proporcionan una cantidad mínima de recursos garantizada, la cual se puede destinar a las actividades prioritarias concertadas por los Estados Miembros en los órganos rectores, complementado con contribuciones voluntarias importantes, que se movilizan cada vez más en apoyo de los resultados de la Organización con vistas a aprovechar los conocimientos y aumentar los contactos de la FAO.
- 5) Cuenta con un personal que posee una amplia gama de conocimientos especializados en los distintos ámbitos de competencia que, si bien está muy disperso, trabaja de manera interdisciplinaria.
- 6) Está presente en la mayoría de los países de bajos ingresos y cuenta con el apoyo de equipos regionales y mundiales de expertos para atender las peticiones formuladas por los países y las regiones.

### *Funciones básicas*

34. Las funciones básicas se definen en el PPM para 2010-13 como “el medio fundamental de acción que debe usar la FAO para lograr resultados”. Por tanto, representan los tipos de intervenciones a las que la Organización dará prioridad en su plan de acción. Las funciones básicas han cambiado con los años y en los diferentes documentos de planificación.

35. El conjunto revisado de funciones básicas tiene en cuenta los cambios en el entorno del desarrollo y una caracterización clara de los atributos institucionales básicos de la FAO. En línea con la Evaluación externa independiente (EEI) de la FAO, estas son las funciones básicas “que ninguna otra organización puede ofrecer de forma adecuada”, lo cual justifica la posición de la FAO para actuar sobre el terreno. Estas funciones se corresponden con las esferas de trabajo de la Organización que, según la EEI, “si la FAO desapareciera mañana”, tendrían que reinventarse. Además, también hay esferas en las que se prevé que la FAO desempeñe una función puntera, pero no necesariamente exclusiva. En tales casos, la FAO debe trabajar con los asociados y debería intensificar sus esfuerzos para establecer y poner en marcha asociaciones estratégicas. Una evaluación de los atributos esenciales señalados anteriormente condujo a la determinación de las siguientes funciones básicas:

- 1) **Facilitar y apoyar a los países en la elaboración y aplicación de instrumentos normativos y de establecimiento de normas, como acuerdos internacionales, códigos de conducta, normas técnicas y demás.** Esta labor se desarrollará en los planos mundial, regional y nacional mediante mecanismos de gobernanza global, diálogo sobre las políticas y apoyo y asesoramiento, junto con la elaboración a nivel nacional de las políticas y las capacidades institucionales necesarias para su aplicación.
- 2) **Reunir, analizar, controlar y mejorar el acceso a datos e información en esferas relacionadas con el mandato de la FAO.** Este aspecto comprende la elaboración de las

tendencias, perspectivas y proyecciones mundiales y regionales, así como de las respuestas de los gobiernos y otras partes interesadas (como la adopción de políticas, legislación y medidas); también comprende el apoyo directo a los países en el desarrollo de las capacidades institucionales para responder a los desafíos señalados y las opciones disponibles al efecto.

- 3) **Facilitar, promover y apoyar el diálogo sobre políticas en los planos mundial, regional y nacional.** La FAO está especialmente bien situada como organización intergubernamental para ayudar a los países a nivel nacional e internacional a organizar actividades de diálogo sobre políticas dirigidas a mejorar la comprensión de los temas importantes y al establecimiento de acuerdos entre partes interesadas y/o países.
- 4) **Asesorar y prestar apoyo en el fortalecimiento de la capacidad a nivel nacional y regional con objeto de preparar, aplicar, supervisar y evaluar políticas, inversiones y programas sobre la base de hechos comprobados.** Este aspecto comprende las actividades de asesoramiento y apoyo dirigidas al fortalecimiento institucional, al perfeccionamiento de los recursos humanos y el asesoramiento directo para la ejecución de programas.
- 5) **Asesorar y prestar asistencia para las actividades que abarquen, difundan y mejoren la asimilación de conocimientos, tecnologías y buenas prácticas en las esferas del mandato de la FAO.** LA FAO como organización poseedora de saberes debe estar a la vanguardia del conocimiento y la tecnología en todas las esferas de su mandato y ha de ser una fuente y un instrumento organizativo de apoyo a los países en la utilización de los conocimientos y las tecnologías disponibles para los fines del desarrollo.
- 6) **Facilitar las alianzas en pro de la seguridad alimentaria y nutricional, la agricultura y el desarrollo rural entre los gobiernos, los asociados en el desarrollo, la sociedad civil y el sector privado.** La FAO tiene un mandato amplio que abarca los principales problemas de desarrollo que deben abordarse desde una perspectiva amplia y completa. Sin embargo, la FAO centrará su trabajo en aquellas esferas en las que tiene especial competencia y establecerá fuertes alianzas con otras organizaciones para cubrir otras acciones complementarias que sean precisas.
- 7) **Realizar actividades de promoción y comunicación a nivel nacional, regional y mundial en los ámbitos contemplados en el mandato de la FAO.** La FAO tiene una responsabilidad principal en la prestación de servicios de comunicación e información en todas las esferas de su mandato para los países y la comunidad del desarrollo; le corresponde asimismo intervenir decididamente a favor de sus posiciones en relación con las cuestiones importantes y urgentes del desarrollo.

36. Es importante destacar que estas funciones básicas son coherentes con la visión de la EEI, según la cual: “el objetivo de la Organización es asegurar que en las áreas de su mandato, todos los países en cualquier nivel de desarrollo y, especialmente, los más pobres, tengan acceso a los conocimientos, bienes públicos y servicios que necesitan”. Para ello, es necesario que la FAO sea creadora de políticas, promotora, asociada, coordinadora y parte proactiva, todo ello a nivel mundial.

37. Para llevar a cabo estas tareas, y de acuerdo con las recomendaciones formuladas por la Conferencia Regional Oficiosa para América del Norte, la FAO debería: a) centrarse en sus competencias y conocimientos técnicos, y promover las buenas prácticas disponibles a nivel nacional; b) desempeñar una función destacada cuando las actividades guarden relación con su mandato; c) aprovechar su capacidad de establecer asociaciones y redes. Además, en algunos casos la FAO necesitará fortalecer sus capacidades, tanto de organización como de recursos humanos, para poder desempeñar plenamente las siete funciones básicas y, en particular, reafirmar su posición como el principal actor mundial en la prestación de bienes públicos y asesoramiento sobre políticas en las esferas de la alimentación, la agricultura, la pesca y las actividades forestales.

38. Si bien las funciones básicas elegidas son los instrumentos más importantes con los que la FAO organizará y desarrollará su labor, cada uno de los cinco objetivos estratégicos que se describen a continuación encarna los problemas de desarrollo en los cuales la FAO concentrará su trabajo. Por consiguiente, la organización y el enfoque de la labor de la FAO se puede visualizar como una matriz

de objetivos estratégicos y funciones básicas, de tal forma que el trabajo realizado en cada objetivo estratégico se lleve a cabo aplicando las siete funciones básicas.

39. En la sección que figura a continuación, se aborda la cuestión de las ventajas comparativas de la FAO en relación con los distintos desafíos del desarrollo que se han determinado.

#### *Ventajas comparativas en relación con los desafíos elegidos*

40. Por ventaja comparativa se entiende un concepto que abarca tres dimensiones:

- 1) En primer lugar, es una capacidad especial en relación con la misión final realizada. Una ventaja comparativa es una ventaja sólo si es *pertinente* respecto al *problema* que debe abordarse y a las *necesidades que han de satisfacerse* (es decir, los objetivos) para hacer frente a un determinado desafío.
- 2) En segundo lugar, depende del *conjunto de actividades e instrumentos* que la FAO puede llevar a cabo y poner en práctica para alcanzar objetivos concretos. Ello puede lograrse de dos maneras:
  - a) *de las actividades a las ventajas comparativas y las capacidades*: las actividades realizadas por la Organización con el tiempo pueden conducir a la creación de capacidades y a ventajas comparativas;
  - b) *de las ventajas comparativas y las capacidades especiales a las actividades*: la Organización tratará de realizar actividades en los ámbitos en los que tiene una ventaja comparativa o capacidad especial para actuar.
- 3) En tercer lugar, este concepto guarda relación con las funciones y el rendimiento de otros actores para hacer frente al mismo desafío y cumplir los objetivos establecidos, con el mismo conjunto de instrumentos u otro diferente.

41. El análisis de la determinación de las ventajas comparativas de la FAO en relación con los distintos desafíos se expone con fines informativos en el documento titulado “FAO’s Attributes, Core Functions And Comparative Advantages” (Competencias, funciones básicas y ventajas comparativas de la FAO), disponible en inglés en el siguiente enlace de Internet:

<http://www.fao.org/bodies/council/cl144/es/>. En el recuadro de este documento figuran cuatro campos sobre: a) los desafíos; b) los objetivos que hay que lograr para hacer frente a un determinado desafío; c) las ventajas comparativas o la capacidad de la FAO para actuar; d) las posibles esferas de interés para la acción de la FAO en cuanto a las actividades, instrumentos y herramientas.

### **D. Objetivos estratégicos de la FAO**

42. Los siete desafíos indicados y descritos en la Parte II.B, incluyendo los rasgos específicos y las prioridades regionales señaladas, representan los principales problemas del desarrollo que los Estados Miembros y la comunidad del desarrollo, incluida la FAO, tendrán que enfrentar en el futuro cercano. Son la consideración básica a partir de la cual se han derivado los objetivos estratégicos, junto con cinco elementos que han inspirado el proceso de análisis conducente a su elección:

- a) el mandato, la visión y los objetivos de la FAO (Parte II.A);
- b) los ODM pertinentes, otros mandatos generales que los órganos rectores de las Naciones Unidas han aprobado y que constituyen directrices importantes a fin de que la FAO otorgue prioridad a sus principales responsabilidades dentro del sistema de las Naciones Unidas. Tienen especial importancia las responsabilidades y mandatos específicos recibidos por la FAO en el sistema de las Naciones Unidas en relación con las cuestiones de seguridad alimentaria y agricultura sostenible;
- c) los acuerdos internacionales pertinentes a la labor de la FAO;
- d) la metodología de gestión en relación con los resultados aprobada por la FAO y el sistema de las Naciones Unidas y las correspondientes recomendaciones realizadas por la EEI y los órganos rectores de la FAO en el sentido de que la labor de la Organización debería

estructurarse en torno a un número reducido de objetivos estratégicos basados en resultados que se correspondan a los principales problemas del desarrollo, y un entorno favorable representado por los objetivos funcionales;

- e) los principales atributos organizativos de la FAO, las funciones básicas derivadas de estos y las ventajas comparativas señaladas en relación con cada uno de los objetivos, teniendo en cuenta los mandatos específicos de otras organizaciones internacionales (Parte II.C).

43. A continuación se proponen cinco objetivos estratégicos que representan las principales esferas de trabajo en las cuales la FAO centrará sus esfuerzos con el fin de alcanzar aquellos logros de la Organización que contribuyan a sus tres metas principales:

- 1) **Erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición.**
- 2) **Aumentar y mejorar el suministro de bienes y servicios procedentes de la agricultura, la actividad forestal y la pesca de una manera sostenible.**
- 3) **Reducir la pobreza rural.**
- 4) **Crear un entorno propicio para el establecimiento de sistemas agrícolas y alimentarios más integradores y eficientes a nivel local, nacional e internacional.**
- 5) **Incrementar la resiliencia de los medios de vida ante las amenazas y crisis.**

44. Además de las esferas de trabajo señaladas para cada objetivo estratégico, se desarrollarán dos temas transversales a fin de garantizar que sus perspectivas correspondientes están completamente integradas en el PPM y el PTP:

- a) Género: La FAO proseguirá la integración de las cuestiones de género en todos los aspectos de su labor, velando por que la atención a la igualdad de género pase a ser una característica habitual de la labor de establecimiento de normas y de los programas y proyectos en los planos regional, subregional y nacional. Es preciso que el apoyo a los países comprenda una combinación de asesoramiento sobre políticas, gestión de los conocimientos, apoyo institucional, desarrollo de la capacidad y alianzas estratégicas. Por lo tanto, en todos los objetivos estratégicos, las cuestiones relacionadas con el género se abordarán de manera sistemática y los progresos realizados se supervisarán estrechamente.
- b) Gobernanza<sup>13</sup>: la importancia y las distintas aportaciones de la buena gobernanza en asuntos de alimentación y agricultura afectan a todos los logros formulados en el marco de los cinco objetivos estratégicos. Sin mejoras en la gobernanza, resultaría imposible alcanzar los resultados esperados en los planos local, nacional, regional o mundial. La FAO se centrará en aquellas intervenciones que mejoren las interacciones entre múltiples actores, por ejemplo, facilitando el fortalecimiento institucional para crear un entorno más propicio para la colaboración.

45. Además, en consonancia con la metodología de la gestión en relación con los resultados, un sexto objetivo abarcará la prestación de conocimiento técnico, calidad y servicios para la labor de la Organización, llegando hasta la labor normativa básica. Los objetivos funcionales proporcionarán el entorno propicio para las actividades de promoción; tecnología de la información; gobernanza; supervisión y dirección, y administración. Estos últimos se elaborarán en el Plan a plazo medio.

46. Los planes de acción para cada objetivo estratégico que figure en el Plan a plazo medio (véanse las versiones preliminares en la Parte III.C) describen la estrategia general que la FAO empleará para trabajar sobre las cuestiones y problemas señalados en cada uno de ellos. Determinan los principales asuntos seleccionados, la forma en que se aplicarán las funciones básicas y las esferas en las que se necesiten alianzas. Los planes de acción también identifican y describen los logros de la Organización que se han seleccionado y los productos indicativos. Se están formulando indicadores y

<sup>13</sup> La gobernanza se refiere a las reglas y procesos formales e informales a través de los cuales los agentes públicos y privados articulan sus intereses y toman, aplican y mantienen sus decisiones.

metas para medir la consecución de los logros de la Organización y las contribuciones al logro del desarrollo que está asociado con cada Objetivo estratégico.

47. A continuación figuran resúmenes generales de los factores contextuales y lo esencial del trabajo previsto para cada objetivo estratégico.

*Objetivo estratégico 1: Erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición*

48. La FAO contribuirá a la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición alcanzando tres logros de la Organización:

- los Estados Miembros y sus asociados en el desarrollo formulan compromisos políticos explícitos para erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición, y asignan los recursos precisos al efecto;
- los Estados Miembros y sus asociados en el desarrollo adoptan mecanismos basados en hechos comprobados y una gobernanza inclusiva para erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición;
- los Estados Miembros y sus asociados en el desarrollo formulan, ejecutan, supervisan y evalúan las políticas, programas e inversiones para erradicar la inseguridad alimentaria y la malnutrición.

49. Dos condiciones necesarias para la erradicación del hambre persistente, la inseguridad alimentaria y la malnutrición, a pesar de los avances en el desarrollo global, la producción de alimentos y la reducción de la pobreza, son: i) el fortalecimiento de la voluntad y del compromiso político, con el respaldo de una gobernanza y de mecanismos de rendición de cuentas apropiados; ii) una acción más decidida en aquellas esferas que tienen el mayor efecto posible en la mejora de la seguridad alimentaria y el estado nutricional de la población.

50. El objetivo estratégico 1 (OE 1) apunta a crear las condiciones necesarias en todos los niveles de toma de decisiones, en cooperación con los actores principales. El éxito dependerá de una combinación adecuada de: la promoción para la reducción del hambre, con el respaldo de la información y el análisis adecuados; el asesoramiento y la coordinación en materia de políticas sobre la base de hechos comprobados, y desarrollo de la capacidad.

51. Se espera que El OE 1 añada valor a otros objetivos estratégicos mediante: 1) la evaluación de su pertinencia desde una perspectiva de seguridad alimentaria y nutrición; y 2) la garantía de que existe un marco coherente y global de políticas, institucional y de rendición de cuentas, de tal manera que las distintas medidas que abordan las causas inmediatas y subyacentes del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición están bien coordinadas y conducen a resultados tangibles.

52. Al tratar de realizar esta compleja armonización entre todos los sectores y grupos de interés para obtener la mayor repercusión posible en la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en los planos nacional, regional y mundial, el trabajo<sup>14</sup> se ocupará fundamentalmente de tres esferas: i) la creación y promoción de *los compromisos políticos explícitos* para la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición; ii) mecanismos apropiados de gobernanza a nivel mundial, regional y nacional; iii) las capacidades de *rendición de cuentas y supervisión* que deben reforzarse, particularmente en relación con la formulación, ejecución y evaluación de políticas, programas e inversiones sectoriales e intersectoriales.

*Objetivo estratégico 2: Aumentar y mejorar el suministro de bienes y servicios procedentes de la agricultura, la actividad forestal y la pesca de una manera sostenible*

53. LA FAO contribuirá a aumentar y mejorar el suministro de bienes y servicios procedentes de la actividad forestal, la silvicultura y la pesca de manera sostenible al alcanzar cuatro logros de la Organización:

---

<sup>14</sup> El significado y el uso de los términos “hambre”, “seguridad alimentaria”, “nutrición” y “seguridad alimentaria y nutricional” se aclaran en el documento titulado: “En buenos términos con la terminología” (CFS 2012/39/ 4) <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/MD776S.pdf>.

- los productores y gestores de recursos naturales adoptan prácticas que aumentan y mejoran el suministro de bienes y servicios en el sector de la agricultura, la actividad forestal y la pesca de forma sostenible;
- los interesados de los Estados Miembros refuerzan la gobernanza (las leyes, las políticas y las instituciones que son necesarias para apoyar a los productores en la transición a sistemas agrícolas sostenibles);
- los interesados adoptan y aplican mecanismos de gobernanza internacional necesarios para mejorar y aumentar la oferta de bienes y servicios en el sector de la agricultura, la actividad forestal y la pesca de forma sostenible;
- los interesados toman decisiones sobre la base de hechos comprobados respecto de la planificación y la gestión de la agricultura y los recursos naturales para apoyar la transición hacia una agricultura sostenible mediante la supervisión, las estadísticas, la evaluación y el análisis.

54. La producción agrícola mundial ha crecido multiplicándose entre 2,5 y 3 veces en los últimos 50 años. Ello se debió principalmente al recurso intensivo a los combustibles fósiles y otros insumos, al riego y, hasta cierto punto, a la expansión de las tierras agrícolas. Sin embargo, las tasas de crecimiento en el rendimiento de las cosechas han registrado un ritmo más lento durante muchos años. Los niveles actuales de la producción ya ejercen enormes presiones en la mayoría de los sistemas de producción agrícola del mundo. Los aumentos de la producción alimentaria se han asociado en muchos lugares con la degradación de los sistemas de tierras y aguas de los cuales depende la producción. Se estima que una cuarta parte de las tierras del Planeta está muy degradada y otro 8 % presenta una degradación moderada. Las prácticas agrícolas insostenibles y los cambios en la utilización de la tierra son las causas más importantes de la degradación de la tierra, así como de la pérdida de servicios ecosistémicos y biodiversidad fundamentales para la producción alimentaria.

55. Los bosques son una fuente directa de madera en rollo industrial, madera combustible y productos forestales no madereros, y proporcionan alimentos e ingresos monetarios para casi mil millones de personas entre las más pobres del mundo. Aunque los bosques son fundamentales para la protección del suelo y el agua, así como para la mitigación del posible cambio climático, la deforestación y la degradación forestal siguen siendo problemas importantes.

56. En 2008, la pesca de captura y la acuicultura produjeron en conjunto 142 millones de toneladas de pescado y respaldaron los medios de vida de unos 540 millones de personas. Al mismo tiempo, se considera que el 32 % de los caladeros está agotado, el número de poblaciones sobreexplotadas (ahora el 52 %) sigue aumentando y el cambio climático está provocando alteraciones en poblaciones de peces que aún no se conocen lo suficiente.

57. Ante este sombrío panorama, la demanda mundial de alimentos, piensos y fibra aumentará considerablemente y los sectores agrícola, forestal y pesquero tendrán que satisfacerla, especialmente en los países en desarrollo. Además, el cambio climático será probablemente un gran multiplicador de riesgos en muchas partes del mundo, ya que se espera que altere los patrones de temperatura, precipitación y el caudal de los ríos de los que dependen los sistemas de producción del mundo, y que lleve a más fenómenos climáticos extremos, con fuerte repercusión negativa en el nivel de producción y la disponibilidad de los recursos naturales y los medios de vida de las poblaciones.

58. Los sectores de la agricultura, la silvicultura y la pesca no tienen más opción que realizar una transición hacia sistemas más sostenibles de producción y consumo, lo que representa el único camino para satisfacer la demanda creciente, salvaguardando al mismo tiempo los servicios ecosistémicos de los que dependen. Al mismo tiempo, los aumentos de la producción han de ser compatibles con las diferentes necesidades, posibilidades y limitaciones de las regiones. La respuesta a los retos ambientales, el paso a una economía más verde y la garantía de la equidad distributiva, la capacidad de recuperación económica y la sostenibilidad de los sistemas de producción constituyen el fundamento del OE 2.



59. En la realización del OE 2 se intentará adoptar un enfoque holístico por sectores, promoviendo en particular los siguientes aspectos: 1) prácticas más sostenibles; 2) mecanismos de gobernanza más viables; 3) mecanismos más eficaces a nivel internacional; 4) toma de decisiones basada en hechos comprobados, por contraposición a planteamientos demasiado rígidos o enfoques sectoriales inconexos (es decir, agricultura, ganadería, pesca y actividad forestal).

60. La formulación del OE 2 es innovadora al centrarse en los siguientes aspectos: 1) la integración de las tareas relativas a los tres “pilares” de la sostenibilidad (ambiental, económico y social); 2) las formas de suscitar la transición a gran escala que es necesaria para la adopción de prácticas más sostenibles por parte de un gran número de productores y gestores de recursos. Este ámbito también refleja el resultado de la Conferencia de Río+20 y debería servir para explicar mejor las múltiples contribuciones de los sectores agrícola, forestal y pesquero al concepto de producción y consumo sostenibles.

### *Objetivo estratégico 3: Reducir la pobreza rural*

61. La FAO contribuirá a la reducción de la pobreza rural mediante tres logros de la Organización:

- se hace más propicio el entorno en los Estados Miembros para que los pequeños productores rurales, los agricultores familiares y los pequeños empresarios rurales de ambos sexos salgan de la pobreza;
- mejora en los Estados Miembros del entorno favorable para que el crecimiento agrícola genere mayores oportunidades de empleo rural agrícola y no agrícola en beneficio de los hombres, las mujeres y los jóvenes de las zonas rurales;
- los gobiernos y sus asociados en el desarrollo formulan y aplican políticas y programas que aumenten al máximo las repercusiones positivas de los programas de protección social en la reducción de la pobreza rural, la seguridad alimentaria y la ordenación sostenible de los recursos naturales.

62. La pobreza rural ha ido disminuyendo en la mayoría de las regiones del mundo. Sin embargo, la persistencia de altos niveles de pobreza, especialmente entre determinados sectores de la población rural, sigue impidiendo la consecución de las metas mundiales de la FAO. En muchas zonas, el prolongado abandono del sector agrícola ha limitado la capacidad de este para impulsar el crecimiento económico y no ha creado oportunidades de empleo y de ingresos suficientes.

63. Si bien los medios de vida adecuados son esenciales para la seguridad alimentaria y el bienestar, los medios de vida en un marco rural en evolución proceden en su mayoría de la producción directa, así como del empleo dentro y fuera de las explotaciones agrarias. Sin embargo, la baja productividad y las malas condiciones de trabajo suponen importantes obstáculos para que muchas personas salgan de la pobreza.

64. Los gobiernos necesitan garantizar que la agricultura, el desarrollo rural y la reducción de la pobreza del campo sigan ocupando un lugar destacado en sus programas de políticas. Es preciso que esas políticas fomenten aumentos de la productividad entre los pequeños agricultores y los agricultores familiares, con una atención particular a las mujeres y los jóvenes, que promuevan condiciones y oportunidades dignas de empleo dentro y fuera de las explotaciones agrícolas y que refuercen los mecanismos institucionales en las zonas rurales. Otros ingredientes esenciales en materia de políticas para abordar la pobreza son los siguientes: un acceso más fácil a la tecnología y los insumos, ayuda selectiva para las explotaciones pequeñas y familiares, las cooperativas y las asociaciones de agricultores, especialmente con miras a una mejor integración en los mercados y en las cadenas de producción, protección social y redes de seguridad para la población rural, y estrategias de salida desde la agricultura a medios de vida rurales y urbanos alternativos y sostenibles que resulten finalmente eficaces.

65. El OE 3 tiene en cuenta estos imperativos, haciendo hincapié en la creación de entornos propicios eficaces que permitan que los pobres y los grupos desfavorecidos de las zonas rurales salgan de su actual trampa de la pobreza, y formulando y aplicando unas políticas mucho mejores. El trabajo se centrará en los elementos siguientes: i) mejorar la orientación de las políticas, los marcos de

políticas y jurídicos para la gestión conjunta de los recursos naturales, una mejor administración de las tierras, el aumento sostenible de la productividad, una mejor prestación de servicios y un carácter integrador de las organizaciones de productores; ii) oportunidades de empleo rural digno dentro y fuera de las explotaciones agrarias para hombres, mujeres y jóvenes; iii) potenciar al máximo las sinergias entre las medidas de protección social y los programas de desarrollo rural.

66. Al mismo tiempo, varios temas transversales exigirían atención: igualdad de género y enfoques que tengan en cuenta el género; el apoyo a los grupos desfavorecidos (por ejemplo la juventud, los ancianos y los pueblos indígenas); la consideración de distintas dimensiones agroecológicas, socioculturales, económicas y políticas; información basada en hechos comprobados, incluyendo las experiencias adquiridas y el análisis de repercusión de las políticas del pasado; la seguridad nutricional a través de políticas que tengan en cuenta la nutrición, programas e inversiones intersectoriales; los sistemas de gobernanza en todos los niveles, de manera que los esfuerzos de reducción de la pobreza puedan resultar sostenibles y eficaces.

*Objetivo estratégico 4: Crear un entorno propicio para el establecimiento de sistemas agrícolas y alimentarios más integradores y eficientes a nivel local, nacional e internacional*

67. LA FAO contribuirá a que los sistemas agrícolas y alimentarios sean más integradores y eficientes en los planos local, nacional e internacional consiguiendo tres logros de la Organización:

- las políticas, los marcos normativos y los bienes públicos hacen que los sistemas alimentarios y agrícolas sean más integradores y eficientes;
- fortalecimiento de la colaboración entre los sectores público y privado para abordar los retos y riesgos a los que se enfrentan los participantes más pequeños y desfavorecidos en los sistemas alimentarios y agrícolas;
- los acuerdos y mecanismos internacionales promueven la integración y la eficiencia de los mercados<sup>15</sup>.

68. Los sistemas agrícolas y alimentarios en el mundo están cambiando enormemente, están cada vez más globalizados, concentrados e industrializados, y la ciencia desempeña un papel creciente en ellos. Estos cambios contribuyen generalmente al crecimiento global y al aumento de la eficiencia, pero al mismo tiempo pueden generar obstáculos a la competencia para los pequeños y medianos productores y elaboradores, por lo que pueden deteriorar significativamente los estilos de vida y mermar las oportunidades de empleo en las zonas rurales. Estos cambios de gran calado implican que los responsables de la formulación de políticas y otros interesados adoptan una perspectiva integral de los sistemas alimentarios y de las cadenas de suministro, con el fin de ajustar lo más posible su evolución a las metas generales de la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza rural y la utilización sostenible de los recursos naturales.

69. Paralelamente, hay una presión cada vez mayor sobre los recursos más importantes para la producción alimentaria y agrícola y debe responderse al incremento y la diversificación de las demandas de los consumidores, por lo que urge mucho lograr que los sistemas agrícolas actuales, que están evolucionando rápidamente, funcionen de manera segura y sostenible. También es imprescindible, tanto desde el punto de vista moral como político, que los sistemas alimentarios y agrícolas sean más integradores, de modo que todos los participantes estén incluidos y empoderados.

70. La labor para conseguir el OE 4 debería sacar provecho de las bases de datos y la experiencia de peso de la Organización respecto de los principales factores que afectan al carácter integrador y la eficiencia de los sistemas alimentarios y agrícolas. La Organización tiene otras bazas, como sus conocimientos especializados particularmente sólidos en relación con el análisis de las tendencias y proyecciones, el asesoramiento en materia de políticas sobre respuestas adecuadas a nivel nacional, incluido el acceso a los mercados, y la gobernanza. Las reformas de las políticas y el desarrollo de la capacidad en el contexto del OE 4 deben estar encaminados a: establecer entornos propicios más

---

<sup>15</sup> El término “acuerdos internacionales” hace referencia a los marcos, directrices y códigos que promueven la equidad, la inclusión y la eficiencia en el mercado.

eficaces a nivel nacional, hacer participar adecuadamente al sector privado<sup>16</sup> y asegurar que los mercados internacionales sean justos y eficientes. También debe responderse a las preocupaciones sobre el desarrollo institucional y el carácter integrador y la eficiencia de las actividades de postproducción.

71. En el contexto de los logros de la Organización del OE 4, el hecho de que los sistemas alimentarios y agrícolas sean más integradores y eficientes dependería en gran parte de la adopción de medidas con una orientación específica que cubran los siguientes ámbitos: normas; servicios de regulación; tecnologías; funcionamiento de los mercados; instituciones, relaciones y esfuerzos de inversión conjunta de los sectores público y privado; e instrumentos que afectan al comercio.

*Objetivo estratégico 5: Incrementar la resiliencia de los medios de vida ante las amenazas y crisis.*

72. LA FAO contribuirá a aumentar la resiliencia de los medios de vida frente a las amenazas y las crisis a través de cuatro logros de la Organización:

- se fortalecen los sistemas jurídicos, políticos e institucionales y los marcos reguladores para la gestión de desastres y riesgos de crisis en relación con la agricultura, la nutrición, la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos;
- se determinan, prevén, analizan y supervisan las amenazas conocidas e incipientes para la alimentación, la nutrición y la agricultura, y se toman decisiones y medidas apropiadas al respecto;
- se fortalece la capacidad de prevención, así como de mitigación del impacto para reducir la probabilidad y gravedad de los desastres y crisis que suponen una amenaza para la alimentación y la agricultura;
- se gestionan efectiva y responsablemente los desastres y crisis que afectan a los sistemas alimentarios y agrícolas, lo que incluye la preparación, respuestas sólidas y transiciones eficaces después de las crisis.

73. Por “resiliencia” se entiende generalmente la capacidad de prevenir desastres y crisis, así como de preverlos, amortiguarlos, tenerlos en cuenta o recuperarse de ellos a tiempo y de forma eficiente y sostenible, incluida la protección, el restablecimiento y la mejora de los sistemas de vida frente a las amenazas que afectan a la agricultura, la nutrición, la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos (así como la salud pública conexas).

74. Resiliencia y vulnerabilidad son dos caras de la misma moneda. La resiliencia refleja la capacidad para gestionar crisis; la vulnerabilidad es el grado de fragilidad frente a las crisis. La resiliencia de las comunidades es particularmente importante cuando las instituciones atraviesan situaciones difíciles, como en el caso de crisis prolongadas, conflictos violentos y estados de transición después de las crisis.

75. Los sistemas de vida resilientes pueden resistir a las amenazas o adaptarse a los nuevos caminos en tiempos de crisis. Esta resiliencia es la primera —y a veces la única— línea de defensa para los pequeños agricultores vulnerables cuando las amenazas se convierten en crisis, por ejemplo cuando los desastres naturales (huracanes, sequías, plagas de langosta) superan la capacidad de la sociedad para enfrentarse a ellos, transformando la amenaza en desastre. Las personas que tienen una capacidad limitada para amortiguar los efectos de una crisis corren el riesgo de padecer consecuencias intergeneracionales durante toda la vida, cuando quienes gozan de seguridad alimentaria de forma marginal pasan a estar malnutridos y los pobres caen en la indigencia.

76. La capacidad para superar y gestionar las crisis se ve anulada a menudo por la frecuencia, magnitud y efectos acumulativos de las mismas. Las crisis recurrentes y multidimensionales han erosionado los medios de vida y dado lugar a un uso insostenible de los recursos naturales, lo que ha

---

<sup>16</sup> El sector privado forma parte de la economía que no está controlada por el Estado, y está en manos de personas físicas y empresas con ánimo de lucro. Engloba a empresas privadas, así como a cooperativas y organizaciones de productores.

tenido consecuencias nefastas para millones de personas pobres y marginadas. Ello se ve agravado por un marco institucional insuficiente para proteger y preservar los medios de vida como debería.

77. El OE 5 incorpora la necesidad de reducir los riesgos y promover la preparación y los mecanismos de recuperación, a fin de garantizar al máximo las sinergias entre los esfuerzos humanitarios, de desarrollo e inversión, fomentando paralelamente la capacidad de encargarse de la totalidad de las medidas de gestión de riesgos y de crisis así como de las transiciones correspondientes. Un aspecto clave son, de hecho, las inversiones para promover medios de vida resilientes y sociedades pacíficas y, a la vez, generar crecimiento. La acción humanitaria debería centrarse principalmente en salvar vidas y mantener los medios de vida, mientras que los programas de desarrollo deberían incorporar medidas para reducir los riesgos. La prevención, la mitigación, la preparación, la respuesta, la recuperación y la rehabilitación son dimensiones fundamentales abordadas en el OE 5 de la forma más global.

78. Existen elementos complementarios, así como límites razonablemente claros entre el OE 5 y otros objetivos estratégicos. En tiempos de crisis y desastres es importante vincular las medidas conexas a objetivos más amplios de desarrollo y promover la resiliencia como parte de los compromisos de lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición (OE 1). El OE 5 también está ligado a la sostenibilidad de los ecosistemas así como la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo (OE 2), a la reducción y mitigación de la pobreza así como las redes de seguridad (OE 3), y a la viabilidad del mercado y el sector privado (OE 4). El OE 1 y el OE 4 contribuyen a disminuir los riesgos a largo plazo de volatilidad de los precios mundiales de los alimentos y de emergencia en el sector de la inocuidad alimentaria así como el estrés que ocasionan, mientras que el OE 5 se centra en la reducción del riesgo de desastres y crisis.

### III. Parte III: Esquema de Plan a plazo medio para 2014-17

#### A. Marco basado en resultados de la FAO

##### *Contexto*

79. La visión y las metas mundiales de la FAO han sido aprobadas por los órganos rectores como parte del Marco estratégico actual y no se han modificado en este examen (véase la Parte II.A).

80. En su 36.º período de sesiones celebrado en noviembre de 2009, la Conferencia estableció<sup>17</sup> un planteamiento renovado para el programa y el presupuesto de la FAO acorde con las medidas derivadas del Plan de acción inmediata referentes a las prioridades y programas para la Organización. El Plan a plan a plazo medio cuatrienal aplica los principios y elementos principales de este enfoque mejorado basado en los resultados, que, según lo establecido en el Marco estratégico, consta de:

- **objetivos estratégicos**, los cuales representan los logros del desarrollo que contribuyen a la consecución de las metas mundiales;
- **objetivos funcionales**, que constituyen el entorno que facilita la labor de la FAO;
- **funciones básicas**, que representan el medio fundamental de acción que debe usar la FAO para alcanzar resultados.
- **logros de la Organización** (anteriormente denominados “Resultados de la Organización”), los cuales definen los efectos de la labor de la FAO —medidos a través de **indicadores y metas**— que contribuyan a los objetivos.

81. Sobre la base del proceso de reflexión estratégica iniciado en enero de 2012, así como de la experiencia con el enfoque basado en los resultados durante 2010-11, se están incorporando varias áreas de mejora en el Plan a plazo medio para 2014-17 que está en curso de preparación. Son las siguientes: 1) Un número reducido de objetivos estratégicos y logros de la Organización más intersectoriales y con una orientación más específica diseñados con una visión clara, desde las metas

<sup>17</sup> CR 10/2009.

mundiales, pasando por los objetivos, hasta los logros y realizaciones, medidos a través de indicadores y metas; 2) la introducción de un objetivo de garantía de los conocimientos técnicos, la calidad y los servicios por departamentos; 3) la prestación de atención específica a dos áreas de trabajo transversales (género y la gobernanza), incorporadas en todos los objetivos estratégicos; 4) el ajuste de los objetivos funcionales; y 5) la revisión y aplicación más rigurosa de las funciones básicas.

### *Objetivos estratégicos*

82. Los objetivos estratégicos expresan los logros, en los países, las regiones y todo el mundo, que se espera que los Miembros de la FAO alcancen a largo plazo (10 años) gracias a las intervenciones con valor añadido de la Organización. Los objetivos estratégicos definidos en el Marco estratégico revisado contienen varias características que mejorarán el hincapié hecho en sus resultados: están más directamente vinculados a las metas mundiales; son menores en número (cinco en comparación con 11 en el actual Marco estratégico); tendrán indicadores de éxito (véase más adelante); y unos planes de acción concretos describirán el enfoque global que la FAO utilizará para hacer frente a las cuestiones y los problemas determinados en los objetivos estratégicos. Los cinco objetivos estratégicos son los siguientes:

- 1) Erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición.**
- 2) Aumentar y mejorar el suministro de bienes y servicios procedentes de la agricultura, la actividad forestal y la pesca de una manera sostenible.**
- 3) Reducir la pobreza rural.**
- 4) Crear un entorno propicio para el establecimiento de sistemas agrícolas y alimentarios más integradores y eficientes a nivel local, nacional e internacional.**
- 5) Incrementar la resiliencia de los medios de vida ante las amenazas y crisis.**

83. Estos objetivos estratégicos y las innovaciones destacadas anteriormente se están incorporando en el Plan a plazo medio en curso de preparación.

### *Planes de acción*

84. Los planes de acción describen la estrategia global que la FAO utilizará para trabajar en las cuestiones y problemas determinados para cada objetivo estratégico, como se indica en la Parte III.C. Los planes de acción se ejecutarán como programas institucionales complementados por iniciativas programáticas regionales. Cada plan de acción estará dirigido por un Jefe de programa del objetivo estratégico correspondiente.

### *Conocimientos, calidad y servicios técnicos*

85. Un sexto objetivo cubrirá el suministro de conocimientos, calidad y servicios técnicos para el trabajo de la Organización, y abarcará la labor normativa básica.

86. Los departamentos aportarán contribuciones en el marco del sexto objetivo antes mencionado a áreas específicas de la labor técnica, normativa y de establecimiento de normas, incluida la prestación de servicios a los comités técnicos. También gestionarán las redes técnicas que se organizarán en torno a las principales disciplinas en todos los lugares como un instrumento de desarrollo de la capacidad de los recursos humanos. Además, el personal de los departamentos técnicos de la Sede dedicará una parte de su tiempo a trabajar bajo la orientación y la supervisión generales de los jefes de los programas, según las necesidades, para contribuir directamente al logro del respectivo objetivo estratégico bajo la responsabilidad de los jefes de los programas.

### *Temas transversales del género y la gobernanza*

87. Como se ha puesto de relieve en la Parte II.D, los planes de acción se elaborarán y ejecutarán prestando la debida atención a los dos temas transversales (género y gobernanza), a fin de garantizar que sus respectivas perspectivas y enfoques estén plenamente integrados en la labor programática de la Organización. Para cada objetivo estratégico en específico se determinarán áreas prioritarias derivadas

de estos dos temas transversales, y los correspondientes planes de acción contemplarán aspectos relacionados con el género y la gobernanza con la ayuda de indicadores medibles o realizaciones específicas dentro del nuevo marco de resultados. De este modo se garantizará la plena alineación del imperativo del género y la gobernanza en diferentes fases: elaboración, ejecución, seguimiento y presentación de informes.

88. Este enfoque proporciona una mayor transparencia y garantía para la integración del género y la gobernanza en todas las actividades de la Organización. También será coherente con la decisión<sup>18</sup> de la Conferencia, que, al introducir el sistema revisado de elaboración del programa y el presupuesto de la Organización en 2009, decía lo siguiente: “Se incorporarán plenamente las cuestiones de género en el Marco estratégico y en el Plan a plazo medio y dejará de existir el Plan de acción separado sobre género y desarrollo”.

#### *Objetivos funcionales*

89. Los objetivos funcionales (OF) son una parte esencial de la creación de un entorno favorable en la FAO para apoyar el logro de los objetivos estratégicos. Persiguen una prestación eficaz de servicios, con la debida atención a la eficiencia.

90. El Plan a plazo medio para 2010-13 contenía dos objetivos funcionales: el OF-Y, que perseguía una Administración eficiente y eficaz y englobaba el presupuesto administrativo de la Organización; y el OF-X (“Una colaboración eficaz con los Estados Miembros y las partes interesadas”) que perseguía el perfeccionamiento de la orientación estratégica, el aprovechamiento y la potenciación de la ventaja comparativa y la dirección y supervisión más eficaces de la totalidad de las actividades de la FAO.

91. En el Plan a plazo medio para 2014-17 se mantendrá el objetivo funcional de una administración eficiente y eficaz (actualmente, OF-Y), se determinarán claramente los recursos dedicados a la labor administrativa<sup>19</sup> y se proporcionarán indicadores de rendimiento relacionados con la eficiencia y la eficacia.

92. El OF-X se reformulará articulando de forma más clara los servicios de facilitación proporcionados, incluidos los recursos asignados a áreas como la tecnología de la información, el apoyo a los Estados Miembros, la supervisión, así como la promoción, la comunicación y las asociaciones. Ello responderá, entre otras cosas, a las inquietudes expresadas por los Miembros en el pasado en el sentido de que la información relativa al OF-X era poco clara en comparación con los objetivos estratégicos<sup>20</sup>.

#### *Funciones básicas*

93. Las funciones básicas, que constituyen el medio fundamental de acción que debe usar la FAO para lograr resultados, representan los tipos de intervenciones a las que la Organización dará prioridad en su plan de acción. Los conceptos de ventajas comparativas y funciones básicas se han utilizado ampliamente en una serie de documentos institucionales, como el Marco estratégico para 2000-2015 y el Plan a plazo medio para 2010-13. El concepto de función básica, así como que el de ventaja comparativa, se ha revisado a través del proceso de reflexión estratégica. En la Parte II se describe un conjunto revisado de las siete funciones básicas propuestas.

#### *Logros de la Organización*

94. Por debajo de los objetivos estratégicos, los logros de la Organización, más concretos, han de medirse a través de indicadores con las metas que se prevé alcanzar en un período de cuatro años mediante la utilización por los Estados Miembros y los asociados de los productos y servicios de la FAO. En el Esquema de Plan a plazo medio para 2014-17 basado en los cinco planes preliminares de acción, el número de estos logros de la Organización en el marco de los objetivos estratégicos queda

<sup>18</sup> CR 10/2009, párr. 1 b) ii) de la parte dispositiva.

<sup>19</sup> CR 10/2009, párr. 1 de la parte dispositiva.

<sup>20</sup> CL 141/8, párr. 7 y CL 141/9, párr. 35, con la información facilitada posteriormente en la Nota informativa n.º 2 (C 2011/3).

reducido significativamente, lo que constituye la base para un mejor enfoque y establecimiento de prioridades.

95. Es a este nivel donde las prioridades expresadas por las conferencias regionales y los comités técnicos se toman en cuenta directamente en la formulación de las áreas en las que se hace hincapié y las realizaciones que se desea lograr. Por otra parte, los Marcos de programación por países que se elaboran junto con los gobiernos interesados para centrar los esfuerzos de la FAO en prioridades nacionales claramente determinadas, también informan el establecimiento de esferas de acción prioritarias a nivel subregional y regional, por conducto, entre otros cauces, de las conferencias regionales y las comisiones regionales especializadas. Este enfoque de abajo arriba se ha incorporado al proceso de reflexión estratégica y guía la formulación de los objetivos estratégicos y logros de la Organización.

#### *Indicadores y metas*

96. Al examinar el Plan a plazo medio para 2010-13, el Consejo y la Conferencia pidieron a la Secretaría que continuara mejorando la formulación de indicadores y metas de éxito, a fin de proporcionar una base sólida para la gestión del rendimiento y la presentación de informes. Había varias cuestiones que abordar a este respecto: los actuales objetivos estratégicos carecían de indicadores conexos; los indicadores correspondientes a los resultados de la Organización generalmente no eran indicadores de “logro” o cambio como resultado de medidas de la FAO; era necesario prestar más atención a la formulación de indicadores medibles con líneas de base; y el costo de la medición del rendimiento debía equilibrarse con los beneficios.

97. Estas cuestiones se están abordando sistemáticamente a través de un proceso de consulta y colaboración durante la preparación del Plan a plazo medio para 2014-17, incluida la revisión del modelo de la cadena de resultados de la Organización para aclarar las vías de impacto en las que la FAO contribuye a los logros de desarrollo a nivel de objetivo estratégico. La labor correspondiente seguirá avanzando en 2012-13.

98. El cuadro siguiente resume los principales componentes del Marco estratégico revisado y del Plan a plazo medio para 2014-17:

*Marco de resultados de la FAO: principales componentes*

**Visión de la FAO**

Un mundo libre del hambre y de la malnutrición en el que la alimentación y la agricultura contribuyan a mejorar el nivel de vida de todos sus habitantes, especialmente los más pobres, de forma sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental.

Las tres **metas mundiales de los Miembros**:

- reducción del número absoluto de personas que padecen hambre para conseguir gradualmente un mundo en el que todas las personas, en todo momento, dispongan de alimentos inocuos y nutritivos suficientes que satisfagan sus necesidades alimenticias y sus preferencias en materia de alimentos a fin de llevar una vida activa y sana;
- eliminación de la pobreza e impulso del progreso económico y social para todos mediante el aumento de la producción de alimentos, la potenciación del desarrollo rural y medios de vida sostenibles;
- ordenación y utilización sostenibles de los recursos naturales, con inclusión de la tierra, el agua, el aire, el clima y los recursos genéticos, en beneficio de las generaciones actuales y futuras.

**Objetivos estratégicos**

1. Erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición
2. Aumentar y mejorar el suministro de bienes y servicios procedentes de la agricultura, la actividad forestal y la pesca de una manera sostenible
3. Reducir la pobreza rural
4. Crear un entorno propicio para el establecimiento de sistemas agrícolas y alimentarios más integradores y eficientes a nivel local, nacional e internacional
5. Incrementar la resiliencia de los medios de vida ante las amenazas y crisis.

**Objetivo adicional**

Calidad, conocimientos y servicios técnicos

**Temas transversales**

- Género
- Gobernanza

**Funciones básicas**

1. facilitar y apoyar a los países en la elaboración y aplicación de instrumentos normativos y de establecimiento de normas, tales como acuerdos internacionales, códigos de conducta, normas técnicas y de otro tipo;
2. reunir, analizar, controlar y mejorar el acceso a datos e información en esferas relacionadas con el mandato de la FAO;
3. facilitar, promover y apoyar una mejor gobernanza y diálogo sobre políticas en los planos mundial, regional y nacional;
4. asesorar y prestar apoyo en el desarrollo de la capacidad a nivel nacional y regional con objeto de preparar, aplicar, supervisar y evaluar políticas, inversiones y programas sobre la base de hechos comprobados;
5. prestar asesoramiento y apoyo a las actividades que reúnen y difunden conocimientos, tecnologías y buenas prácticas en las áreas del mandato de la FAO, y que mejoran su asimilación;
6. facilitar las alianzas en pro de la seguridad alimentaria y nutricional, la agricultura y el desarrollo rural entre los gobiernos, los asociados para el desarrollo, la sociedad civil y el sector privado;
7. realizar actividades de promoción y comunicación a nivel nacional, regional y mundial en los ámbitos contemplados en el mandato de la FAO.

**Objetivos funcionales**

- Administración
- Otras áreas de facilitación, como la tecnología de la información, el apoyo a los Estados Miembros, y la comunicación, las asociaciones y la labor de promoción.



## B. Medidas de ejecución

99. El nuevo marco de los resultados derivado del proceso de reflexión estratégica y las medidas de transformación presentadas en el documento CL 145/3 están diseñados para asegurar un sistema coherente y sólido que permita a la Organización centrarse en sus objetivos estratégicos de la forma más eficiente y eficaz y con líneas claras de rendición de cuentas.

100. Un elemento importante de este sistema es la estructura de capítulos presupuestarios, en cuyo marco la Conferencia no solo aprueba el presupuesto bienal, sino que también impulsa la planificación, el seguimiento y la presentación de informes para el bienio. Además de proporcionar un marco transparente para el cumplimiento y la repercusión de los objetivos estratégicos, la estructura de capítulos presupuestarios refleja también la importancia de los conocimientos y de labor de establecimiento de normas de la FAO. La nueva estructura de capítulos presupuestarios se desarrollará para el PTP para 2014-15 con el fin de presentar el uso previsto de los recursos de una manera clara y coherente, incluida la rendición de cuentas.

101. La estructura de capítulos presupuestarios del PTP para 2014-15 derivada del Marco estratégico revisado y del Plan a plazo medio en curso de elaboración tendrá capítulos presupuestarios dedicados a lo siguiente:

- Objetivos estratégicos: capítulos específicos en los que se consignarán los recursos para la ejecución de los planes de acción enmarcados en los cinco objetivos estratégicos;
- Calidad, conocimientos y servicios técnicos, que abarcarán, entre otras cosas, la dirección técnica básica, las actividades normativas y la garantía de la calidad;
- Objetivos funcionales, con un capítulo para el actual OF-Y y una presentación más clara del actual OF-X;
- Imprevistos, gastos de capital y gastos de seguridad, respectivamente;
- Programa de cooperación técnica (PCT) y representaciones de la FAO, respectivamente.

102. En 2010-13 ya se introdujo un enfoque de gestión de tipo matricial, con arreglo al cual los administradores tenían responsabilidades tanto dentro de la estructura orgánica como del marco de resultados; los recursos, sin embargo, se planificaron y alinearon sobre la base de la estructura orgánica. Para 2014-17 tendrá lugar un cambio importante, en virtud del cual los jefes de los programas de los objetivos estratégicos serán plenamente responsables de los planes de acción de los objetivos estratégicos correspondientes, incluida la planificación de las necesidades de recursos.

103. De la calidad, los conocimientos y los servicios técnicos se encargarán los jefes de departamento responsables de los conocimientos y servicios técnicos pertinentes, a los que incumbirá la planificación, presupuestación, seguimiento y presentación de informes en relación con la labor correspondiente; para ello contarán con el tiempo que el personal bajo su supervisión directa les dedique.

104. Si bien el PCT y las representaciones de la FAO contribuyen al logro de los objetivos estratégicos<sup>21</sup>, sus recursos seguirán figurando en capítulos aparte ya que no están sometidos al control directo, a efectos de planificación y gestión, de los jefes de los programas de los objetivos estratégicos.

105. Los objetivos funcionales que constituyen el entorno propicio estarán bajo la responsabilidad de los dueños de la Organización. Las medidas de fortalecimiento institucional y de cambio para la transformación que se están introduciendo en el actual bienio ayudarán a asegurar que las estructuras orgánicas y las responsabilidades funcionales estén mejor alineadas<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> CL 145/3, párrs. 15 a 17, y CL 145/8.

<sup>22</sup> CL 145/3, Partes II y III.

## C. Planes de acción de los objetivos estratégicos

### *Introducción*

106. En los planes de acción se describe la estrategia general que la FAO utilizará para abordar los temas y problemas determinados para cada objetivo estratégico. En ellos se establecen los temas principales seleccionados y la forma en que se aplicarán las funciones básicas, y se determinan las esferas en que es necesario crear asociaciones para alcanzar los logros de la Organización seleccionados con realizaciones orientativas. Los indicadores y las metas se formulan para medir la consecución de los logros de la Organización, así como la contribución al logro en materia de desarrollo vinculado con cada objetivo estratégico. Los planes de acción incluirán las actividades que han de realizarse en la sede de la FAO y sobre el terreno por las distintas unidades de la Organización de forma individual o en colaboración entre dos o más unidades.

107. La ejecución de los planes de acción se basará en la aplicación de las siete funciones básicas que son los instrumentos principales de la labor de la FAO. La importancia relativa con la que se aplica cada función básica dependerá de las características específicas de los productos previstos y las actividades conexas.

108. Los planes de acción deben incluir iniciativas regionales programáticas. Estas iniciativas representan esfuerzos concretos para abordar un tema fundamental del objetivo estratégico y una prioridad conexas claramente determinada por una de las conferencias regionales. Su uso se está ensayando en 2012-2013 a través del fondo multidisciplinario<sup>23</sup>. Se prevé que cada plan de acción incluya por lo menos dos iniciativas regionales programáticas.

109. En el PTP para 2014-2015, se organizarán programas institucionales por cada objetivo estratégico a fin de supervisar la aplicación de los planes de acción, proporcionar un liderazgo conceptual, participar en la aplicación de los mismos, colaborar en la movilización de recursos externos y ofrecer total responsabilidad institucional en lo que respecta al cumplimiento de las metas definidas para cada logro de la Organización.

110. Los planes de acción también serán los ámbitos prioritarios de repercusión previstos en el Informe de la Conferencia de la FAO (CR 10/2009), es decir, las esferas prioritarias para orientar la movilización de los recursos extrapresupuestarios, lo que facilita la supervisión de estos recursos en los ámbitos de repercusión importantes e incrementa la coherencia entre las actividades financiadas con cargo al Programa ordinario y los recursos extrapresupuestarios.

### ***Objetivo estratégico 1: Erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición***

#### *Plan de acción (versión preliminar)*

#### **Contexto y justificación**

111. Hoy en día se pueden producir en el mundo suficientes alimentos para alimentar adecuadamente a todas las personas, sin embargo, a pesar de los progresos realizados en los dos últimos decenios, 870 millones de personas aún sufren de hambre crónica. Entre los niños, se estima que 171 millones de menores de cinco años padecen malnutrición crónica (retraso del crecimiento), casi 104 millones tienen falta de peso y unos 55 millones sufren malnutrición aguda (emaciación). Además, la carencia de micronutrientes o el “hambre encubierta”, afecta a más de 2 000 millones de personas en todo el mundo, lo que impide el desarrollo humano y socioeconómico y contribuye al círculo vicioso de la malnutrición y el subdesarrollo. Al mismo tiempo, se estima que 1 400 millones de personas tienen sobrepeso y 500 millones son obesos. Más allá de las dimensiones éticas de este complejo problema, los costos humanos, sociales y económicos para la sociedad en general son enormes en cuanto a la pérdida de productividad, la salud, el bienestar, la disminución de la capacidad de aprendizaje y la escasa realización del potencial humano.

112. La persistencia del hambre y la desnutrición son todavía más difíciles de aceptar teniendo en cuenta los grandes avances realizados en esferas tales como el crecimiento económico, la ciencia y la

---

<sup>23</sup> CL 145/3 Parte II.C.

tecnología, y la disponibilidad de alimentos. Lo que se necesita es un compromiso mucho más firme, medidas más enérgicas y coherentes en los distintos sectores y grupos de interés, y una mayor responsabilidad. Esto también implica que los objetivos de la seguridad alimentaria y nutricional, así como las medidas pertinentes, sean objeto de una consideración detallada en las estrategias de desarrollo, se cumplan correctamente y tengan suficiente financiación.

113. En el marco de esta iniciativa se debe recabar la participación de múltiples partes interesadas, teniendo en cuenta los nuevos retos, que no se entienden por completo, por ejemplo, la repercusión de la globalización, la rápida urbanización y la transformación de los sistemas alimentarios y agrícolas, así como los cambios de estilo de vida generalizados, el cambio climático y otras amenazas para el medio ambiente, los avances tecnológicos y científicos que repercuten en el carácter de la comunicación, la producción y la distribución de los productos alimenticios y agrícolas, y la volatilidad de los precios de los alimentos y la energía.

114. Las premisas básicas para un marco de acción incluyen una comprensión común de los problemas y las soluciones, la disponibilidad de datos e información fidedignos, la capacidad adecuada de análisis, planificación y ejecución de políticas y programas, y sistemas eficaces de rendición de cuentas con un seguimiento de los progresos y una evaluación de las repercusiones de forma sistemática. También requieren el establecimiento de sistemas de gobernanza y mecanismos institucionales inclusivos, transparentes y basados en derechos que sean duraderos.

### **Principales factores subyacentes a la elaboración del primer objetivo estratégico**

#### *Compromiso político*

115. En los últimos dos decenios, los líderes y responsables de la adopción de decisiones han hecho promesas en varios acontecimientos de alto nivel para reducir el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición, mientras que la seguridad alimentaria reviste la máxima prioridad en el programa de las instituciones regionales, subregionales y mundiales y grupos de países (como el Grupo de los Veinte [G-20] y el Grupo de los Ocho [G-8]). La creación del Equipo de tareas de alto nivel de las Naciones Unidas y la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) son dos iniciativas clave que subrayan la importancia de la seguridad alimentaria en los programas de desarrollo mundiales y regionales. Sin embargo, la realidad sobre el terreno es compleja, y al mismo tiempo el compromiso, las medidas adoptadas y la asignación de recursos por las partes interesadas y los asociados pertinentes son insuficientes o demasiado irregulares. A este respecto, el Secretario General de las Naciones Unidas instó a los líderes reunidos en la Cumbre de Río+20 a asumir el “Reto del Hambre Cero”, un llamamiento que fue respaldado por los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Banco Mundial. El primer objetivo estratégico debería abordar en primer lugar la forma de generar un mayor compromiso político y la capacidad de movilizar recursos a todos los niveles, pero también asociaciones efectivas dentro de los países y entre ellos, y con las organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado.

116. Los compromisos deberían incluir objetivos, políticas y programas sobre la seguridad alimentaria y nutricional más explícitos, además de mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas, en las estrategias, políticas y programas nacionales destinados a promover el bienestar humano y un desarrollo socioeconómico de amplia base. Deben asumirse asimismo compromisos firmes para mejorar la alimentación y la nutrición, que potencien al mismo tiempo la condición de la mujer, los niños y los grupos de población pobres y vulnerables.

#### *Comprensión común de los problemas y soluciones*

117. La economía en general, y la agricultura, la silvicultura, la pesca, el sector social y otros sectores pueden contribuir de muchas maneras a la seguridad alimentaria y nutricional. Es preciso que los líderes, los responsables de la adopción de decisiones y otras partes interesadas comprendan mejor las relaciones que se establecen entre los mismos. Con frecuencia se considera que la reducción del hambre y la seguridad alimentaria dependen casi exclusivamente de la producción de alimentos o la autosuficiencia alimentaria, mientras que el acceso a la alimentación y la nutrición no reciben la debida atención. A menudo existe información aislada y fragmentada, o no se dispone de datos, sobre

las situaciones relativas a la seguridad alimentaria y la nutrición, las medidas adoptadas en diferentes sectores por múltiples partes interesadas y su repercusión. El OE 1 debería contribuir a generar datos, estadísticas e información esenciales y a una comprensión común cabal de los problemas y soluciones.

118. El intercambio de conocimientos y experiencias entre los países donde el hambre y la malnutrición no son recuerdos tan lejanos y donde el hambre y la pobreza extrema siguen siendo realidades que suponen una amenaza forma parte integrante de la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición de forma duradera. Existe un gran potencial para seguir colmando el vacío tecnológico, incluido a través de la cooperación Sur-Sur y otras formas de intercambio de conocimientos.

#### *Mecanismos de gobernanza y coordinación*

119. La seguridad alimentaria es un concepto pluridimensional que incluye las dimensiones de la disponibilidad, el acceso, la estabilidad y la utilización de alimentos. Del mismo modo, una buena nutrición depende de la adopción de medidas efectivas en todos los sectores, que incluyen la mejora del acceso a una dieta variada, prácticas de atención y alimentación apropiadas y una sanidad y salud adecuadas. Por lo tanto, los progresos en esta amplia esfera dependen de sistemas eficaces de gobernanza basados en la multidisciplinariedad y la participación de muchas partes interesadas, cuyos principios fundamentales son la participación, la transparencia, la equidad y la rendición de cuentas. Por consiguiente, los mecanismos reforzados de gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional deberían conducir a procesos normativos inclusivos y transparentes basados en pruebas y en la rendición de cuentas, respaldados por una legislación adecuada e instituciones que funcionen adecuadamente.

120. Los principales retos actuales relacionados con el alza y la volatilidad de los precios de los alimentos, la degradación de los recursos naturales, la globalización, la urbanización y el cambio climático son solo algunos ejemplos de los ámbitos en que el fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza y una coordinación eficaz pueden marcar una diferencia. Entre los ejemplos claros de mejora de la gobernanza de la seguridad alimentaria y la nutrición a nivel mundial cabe citar el Equipo de tareas de alto nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria, el Comité Permanente de Nutrición del Sistema de las Naciones Unidas y, principalmente, el CFS.

#### *Alineación de las políticas, programas e inversiones*

121. Es preciso abordar las lagunas, las incoherencias, la fragmentación y las contradicciones del conjunto existente de políticas y programas macroeconómicos, sectoriales e intersectoriales, así como la inversión insuficiente en esferas clave. No solo las políticas de desarrollo y reducción de la pobreza en los planos mundial, regional y nacional, sino también las estrategias y programas subnacionales deben ser diseñados y coordinados desde la perspectiva de la seguridad alimentaria y la nutrición para garantizar la pertinencia y la adopción de medidas enérgicas para la consecución de los efectos deseados. Además de los objetivos explícitos de seguridad alimentaria y nutricional, las políticas, los programas y las inversiones deben estar respaldados por sistemas de información y mecanismos adecuados para supervisar los progresos y evaluar las repercusiones.

122. Es preciso hacer un seguimiento de las decisiones en materia de políticas mediante la adopción de medidas concretas de aplicación, acompañadas de una asignación de recursos con incentivos apropiados respecto a inversiones selectivas. Han de adoptarse marcos de políticas, programas e inversiones que apliquen un “planteamiento de doble componente” para la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición, prestando la debida atención al papel de las medidas de protección social encaminadas a hacer frente al déficit de consumo junto con medidas que fomenten una mayor capacidad de resistencia, autosuficiencia y seguridad alimentaria, y una alimentación adecuada de las personas pobres y vulnerables tanto a corto como a largo plazo.

#### *Contribución de los sistemas alimentarios y agrícolas a la nutrición*

123. Cabe resaltar los retos específicos relacionados con la nutrición en el contexto de la nueva “estrategia y visión para la labor de la FAO en materia de nutrición”. Para asegurar una buena nutrición, el acceso a una cantidad y calidad adecuada de alimentos, sobre todo por parte de los niños, debe combinarse con buenas prácticas de atención y alimentación (incluida la elección de alimentos

nutritivos para los adultos), y con el acceso a servicios sanitarios y un medio ambiente saludable. Además, los efectos negativos sobre la capacidad mental, la estatura, y la productividad laboral de la malnutrición crónica y la carencia de micronutrientes se ocultan a menudo en los primeros años de vida y se manifiestan de forma clara solo unos años más tarde. Por lo tanto, esto puede reducir la urgencia política de tomar medidas.

124. Los gobiernos, el sector privado y los organismos de desarrollo pueden considerar el estado nutricional como un indicador, y no como un factor importante del diseño y un logro clave de las políticas de desarrollo socioeconómico. Los responsables de la toma de decisiones también pueden considerar la malnutrición principalmente como una cuestión relacionada con la salud, en lugar de un problema que también debe abordarse a través del acceso a una alimentación equilibrada. Ello podría conducir a prestar una atención excesiva a intervenciones a corto plazo a expensas de objetivos a más largo plazo.

125. La erradicación de la malnutrición requiere, por tanto, reforzar el compromiso político y mejorar los conocimientos y la coordinación de las políticas y programas, así como la capacidad de las partes interesadas para abordar las causas básicas de una malnutrición. En este contexto, deberían examinarse las políticas y los programas con vistas a reforzar la contribución de los sistemas alimentarios y agrícolas para mejorar los logros en materia de nutrición. Los gobiernos, el sector privado y los organismos de desarrollo a menudo no aprovechan plenamente las aportaciones de los sistemas alimentarios y agrícolas para erradicar la malnutrición, especialmente su contribución a la mejora de la calidad de los alimentos y las dietas. Es importante concentrar todo el potencial de los sistemas alimentarios y agrícolas en el problema de la malnutrición, aprovechando las oportunidades existentes con objeto de que los sistemas aumenten su capacidad de alcanzar buenos logros en materia de nutrición, uniendo las aportaciones de la alimentación y la agricultura a las realizaciones en las esferas de la salud y la asistencia sanitaria. En el marco de las políticas, los programas y las inversiones se pueden tomar medidas en todo el sistema, desde la producción hasta la comercialización, el almacenamiento, la elaboración y el consumo, y mejorar los vínculos con otros sectores, procesos de gobernanza y el entorno normativo, para establecer sistemas alimentarios y agrícolas más eficaces que tengan en cuenta la nutrición. Deberían respaldarse al mismo tiempo las políticas y programas dirigidos a combatir la hipernutrición que ocasiona problemas de salud.

#### *La falta de capacidad institucional e individual para reducir la diferencia debida al género*

126. Debe reforzarse la capacidad institucional e individual para garantizar que las políticas, programas, inversiones y leyes se apliquen eficazmente en las diferentes esferas técnicas de trabajo. El hecho de otorgar a las mujeres un acceso, en condiciones de igualdad, a bienes, recursos productivos y oportunidades generará considerables ganancias en los sectores de la alimentación y la agricultura y para la sociedad. La adopción de medidas normativas apropiadas, acompañadas de medidas dirigidas a grupos concretos, pueden coadyuvar a reducir la diferencia debida al género en la agricultura y el mercado laboral de las zonas rurales.

#### *La seguridad alimentaria y la nutrición en las zonas urbanas*

127. Habida cuenta de la rápida urbanización en todo el mundo, las cuestiones relativas a la inseguridad alimentaria y la malnutrición en las zonas urbanas deben abordarse en la misma medida que en las zonas rurales. Las políticas y los programas de inversión deben abordar plenamente estas necesidades, reforzando al mismo tiempo los vínculos entre las zonas urbanas y rurales y garantizando una utilización sostenible de los recursos naturales para la población urbana y rural.

### **Plan de acción**

128. Se han formulado tres logros de la Organización para aplicar el primer objetivo estratégico, a saber:

- a) los Estados Miembros y sus asociados en el desarrollo formulan compromisos políticos explícitos para erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición, y asignan los recursos precisos al efecto;

- b) los Estados Miembros y sus asociados en el desarrollo adoptan mecanismos basados en hechos comprobados y una gobernanza inclusiva para erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición;
- c) los Estados Miembros y sus asociados en el desarrollo formulan, aplican, supervisan y evalúan las políticas, programas e inversiones para erradicar la inseguridad alimentaria y la malnutrición.

129. Estos logros se basan en la capacidad única de la FAO para establecer relaciones y trabajar con los países y asociados en el desarrollo, y actuar sobre todo como foro independiente e intergubernamental de múltiples partes interesadas, para el debate y la negociación de todos los asuntos relacionados con la alimentación, la nutrición y la agricultura. Ello incluye la función de la FAO de respaldar el CFS integrado por múltiples asociados, así como la organización y la prestación de apoyo para la celebración de reuniones técnicas con vistas a la adopción de políticas (por ejemplo, el Comité de Agricultura, el Comité de Pesca y el Comité Forestal). Asimismo, la FAO desempeña satisfactoriamente una función promotora y catalizadora para reforzar la seguridad alimentaria y nutricional gracias a su presencia en los países y regiones, así como mediante los bienes públicos mundiales que proporciona, entre ellos, la Base de datos estadísticos sustantivos de la Organización (FAOSTAT) y las publicaciones principales (tales como los documentos sobre el “Estado de...”), respaldados por fuertes campañas de comunicación.

130. Como organismo especializado de las Naciones Unidas con el mandato de recopilar, analizar, interpretar y difundir información y conocimientos relacionados con la alimentación y la agricultura, la FAO también debería proporcionar los análisis pertinentes basados en pruebas que conduzcan a compromisos políticos y actividades de promoción.

131. La capacidad de la FAO para trabajar como un “intermediario honesto” en una serie de sectores técnicos pertinentes a cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición, debería facilitar la armonización de políticas en estos ámbitos, y orientar el establecimiento de mecanismos de gobernanza transparentes y responsables (por ejemplo, a través de la elaboración y negociación de las directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a la alimentación y sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional).

132. Los ámbitos de conocimientos pluridisciplinarios de la FAO relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional, entre ellos, la agricultura, la silvicultura, la pesca y el desarrollo rural sostenible, junto con su reputación como un asociado de confianza de los gobiernos y otros asociados en el desarrollo, es una gran ventaja con respecto al tercer logro de la Organización. La capacidad de que dispone para difundir y compartir experiencias como una Organización mundial de conocimientos es una gran ventaja comparativa para el desarrollo de la capacidad institucional e individual en los planos nacional, regional y mundial.

133. A continuación se desarrollan en mayor detalle los logros de la Organización y sus productos constitutivos.

**Logro de la Organización 1:** Los Estados Miembros y sus asociados en el desarrollo formulan compromisos políticos explícitos para erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición, y asignan los recursos precisos al efecto.

134. El compromiso político es un requisito previo para adoptar políticas adecuadas y realizar inversiones para que las personas puedan ejercer su derecho a una alimentación adecuada, tanto a corto plazo, por medio de diversos instrumentos de protección social, como a medio y largo plazo, a través de medidas que promueven la capacidad de resistencia, la autosuficiencia, la seguridad alimentaria y una alimentación adecuada de las personas pobres y vulnerables. El compromiso político no solo se refiere a la responsabilidad del gobierno, sino también de la sociedad civil, el sector privado y la comunidad para el desarrollo más amplia.

135. Forjar un compromiso político requiere claramente la realización de un arduo trabajo de sensibilización y promoción por parte de una amplia gama de interesados, propiciando una comprensión común y cabal de los problemas y ofreciendo opciones de políticas para abordar las

causas subyacentes e inmediatas del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Las actividades de promoción deberían basarse en pruebas sólidas que requieren la presentación de información, estadísticas y análisis de una forma comprensible, convincente y que permita actuar sobre el modo en que los diferentes sectores pueden hacer una contribución positiva.

Producto 1.1: Concienciación de los responsables de la adopción de decisiones, los asociados en el desarrollo y la sociedad en general acerca de la necesidad urgente de tomar medidas decisivas para erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición.

136. Ello se conseguirá en gran medida como resultado de la realización de iniciativas de comunicación y promoción basadas en pruebas, que incluyen la organización y participación en asociaciones y conferencias regionales y mundiales de alto nivel en las que pueden asumirse compromisos sobre objetivos, metas y medidas. Entre las esferas de trabajo cabe citar las siguientes:

- a) el apoyo al CFS como la plataforma más importante en el plano mundial;
- b) una participación proactiva en otras iniciativas y declaraciones multilaterales, en concreto: el Comité Permanente de Nutrición del Sistema de las Naciones Unidas, el Equipo de tareas de alto nivel de las Naciones Unidas, la Iniciativa para el fomento de la nutrición (Scaling Up Nutrition [SUN]), la Iniciativa Esfuerzos Renovados contra el Hambre Infantil (REACH), el programa de desarrollo después de 2015, la Nueva alianza para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional (G-8), el Reto del Hambre Cero de las Naciones Unidas y el seguimiento de la Cumbre de Río+20;
- c) el mismo tipo de participación en las cumbres y reuniones de alto nivel, como la Conferencia Internacional sobre Nutrición: 21 Años después (CIN+21) y la Conferencia Internacional sobre los Bosques en pro de la Seguridad Alimentaria, que también se celebrará en 2013;
- d) reuniones regionales y nacionales sobre temas relacionados con la nutrición centradas principalmente en el establecimiento de sistemas agrícolas y alimentarios que tengan en cuenta la nutrición;
- e) la sensibilización sobre las contribuciones específicas de la ganadería, la pesca, la ordenación de los recursos naturales, los bosques y los árboles en las explotaciones agrícolas, la seguridad alimentaria y la nutrición;
- f) el intercambio de información sobre el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición a través de los medios de comunicación, sitios de Internet (incluidas las redes sociales y la prensa) y plataformas de intercambio de conocimientos;
- g) el establecimiento de relaciones con las comunidades económicas regionales y las instituciones de cooperación técnica regional con el fin de reforzar el compromiso con la seguridad alimentaria y nutricional;
- h) prestar apoyo a alianzas nacionales y regionales eficaces contra el hambre y la malnutrición, sobre la base de los principios del CFS de participación de múltiples partes interesadas;
- i) la difusión de instrumentos de promoción (escritos, directrices, directivas, etc.), en particular sobre los vínculos entre la nutrición y la alimentación, la agricultura, la ganadería, la pesca y la silvicultura.

Producto 1.2: Los Estados Miembros y otras partes interesadas tienen un entendimiento común de las múltiples dimensiones y causas del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición y de las opciones estratégicas para resolver los problemas subyacentes.

137. Esto se alcanzará mediante el suministro de información y pruebas sólidas para comprender la magnitud y las causas del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en todos los planos. Esta labor incluirá la generación y difusión de datos, estadísticas, información y análisis. En particular, el Organismo debería tratar de:

- a) poner a disposición de los interesados datos, normas y estadísticas de buena calidad que ayuden a comprender las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria y nutricional (que

- incluyen el consumo, la composición y la inocuidad de los alimentos), así como soluciones adecuadas;
- b) examinar y analizar los problemas actuales e incipientes –así como las tendencias a largo plazo– que tienen repercusiones en la seguridad alimentaria y la nutrición y reflejar esa labor analítica en el programa de desarrollo mundial (estudios e informes sobre la situación y las perspectivas mundiales, las principales publicaciones de la FAO y los documentos de referencia preparados para la CIN+21);
  - c) prestar apoyo metodológico para la realización de análisis y evaluaciones sobre la situación en relación con la seguridad alimentaria y la nutrición tanto en contextos humanitarios como de desarrollo, que incluyen la labor del Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura (SMIA), el Sistema de prevención de emergencia de plagas y enfermedades transfronterizas de los animales y las plantas (EMPRES) y los sistemas de información para la seguridad alimentaria y nutricional (ISFNS);
  - d) transmitir cómo la agricultura, la silvicultura, la pesca y otros sectores contribuyen a la seguridad alimentaria y nutricional y cómo las políticas, programas e inversiones en estos sectores pueden tener en cuenta la nutrición y hacer una aportación positiva a la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición;
  - e) prestar asistencia en la supervisión y evaluación de la seguridad alimentaria y la nutrición, que incluyen la evaluación de los efectos de las políticas y programas, y análisis de cómo las medidas específicas en materia de nutrición en diversos sectores productivos contribuyen a los efectos deseados;
  - f) reforzar las iniciativas encaminadas a generar y cotejar datos a través del establecimiento de asociaciones con el gobierno y otras partes interesadas en los distintos sectores (como la Alianza mundial sobre los suelos; LandPortal.info, World Agriculture Watch; la Asociación de Colaboración en materia de Bosques);
  - g) respaldar el Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición; y
  - h) facilitar el acceso, la utilización y el intercambio mundiales de servicios y productos del conocimiento de los Miembros y asociados.

**Producto 1.3:** Las partes interesadas a todos los niveles contribuyen a la formulación y negociación de marcos, políticas y programas destinados a acelerar la reducción del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición.

138. Este producto plasma, en particular, el papel de la FAO como foro neutral para facilitar el diálogo y la negociación sobre marcos, políticas y programas comunes, incluidas las “directrices voluntarias”, las normas y los códigos de conducta que respaldan las medidas para combatir el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Esta labor garantizará también que los marcos, políticas y programas pertinentes a otros objetivos estratégicos contribuyen positivamente al logro de la seguridad alimentaria y nutricional.

139. A continuación se indican algunos ejemplos de las esferas específicas de trabajo:

- a) prestar apoyo al Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición del CFS; brindar orientación sobre la aplicación de las directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a la alimentación y sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional;
- b) la elaboración de marcos comunes de rendición de cuentas en las Naciones Unidas (por ejemplo, el apoyo a la formulación de objetivos de desarrollo sostenible y el marco posterior de los ODM, fichas de evaluación y otros instrumentos de vigilancia);
- c) el apoyo a la aplicación de códigos de conducta y normas en los diferentes sectores de importancia para la seguridad alimentaria y nutricional;



- d) la formulación, negociación, ejecución y seguimiento de los resultados políticos de la CIN+21;
- e) facilitar el diálogo entre los países a nivel regional e internacional para compartir las enseñanzas extraídas y las buenas prácticas;
- f) la formulación, negociación y aplicación de un programa social para el desarrollo del sector ganadero;
- g) la incorporación de las consideraciones de nutrición en las políticas, programas e inversiones en los sectores alimentario, agrícola, pesquero y forestal.

Logro de la Organización 2: Los Estados Miembros y sus asociados en el desarrollo adoptan mecanismos basados en hechos comprobados y una gobernanza inclusiva para erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición.

140. La adopción de políticas para la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición requiere que los intereses de las personas pobres, más vulnerables y marginadas estén representados adecuadamente a fin de garantizar que se abordan sus necesidades y preocupaciones, se hace un seguimiento de los progresos realizados y se extraen lecciones, y que los responsables de la toma de decisiones rindan cuentas.

141. Los mecanismos de gobernanza mundial, regional, nacional y local en relación con la agricultura, la silvicultura y la pesca deberían dar suficiente cabida a la participación activa y significativa de la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones de pequeños productores. Han de garantizarse debidamente los vínculos a los mecanismos de gobernanza pertinentes a otros objetivos estratégicos y, en particular, el quinto objetivo estratégico destinado a aumentar la resiliencia ante las crisis, así como la relación entre los programas de socorro, rehabilitación y desarrollo.

Producto 2.1: Se establecen marcos institucionales y jurídicos para garantizar que los mecanismos de gobernanza y los procesos normativos en relación con la seguridad alimentaria y nutricional se basan en hechos comprobados, son inclusivos y respetan los principios de los derechos humanos.

142. Entre las actividades de apoyo a las medidas antedichas cabe citar las siguientes:

- a) promover sistemas de gobernanza que garanticen la aplicación de acuerdos tales como las directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación, y sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional; la inversión agrícola responsable y el Programa de acción para la seguridad alimentaria en países afectados por crisis prolongadas;
- b) examen, fortalecimiento y/o elaboración de marcos institucionales y jurídicos en materia de seguridad alimentaria y nutricional;
- c) reforzar y facilitar las asociaciones y alianzas regionales y nacionales contra el hambre y la malnutrición en base a los mismos principios de participación del CFS;
- d) prestar asistencia a los gobiernos en la inclusión de objetivos explícitos y mensurables en aras de mejorar la alimentación, la seguridad alimentaria y la nutrición en políticas y programas más amplios, garantizando al mismo tiempo la inclusión, la rendición de cuentas y la sostenibilidad.

Producto 2.2: Se dispone de sistemas y de la capacidad orgánica en materia de recursos humanos que respaldan los mecanismos reforzados de gobernanza de la seguridad alimentaria y la nutrición.

143. Este producto incluye el apoyo a sistemas dirigidos a mejorar la gobernanza de la seguridad alimentaria y la nutrición, así como la capacidad orgánica en materia de recursos humanos, garantizando en particular que la toma de decisiones se basa en pruebas y que los procesos de adopción de políticas son inclusivos y transparentes. Sus principales componentes son los siguientes:

- a) la elaboración y el establecimiento de mecanismos inclusivos de coordinación y consulta de las partes interesadas en los planos regional, nacional y local, que reúnen a distintos sectores (por ejemplo, la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca, la nutrición, la educación, el

- bienestar social y la sanidad) y partes interesadas (el sector público, el sector privado, la sociedad civil, los organismos de desarrollo), y la participación en la iniciativa REACH, la programación conjunta de las Naciones Unidas, la Nueva alianza para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional (G-8) y otras iniciativas de seguridad alimentaria y nutricional;
- b) una mejor comprensión de la gobernanza eficaz de la nutrición en los diferentes planos y brindar la orientación pertinente a los países y partes interesadas;
  - c) la Estrategia mundial para mejorar las estadísticas de agricultura y del medio rural en los países, incluido el Sistema de información estadística alimentaria y agrícola nacional (CountrySTAT);
  - d) ISFNS a nivel nacional y regional, que incluyen una mayor capacidad analítica y sustentan el Marco Integrado de Clasificación de la Seguridad Alimentaria y el mapeo de acciones para la seguridad alimentaria y nutricional;
  - e) el desarrollo de la capacidad institucional para producir, analizar, difundir y utilizar datos de alta calidad (por ejemplo, a través de las encuestas por hogares o de otro tipo y la labor sobre indicadores), también en relación con la adopción de dietas saludables, y la mejora de los comportamientos en relación con la alimentación y los logros en materia de nutrición;
  - f) el fortalecimiento de la capacidad para participar en debates multisectoriales sobre nutrición en los planos subnacional, nacional e internacional, tanto a nivel técnico como normativo.

Logro de la Organización 3: Los Estados Miembros y sus asociados en el desarrollo formulan, aplican, supervisan y evalúan las políticas, programas e inversiones para erradicar la inseguridad alimentaria y la malnutrición.

144. Además de aumentar el compromiso político y reforzar los mecanismos de gobernanza, las políticas, programas e inversiones en todos los planos deben contribuir de una manera más decidida y concreta a la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición. En la práctica, los responsables de la adopción de decisiones en los planos nacional, regional y mundial deberían tener la capacidad de examinar políticas, programas e inversiones sectoriales e intersectoriales y aumentar la coherencia y los efectos derivados de la consecución de este objetivo estratégico. Las medidas específicas de nutrición adoptadas en la agricultura, los recursos naturales, la pesca y la silvicultura, así como en el sistema alimentario en su conjunto, y la promoción del consumo de alimentos inocuos, suficientes y saludables recibirían la debida atención, además de hacer frente a las múltiples manifestaciones de la malnutrición (la subnutrición, la obesidad y la carencia de micronutrientes) de una forma duradera, complementando al mismo tiempo los enfoques basados en la salud. Este logro de la Organización abarca también los sistemas de seguimiento y evaluación.

Producto 3.1: Los Estados Miembros tienen la capacidad de elaborar y aplicar políticas, estrategias y programas de inversión intersectoriales en favor de la seguridad alimentaria y nutricional.

145. Esa labor incluirá los siguientes elementos:
- a) un examen de las políticas, programas e inversiones macroeconómicos, sectoriales y transversales con vistas a determinar las lagunas, las incoherencias y los efectos negativos no previstos;
  - b) un conjunto amplio y coherente de políticas, programas e inversiones que tengan en cuenta las cuestiones de género para garantizar una mayor seguridad alimentaria y nutricional;
  - c) el intercambio de las enseñanzas extraídas y las buenas prácticas, por ejemplo, por medio de conferencias, acuerdos de cooperación Sur-Sur y plataformas de intercambio de conocimientos (como el Foro Mundial sobre Políticas y Estrategias para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición [Foro FSN] y otras redes de conocimiento);
  - d) la creación de capacidad en los países para formular y aplicar políticas y programas que se adhieren a las buenas prácticas determinadas, entre ellas, los planteamientos de “doble componente” basados en derechos;

- e) la capacidad institucional e individual para formular y aplicar programas de acción en materia de seguridad alimentaria y nutricional dirigidos a grupos específicos;
- f) realizar inversiones públicas en los sectores alimentario y agrícola teniendo en cuenta las cuestiones relativas a la nutrición.

**Producto 3.2:** Se controla y evalúa sistemáticamente la aplicación de políticas, programas e inversiones sectoriales e intersectoriales.

146. La atención se centrará en:

- a) el fortalecimiento de la capacidad respecto a la evaluación y el seguimiento de los efectos de las políticas y programas (en todos los sectores) sobre la seguridad alimentaria y la nutrición, tomando en consideración las cuestiones de género en un determinado contexto;
- b) la capacidad nacional y local de los actores gubernamentales y no gubernamentales encargados de elaborar un proceso de formulación de políticas inclusivo, transparente y responsable;
- c) el intercambio de las enseñanzas extraídas y las buenas prácticas;
- d) el establecimiento de mecanismos de seguimiento de las políticas y la realización de análisis y evaluaciones de las deficiencias a este respecto (incluidos los marcos de políticas, instituciones y procesos);
- e) la creación de plataformas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional para el intercambio de experiencias y mejores prácticas internacionales;
- f) el establecimiento de mecanismos nacionales y regionales de coordinación en lo que respecta a la seguridad alimentaria y nutricional.

*Iniciativa regional (OE 1)*

**Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre 2025**

147. En el marco de esta iniciativa, se reafirmó el objetivo común de los países de la región en la Conferencia Regional de la FAO (2012), es decir, erradicar el hambre para 2025. La Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RLC) proporciona la secretaría técnica de la iniciativa. Los logros y productos regionales son:

**Logro 1:** Los Estados Miembros reafirman su compromiso político de erradicar el hambre y la malnutrición.

**Producto 1.1:** Se crea el Frente Parlamentario contra el Hambre (FPH) y se fortalece en 15 países a fin de que los gobiernos y la sociedad civil elaboren marcos jurídicos en favor de la seguridad alimentaria y nutricional.

**Producto 1.2:** El FPH de América Latina y el Caribe se consolida en el marco de las estructuras parlamentarias supranacionales como PARLATINO (Parlamento Latinoamericano).

**Logro 2:** Los gobiernos de la región, los parlamentarios y la sociedad civil tienen la oportunidad de mejorar el diálogo y la capacidad técnica para formular mecanismos de gobernanza y coordinación sobre cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional.

**Producto 2.1:** Las iniciativas de seguridad alimentaria y nutricional de los organismos regionales de integración (el Sistema de la Integración Centroamericana [SICA], la Comunidad del Caribe [CARICOM], la Unión de Naciones Suramericanas [UNASUR] y la Comunidad Andina [CAN]) se coordinan en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

**Producto 2.2:** La Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado de la CELAC solicita a la FAO que preste apoyo y brinde orientación a la Comunidad en materia de seguridad alimentaria y nutricional y sobre las cuestiones agrícolas.

**Producto 2.3:** Se refuerza la participación de América Latina y el Caribe en el CFS.

**Logro 3:** Los Estados Miembros de la región disponen de instituciones, estrategias y programas mejor preparados para hacer frente a la naturaleza multisectorial de la seguridad alimentaria y nutricional.

**Producto 3.1:** Ejecución de un programa de cooperación triangular regional Sur-Sur para la protección social, la alimentación escolar, la agricultura familiar y sistemas de seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes y programas en materia de seguridad alimentaria y nutricional.

***Objetivo estratégico 2: Aumentar y mejorar la provisión de bienes y servicios de la agricultura, la silvicultura y la pesca de una forma sostenible***

*Plan de acción (versión preliminar)*

**Contexto y justificación**

148. Se prevé que la población mundial aumente a 9 000 millones en 2050; solo en África la población alcanzará la cifra de 2 000 millones para esa fecha. Enormes fuerzas sociales, económicas y ambientales influirán en un mundo más poblado en el futuro con muchas incógnitas. Sin embargo, un mundo sin hambre requiere aumentar considerablemente la producción para satisfacer la creciente demanda y una transición firme hacia una agricultura más sostenible<sup>24</sup> en todas sus formas. El crecimiento necesario y la mejora de la agricultura implican la adopción de enfoques innovadores que aborden el tema de la sostenibilidad en favor de las personas (los productores de bienes y servicios) y la conservación del medio ambiente. El crecimiento de la agricultura es también el medio más eficaz de reducir la pobreza y lograr la seguridad alimentaria en la mayoría de los países. Exige la participación efectiva de los pequeños agricultores, las mujeres y las poblaciones autóctonas.

149. La FAO y sus Estados Miembros se enfrentan por tanto a un contexto drástico que requiere numerosas mejoras en la agricultura y la ordenación de los recursos naturales para alimentar a la creciente población y proporcionar un punto de partida para la reducción de la pobreza y la inseguridad alimentaria. En el pasado, las estrategias de desarrollo agrícola solían centrarse en obtener la máxima producción prestando una escasa atención, o sin prestar la debida atención, a los daños causados a los recursos naturales utilizados, o a otros bienes y servicios de los ecosistemas. Estos servicios ecosistémicos contribuyen a la eficacia y capacidad de recuperación de los sistemas agrícolas, ganaderos, forestales y pesqueros, además de aportar considerables beneficios ambientales.

**Principales factores subyacentes a la elaboración del segundo objetivo estratégico**

150. El diseño del segundo objetivo estratégico es innovador en cuanto a la atención que presta a las siguientes cuestiones: 1) la integración de la labor de la FAO en relación con los tres “pilares” de la sostenibilidad (ambiental, económica y social), y 2) la manera de dar lugar a la transición amplia necesaria para la adopción de prácticas más sostenibles por parte de un gran número de productores y administradores de recursos. Este ámbito también refleja los resultados de la Conferencia de Río+20, y sirve para explicar mejor la contribución de los sectores de la agricultura, la silvicultura y la pesca al concepto de producción y consumo sostenibles. A continuación se resumen otros factores fundamentales que se han tenido en cuenta.

*La escasez y degradación de la base de recursos naturales*

151. Se prevé que la mayor parte del crecimiento poblacional tenga lugar en zonas que dependen en mayor medida de la agricultura y que ya registran altos índices de inseguridad alimentaria. Al mismo tiempo, se espera que aumente la competencia por los recursos naturales. Esto puede deberse a la expansión urbana, la competencia entre los sectores agrícolas, la expansión agraria a expensas de los bosques, el aprovechamiento industrial del agua, el uso recreativo de la tierra y la competencia por la utilización de los océanos. En muchos lugares esto está dando lugar a la exclusión de los usuarios tradicionales del acceso a los recursos (y mercados).

---

<sup>24</sup> A efectos del presente documento, el término “agricultura” abarca los cultivos, la ganadería, la silvicultura, la pesca de captura y la acuicultura.

*La importancia de los servicios ecosistémicos*

152. Es fundamental comprender y aplicar los conceptos de la sostenibilidad en los sistemas de producción en aras de aumentar la provisión de bienes y servicios. En el primer informe de la FAO sobre el Estado de los recursos de tierras y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura se determinan los principales sistemas de producción agrícola en peligro, respecto a los cuales se propugna un cambio de paradigma hacia una agricultura sostenible. Es preciso realizar más investigaciones para comprender mejor la función que pueden desempeñar los servicios ecosistémicos en la mejora de los sistemas de producción agrícola, o la existencia de posibles “puntos de inflexión” respecto a las funciones de los ecosistemas en la agricultura.

*Efectos del cambio climático y la migración*

153. La agricultura es el mayor contribuyente al cambio climático, pero también se ve enormemente afectada por este fenómeno. Las actividades agrícolas producen directamente gases de efecto invernadero y utilizan grandes cantidades de energía de combustibles fósiles. El cambio climático reduce la resistencia de los sistemas de producción y contribuye a la degradación de los recursos naturales. Está previsto que el aumento de las temperaturas, la modificación de los regímenes de lluvias y la mayor frecuencia de los fenómenos extremos sean más severos en los próximos decenios. Al mismo tiempo, la agricultura ofrece un potencial considerable para mitigar el cambio climático.

154. La migración es un factor que complica aún más la situación debido a cambios sociales y demográficos fundamentales (que ya se están produciendo o se prevén) en las zonas rurales, con una clara repercusión en la producción. Entre los factores que pueden desencadenar los desplazamientos de personas cabe citar la pobreza, la inseguridad alimentaria, la desigualdad, la falta de oportunidades para ganar un sueldo y el aumento de la competencia por unos recursos escasos de tierras y aguas.

*Nuevas amenazas*

155. Además de las consecuencias del cambio del medio ambiente, el aumento de la circulación de personas y bienes y las variaciones en las prácticas de producción plantean nuevas amenazas de agentes patógenos (como la gripe aviar altamente patógena) o especies invasoras (como la mosca de la fruta tephritidae). Ello tiene efectos en la inocuidad de los alimentos, la salud humana y la productividad de los sistemas, que pueden verse agravados por políticas y una capacidad técnica inadecuadas, poniendo en peligro cadenas alimentarias enteras.

*Deficiencias en la gobernanza y la formulación de políticas*

156. Si bien los acuerdos e instrumentos internacionales tienen el potencial de mejorar considerablemente la ordenación de los recursos naturales, la experiencia hasta la fecha muestra que rara vez se aplican en su totalidad. Además, los mecanismos y programas de políticas dirigidos a la producción y conservación de los recursos están en su mayoría desarticulados. De hecho, es necesaria una ordenación integrada de los ecosistemas y/o territorios. Sin embargo, rara vez coinciden con los límites administrativos.

*Es preciso abordar una amplia gama de cuestiones relacionadas con las situaciones locales*

157. La naturaleza y el alcance de los retos antedichos varían considerablemente en función de los distintos sistemas de producción agrícola, que a su vez difieren en lo que respecta a las condiciones agroecológicas y socioeconómicas, exigiendo un gran esfuerzo de adaptación de soluciones efectivas. A este respecto, quizá convendría reconocer las tres principales categorías de sistemas agrícolas, como sigue:

- a) Los territorios y sistemas destinados a la producción intensiva de bienes (la acuicultura y los sistemas de regadío y de secano de pequeña a gran escala, etc., tanto en los países desarrollados como en desarrollo). En este sentido, los principales desafíos son el agotamiento y la degradación de los recursos naturales y el aumento de los costos correspondientes, así como la elevada contaminación que comportan.

- b) Los territorios y sistemas de producción extensiva (de menores insumos externos), que acogen a menudo a productores que obtienen rendimientos bajos e inestables de la producción agrícola y que no tienen acceso a recursos para mejorar la producción, y la degradación de los recursos.
- c) Las áreas centradas en la prestación de servicios de los ecosistemas (no relacionados con los alimentos), que incluyen, entre otros, ecosistemas vírgenes como las pluviselvas, las praderas, algunas zonas oceánicas y de tundra, y zonas que se hallan cada vez más amenazadas debido a unos usos que compiten entre sí.

*Se necesita un proceso dinámico de innovación*

158. La sostenibilidad debe entenderse como un proceso, en lugar de un resultado final concreto a alcanzar. Esto, a su vez, requiere la elaboración de marcos técnicos, normativos, financieros y de gobernanza que respalden a los productores agrícolas y a los administradores de recursos que participen en un proceso dinámico de innovación.

*Cuatro principios rectores*

159. Del análisis del contexto antedicho pueden derivarse cuatro principios fundamentales para orientar la formulación de nuevos enfoques dirigidos a mejorar los sistemas de producción agrícola. En concreto:

- d) el aumento de la eficacia en la utilización de los recursos, es decir, con el fin de lograr una mayor productividad con menores insumos, reduciendo al mínimo las externalidades negativas;
- e) el aumento de la capacidad de recuperación ante perturbaciones, tales como plagas, enfermedades y los efectos del cambio climático;
- f) determinar y potenciar el papel de los servicios de los ecosistemas, especialmente en cuanto a sus efectos sobre la eficacia en el uso de los recursos y la capacidad de recuperación de los mismos;
- g) facilitar el acceso a la información pertinente, que incluye las tecnologías y la función de los sistemas agrícolas respecto al logro de la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.

**Plan de acción**

160. Se han formulado cuatro logros de la Organización para aplicar el OE 2, a saber:

- a) los productores y gestores de recursos naturales adoptan prácticas que aumentan y mejoran el suministro de bienes y servicios en el sector de la agricultura, la actividad forestal y la pesca de forma sostenible;
- b) los interesados de los Estados Miembros refuerzan la gobernanza (las leyes, las políticas y las instituciones que son necesarias para apoyar a los productores en la transición a sistemas agrícolas sostenibles);
- c) los interesados adoptan y aplican mecanismos de gobernanza internacional necesarios para mejorar y aumentar la oferta de bienes y servicios en el sector de la agricultura, la actividad forestal y la pesca de forma sostenible;
- d) los interesados toman decisiones sobre la base de hechos comprobados respecto de la planificación y la gestión de la agricultura y los recursos naturales para apoyar la transición hacia una agricultura sostenible mediante la supervisión, las estadísticas, la evaluación y el análisis.

161. Estos logros bastante ambiciosos que se prevé alcanzar deberían beneficiarse del acceso privilegiado de la FAO a los responsables de la formulación de políticas agrícolas y ambientales a nivel mundial y nacional, y de su capacidad de respaldar la transición necesaria a gran escala hacia enfoques más sostenibles gracias a sus amplios conocimientos técnicos sobre el terreno –en todas las disciplinas, y entre países y regiones– que pueden ser utilizados para inspirar las decisiones

estratégicas. La FAO también tiene mucha experiencia en la integración de las consideraciones relativas a la ordenación de los recursos naturales en las estrategias generales en pro de la seguridad alimentaria y nutricional y la reducción de la pobreza.

162. En general, el OE 2 implica una labor principalmente en cuatro esferas, a saber:
- a) marcos propicios para sistemas de producción racionales desde el punto de vista económico, social y ecológico que incorporen el uso eficaz de los recursos, la resistencia y servicios ecosistémicos respecto a la producción agrícola y la accesibilidad a los mismos;
  - b) la elaboración, el intercambio y la adaptación de tecnologías y enfoques importantes en el plano local con una serie de asociados, centrándose en hacer frente a los obstáculos con vistas a su adopción a una escala más amplia;
  - c) el desarrollo de la capacidad para acceder a pruebas y utilizarlas para respaldar las políticas y decisiones de planificación;
  - d) el fortalecimiento de los instrumentos y mecanismos internacionales de gobernanza relacionados con el uso sostenible de los recursos, prestando especial atención a su aplicabilidad.

163. Los logros de la Organización y sus productos constitutivos se elaboran más adelante (nota: en vista de la complejidad de la labor relacionada con este objetivo estratégico y de la necesidad de recabar la participación de un gran número de unidades, la lista de productos es muy provisional en esta etapa y se desarrollará en mayor detalle después de celebrar las consultas pertinentes con todas las partes interesadas).

Logro de la Organización 1: Los productores y gestores de recursos naturales adoptan prácticas que aumentan y mejoran el suministro de bienes y servicios en el sector de la agricultura, la actividad forestal y la pesca de forma sostenible.

164. La tecnología, la investigación y el desarrollo tienen una función esencial que desempeñar con miras a integrar en mayor medida los conocimientos locales de lo que se ha logrado en general en el pasado. La mejora de la sostenibilidad en los sistemas depende de la introducción de pequeñas mejoras por parte de un gran número de productores, así como de administradores de recursos. Los conocimientos locales acerca de las limitaciones y oportunidades sobre el terreno pueden orientar el establecimiento de prioridades y mejorar la tecnología. Ello requerirá la creación de alianzas sólidas entre las organizaciones técnicas orientadas a la inversión para que la transición sea una realidad.

165. Asimismo será importante desarrollar la capacidad nacional y local adecuada para apoyar la innovación y la inversión a fin de aumentar la eficacia en el uso de los recursos y la resistencia, que incluye el valor de los servicios ecosistémicos para la agricultura. Ello se puede hacer a través de la adopción de mejores prácticas, la introducción de cambios estructurales del lado del productor, o mediante la reducción de los desperdicios y las pérdidas a lo largo de la cadena de producción y suministro. La protección de los sistemas de producción y las cadenas alimentarias de una serie de amenazas debería garantizarse a través de sistemas de vigilancia y alerta rápida, además de mediante la adopción de medidas para aumentar la resistencia de los ecosistemas expuestos a la variabilidad del clima, los recursos y los mercados.

Producto 1.1: Los sistemas de producción y las prácticas de ordenación se diseñan y evalúan en función de su potencial para mejorar y aumentar la producción sostenible de bienes y servicios.

Producto 1.2: Los productores y administradores de recursos naturales determinan y adoptan prácticas de ordenación que favorecen la mejora y el incremento de la producción sostenible de bienes y servicios.

Producto 1.3: Las organizaciones e instituciones, incluidas las cooperativas y organizaciones de productores tienen la capacidad de apoyar y promover la innovación y la transición hacia la producción sostenible de bienes y servicios agrícolas, facilitando el acceso a los recursos necesarios, así como incentivos económicos adecuados.

Logro de la Organización 2: Los interesados de los Estados Miembros refuerzan la gobernanza (las leyes, las políticas y las instituciones que son necesarias para apoyar a los productores en la transición a sistemas agrícolas sostenibles).

166. Se necesitan políticas e instituciones que valoren la contribución de los recursos naturales en las actividades agrícolas de una manera coherente. Hay una gama de opciones de políticas a este respecto, desde proporcionar incentivos para la adopción de prácticas sostenibles hasta la imposición de reglamentos y sanciones económicas a las medidas que contribuyan al agotamiento o la degradación de los recursos naturales. Las políticas deben ir acompañadas de medidas de aplicación concretas sobre el terreno, lo cual exige mecanismos de buena gobernanza en cuanto a la participación, la rendición de cuentas, la equidad y la transparencia.

167. Las reformas institucionales han de reforzar los servicios de asesoramiento técnico y la capacidad de investigación, así como asegurar la aplicación y el cumplimiento. La FAO promoverá la buena gobernanza como un componente clave de un entorno propicio para aumentar la producción sostenible. La FAO también coadyuvará a los países en la aplicación de directrices sobre dimensiones clave como la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, la pesca o la silvicultura responsables.

Producto 2.1: Se aplican las políticas y los marcos reglamentarios para fomentar la eficacia en la utilización de los recursos, aumentar la resistencia y reducir las externalidades ambientales negativas de las prácticas agrícolas.

Producto 2.2: Se aplican políticas que facilitan un mayor acceso a los recursos productivos dirigidas a grupos destinatarios clave, entre ellos, los pequeños productores y las personas pobres de las zonas rurales, elaboradas a través de procesos inclusivos y justos negociados que toman en consideración la equidad de género.

Producto 2.3: Se aplican políticas que incrementan la viabilidad económica, ambiental y social de las prácticas sostenibles y aumenta la producción, que incluyen marcos y capacidad de inversión.

Producto 2.4: Las instituciones y servicios de apoyo pueden proporcionar una ayuda efectiva a los productores para superar los obstáculos al aumento de la producción sostenible.

Logro de la Organización 3: Las partes interesadas adoptan y aplican mecanismos internacionales de gobernanza necesarios para mejorar y aumentar la provisión de bienes y servicios en la agricultura, la silvicultura y la pesca de manera sostenible.

168. La FAO prestará apoyo a los mecanismos internacionales de gobernanza relacionados con los objetivos de sostenibilidad en la agricultura, la silvicultura y la pesca, y a la distribución equitativa de los beneficios derivados de los recursos naturales. Además, proporcionará información, datos y análisis esenciales a los procesos intergubernamentales y de múltiples partes interesadas cuyo objetivo es la sostenibilidad y, en varios casos, prestará servicios de secretaría. Asimismo, la FAO apoyaría y controlaría activamente la aplicación de los instrumentos concertados. En cuanto a los instrumentos internacionales defendidos por otros organismos, la FAO seguirá garantizando que los conocimientos y cuestiones relativas a la agricultura se reflejan debidamente. A nivel nacional, será necesario reforzar la capacidad de los países para participar en las negociaciones de instrumentos internacionales, con objeto de garantizar que se abordan sus preocupaciones y circunstancias, facilitando así la aplicación de los acuerdos resultantes. En el mismo plano nacional, deberían establecerse mecanismos intersectoriales de coordinación más sólidos en aras de una mayor coherencia tanto de los objetivos de producción como de protección, y de mejorar la eficacia de las instituciones y enfoques de ordenación del territorio.

Producto 3.1: Los acuerdos e instrumentos internacionales se negocian, adoptan y aplican en pro del crecimiento sostenible en los sectores agrícola, forestal y pesquero.

Producto 3.2: Se establecen o refuerzan alianzas y mecanismos de coordinación e intercambio de conocimientos sobre cuestiones relativas a la sostenibilidad en la producción y ordenación de los recursos naturales.



**Producto 3.3:** Se refuerza la capacidad para asegurar que los objetivos de los acuerdos e instrumentos internacionales se aplican en el plano nacional de forma efectiva.

**Logro de la Organización 4:** Los interesados toman decisiones sobre la base de hechos comprobados respecto de la planificación y la gestión de la agricultura y los recursos naturales para apoyar la transición hacia una agricultura sostenible mediante la supervisión, las estadísticas, la evaluación y el análisis.

169. Ello requiere un sólido marco conceptual y analítico para evaluar el proceso de transición hacia prácticas más sostenibles, así como trabajo en la definición y medición de los indicadores clave de la eficacia en la utilización de los recursos y la resistencia, y la determinación de la competencia (potencial) en el uso de los recursos. En particular, los desafíos en relación con las existencias y las tasas de utilización de los recursos naturales deben abordarse en el plano adecuado, reflejando los límites de los territorios o ecosistemas. Estos pueden traspasar las fronteras nacionales, y su resolución exige una colaboración internacional.

170. Se necesitan datos y estadísticas, información geoespacial y mapas, así como información cualitativa para respaldar este análisis, que incluyen el tamaño, la calidad, el uso y la capacidad productiva de la tierra, el agua, los bosques, los océanos y las aguas continentales, y las repercusiones de la agricultura, la silvicultura y la pesca sobre estos recursos. La FAO facilitará y participará en los procesos de recopilación de datos, utilizando las definiciones y baremos acordados para las diversas dimensiones de la sostenibilidad y contribuirá a realizar análisis de las tendencias mundiales y regionales. No obstante, la disponibilidad de alimentos es una condición necesaria pero no suficiente para tomar decisiones basadas en pruebas más acertadas. La FAO fomentará la capacidad para utilizar de forma efectiva los diversos instrumentos y productos de información elaborados y difundidos. En el marco de las actividades dirigidas al fortalecimiento de la capacidad abordará asimismo los datos pertinentes a nivel local, en algunos casos con el fin de proporcionar las aportaciones necesarias para los modelos utilizados.

**Producto 4.1:** La información está disponible para la comprensión de la situación, las tendencias y las perspectivas sobre la evolución ulterior de la producción y los recursos de las plantas, los animales, los bosques, los peces y la acuicultura, incluidas las amenazas ocasionadas por el cambio climático.

**Producto 4.2:** Se ponen a disposición instrumentos conceptuales y analíticos para la evaluación, planificación y gestión del uso sostenible de los recursos naturales en los sistemas agrícolas, incluidos los valores de los servicios ecosistémicos de los sistemas agrícolas a través de la conservación o rehabilitación de los recursos genéticos, de la tierra, el agua y la biodiversidad.

**Producto 4.3:** Fortalecimiento de la capacidad de los países para recopilar los datos pertinentes, y utilizarlos con objeto de tomar decisiones más acertadas basadas en pruebas.

#### *Iniciativas regionales (OE 2)*

171. Se respaldarán dos iniciativas regionales, a saber:

#### **Sistemas de producción basados en el arroz en Asia y el Pacífico**

172. Los pequeños agricultores de los sistemas de producción basados en el arroz serán el grupo beneficiario de esta iniciativa, teniendo en cuenta que son responsables de más del 80 % de la producción total de la región. La atención se centrará en lograr que los pequeños agricultores tengan acceso y adopten prácticas de ordenación sostenibles que aumenten la productividad y reduzcan los efectos ambientales negativos.

173. Se realizarán actividades piloto recurriendo a redes y servicios de asesoramiento participativos, prestando especial atención a los sistemas sostenibles de producción basados en el arroz que comportan múltiples productos básicos y de otro tipo (que incluyen la producción de cereales y pescado, bienes y servicios públicos, créditos de carbono; la adopción de mejores prácticas de gestión del agua, la fertilidad de suelos y el manejo de plagas). Se elaborará una metodología para evaluar la eficiencia económica, social y ambiental del uso de insumos en los sistemas de producción del arroz de los pequeños agricultores y sus posibles vínculos con el cambio climático.

174. Al mismo tiempo, se adoptarán medidas a fin de que los responsables de la formulación de políticas participen eficazmente en las políticas e inversiones nacionales que promuevan la sostenibilidad en los sistemas de producción de arroz. La iniciativa implicará la colaboración con las autoridades locales y nacionales con objeto de examinar e incorporar buenas prácticas e instrumentos. La iniciativa, ejecutada conjuntamente por el personal técnico de la sede y las oficinas regionales, dará lugar a una red de conocimientos sobre la cadena de valor y los sistemas eficaces de producción del arroz, y estará dirigida especialmente a los pequeños agricultores.

#### **La escasez de agua en el Cercano Oriente**

175. La región tiene una larga historia de iniciativas que han tratado de mejorar las prácticas de ordenación de las tierras agrícolas y los recursos hídricos. Se han extraído enseñanzas que pueden compartirse, si bien es fundamental aportar nuevas ideas al proceso a fin de encontrar soluciones duraderas a los problemas relativos a la escasez de agua. Será esencial adoptar enfoques innovadores respecto a la gestión del agua, facilitando el acceso a prácticas demostradas y eficaces de ordenación y aprovechamiento de los recursos hídricos.

176. En el marco de esta iniciativa se examinarán los principales hitos de las políticas y estrategias de ordenación del agua para la agricultura en los últimos 10 a 15 años, y se abordarán los resultados y las medidas de seguimiento en una reunión regional. El examen se llevará a cabo en un conjunto de países representativos de la región y se centrará en la determinación de las ventajas e inconvenientes de las prácticas, políticas y medidas actuales de ordenación del agua. Asimismo se presentarán en la reunión regional experiencias similares ajenas a la región. Se mantendrá una estrecha colaboración con los principales asociados activos en la esfera de la ordenación de los recursos hídricos en la región.

### ***Objetivo estratégico 3: Reducir la pobreza rural***

#### *Plan de Acción (versión preliminar)*

#### **Contexto y justificación**

177. Aunque la pobreza ha disminuido por lo general en todo el mundo, la pobreza extrema suele concentrarse en las zonas rurales; la situación varía considerablemente de una región a otra. En 2010, cerca del 35 % del total de la población rural de los países en desarrollo estaba clasificada como muy pobre, lo que significa una disminución con respecto al 54 % en 1988. Este descenso global, de signo positivo, se debe fundamentalmente a la reducción en masa de la pobreza rural en Asia oriental (un 15 % sigue padeciendo pobreza extrema). Los mayores índices de pobreza se registran en el África subsahariana (60 %), seguida por Asia meridional (45 %), América Latina y el Caribe (10 %) y el Oriente Medio y África del Norte (5 %). Dentro de las distintas regiones, algunos países y subregiones obtuvieron mejores resultados que otros. Las tendencias mundiales del cambio climático, la demografía y la migración también están determinando la distribución de la pobreza en las regiones y en las zonas rurales y urbanas.

178. La pobreza rural se concentra principalmente en los hogares de pequeños productores de subsistencia y practicantes de la agricultura familiar, pescadores, población pobre sin tierra empleada en empresas rurales agrícolas y no agrícolas y otros habitantes del medio rural que carecen de acceso a oportunidades productivas de ningún tipo (por ejemplo, niños, discapacitados o personas de edad).

179. Aunque las fronteras entre todos ellos no son precisas, cabe distinguir las siguientes tres categorías generales de población rural que padece pobreza extrema (a las cuales deben aplicarse estrategias distintas):

- a) hogares de pequeños productores y practicantes de la agricultura familiar (incluidos pequeños pescadores, criadores de ganado y usuarios de bosques) que tienen acceso a algunas tierras pero hacen frente a otras limitaciones que coartan su productividad;
- b) trabajadores rurales, incluidos los que trabajan por cuenta propia en el sector agrícola y los jornaleros que trabajan en el sector agrícola o en empresas no agrícolas, que están sujetos a condiciones de empleo precarias y perciben una remuneración baja;

- c) segmentos de la población con dificultades para acceder a oportunidades de empleo agrícola o no agrícola.

180. Una evolución importante observada los últimos años es que la proporción de ingresos no agrícolas de los hogares rurales ha ido en aumento en todas las regiones, pues estos hogares normalmente combinan fuentes de ingresos procedentes de ocupaciones agrícolas y no agrícolas. Sin embargo, las características comunes de gran parte de la población que padece pobreza extrema, además de los ingresos bajos, siguen siendo la marginación social y política, la exclusión y la discriminación, el bajo nivel de salud y educación y los obstáculos culturales y lingüísticos, todo ello por causas diversas que varían de una población a otra y de una región a otra. Estas desigualdades deben combatirse mediante programas selectivos que amplíen las oportunidades y aborden las limitaciones concretas que encuentra cada una de las tres categorías generales.

### **Principales factores subyacentes a la elaboración del objetivo estratégico 3**

#### *Políticas mal orientadas*

181. Las notables reducciones de la pobreza rural registradas en períodos recientes han tenido lugar en contextos de rápido crecimiento económico, pero el crecimiento económico sin más no comporta automáticamente una reducción de la pobreza para todos. Algunos segmentos de la población, en particular productores y trabajadores a muy pequeña escala, las mujeres, los jóvenes y las poblaciones indígenas, siguen estando expuestos a la exclusión de los recursos productivos, los servicios, la representación política y social, el empleo y los programas públicos de apoyo. El problema se ve agravado por políticas que reducen el gasto público, gravan en exceso la agricultura, favorecen la ayuda alimentaria antes que las inversiones y no dan prioridad a la igualdad y la participación. Además, incluso políticas y programas encaminados a mejorar los medios de vida de los pequeños productores pobres (por ejemplo, subvenciones a los insumos) pueden beneficiar más a productores a mayor escala que a sus beneficiarios previstos. A ello se debe que sean necesarias intervenciones de política orientadas expresamente a hacer frente a la exclusión y las desigualdades.

182. Otro problema es que los sistemas nacionales de datos no siempre están desglosados por factores esenciales (como la edad, el género, la etnia o la escala de producción), lo cual impide entender la escala y el carácter de la pobreza rural. También son deficientes las capacidades de establecer metas y supervisar los progresos realizados en el ámbito de la pobreza rural, y, en la práctica, los gobiernos suelen anteponer los intereses de la población urbana cercana a los de los habitantes pobres del medio rural, que están más alejados. Como consecuencia de ello, las políticas suelen estar sesgadas a favor de la población urbana.

#### *Falta de acceso equitativo a activos y recursos productivos*

183. Los medios de vida de la población rural pobre dependen en gran medida del “capital natural”, en particular de recursos de propiedad común como la pesca, los bosques y el agua. La falta de acceso seguro a estos recursos limita la productividad agrícola de los pequeños productores y los practicantes de la agricultura familiar, problema agravado por la demanda de otros sectores y la mayor escasez general de recursos. La ausencia o la imperfección de los regímenes de ordenación de los recursos naturales y de tierras son causa de sobrepesca, deforestación y degradación forestal, agotamiento de los acuíferos y disminución de la calidad del suelo. Los sistemas mal diseñados o inapropiados de administración de las tierras perpetúan la desigualdad en el acceso, merman la seguridad de tenencia de la tierra o exacerban el conflicto, lo cual merma a su vez la disponibilidad de alimentos y la accesibilidad a estos. Así pues, la inequidad en el acceso a los recursos y su ordenación insostenible limitan la participación en diversas actividades socioeconómicas, así como los procesos conexos de adopción de decisiones.

184. Las desigualdades en el acceso a los recursos productivos, especialmente acusadas para las mujeres, los jóvenes y las poblaciones indígenas, a veces obligan a estas personas a abandonar la agricultura o migrar a otra zona en busca de oportunidades mejores. Por ejemplo, las mujeres siguen constituyendo apenas del 10 % al 20 % del total de propietarios de tierras; las tierras que poseen suelen ser de tamaño reducido y calidad inferior, mientras que sus derechos son más inseguros. El

acceso de las poblaciones indígenas<sup>25</sup> a sus tierras y territorios tradicionales y a los recursos de propiedad común es también inseguro o inexistente.

#### *Acceso a servicios*

185. En muchas zonas, los sistemas vigentes de servicios rurales para la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca y el consumo y el cuidado domésticos están sujetos a la “triple amenaza” del mal funcionamiento del mercado, el Estado y la comunidad. En el mejor de los casos, estas entidades no son consonantes con las necesidades de la población rural pobre; en el peor, pueden hacer caso omiso de ella. Son insumos críticos los servicios financieros, jurídicos, de comercialización, tecnológicos, de investigación, de extensión, de enseñanza agrícola, de información, energéticos, alimentarios y de bancos de semillas, así como otros servicios que facilitan la participación en actividades agrícolas (por ejemplo, el cuidado de niños). La prestación de servicios al sector alimentario y agrícola hace frente a limitaciones de la demanda<sup>26</sup> y de la oferta<sup>27</sup>. Aunque el sector privado contribuye apreciablemente a la prestación de servicios, no suele estar interesado en la clientela de la población rural pobre a causa de los escasos beneficios y los riesgos elevados. Tampoco se está prestando suficiente atención al desarrollo de las tecnologías más indicadas para los hombres, mujeres, jóvenes y poblaciones indígenas pobres de las zonas rurales. Por su parte, es frecuente que las ONG y los proveedores comunitarios de servicios no puedan atender eficazmente a la población pobre a causa de la escasa capacidad interna, el posible favoritismo y los recursos limitados. Las instituciones estatales, que a menudo son los principales proveedores de servicios a la población rural pobre de los países en desarrollo y, por lo general, se encargan de los servicios dirigidos a estos grupos, se ven coartadas por los procedimientos burocráticos y la falta de capacidad, financiación e incentivos para crear entornos favorables a la entrega.

#### *Organizaciones débiles o ausentes (capital social)*

186. Los productores y pescadores pobres y pequeños son víctimas del aislamiento y la lejanía de las viviendas y lugares de producción. Pocos están organizados y, cuando lo están, sus organizaciones suelen ser débiles y poco equitativas. Carecen de voz y oportunidades para influir o participar en la adopción de decisiones. En particular, las comunidades indígenas suelen vivir en zonas rurales remotas caracterizadas por condiciones ambientales arduas y un acceso difícil a los centros del poder político o la actividad económica. Las organizaciones de carácter asociativo de las zonas rurales suelen estar controladas por las élites locales, siendo limitada la participación y la influencia de las mujeres, los jóvenes y las poblaciones indígenas en sus decisiones, excepto cuando estos grupos forman organizaciones propias.

#### *Escasas oportunidades de empleo y falta de condiciones de trabajo decentes*

187. En las zonas rurales, los “trabajadores pobres” (la segunda categoría mencionada), que ganan menos de 1,25 USD diarios, constan fundamentalmente de trabajadores no agrícolas sin tierra, productores de subsistencia independientes o por cuenta propia y personas que aportan trabajo a su familia, incluidas las que obtienen ingresos de actividades no agrícolas. A escala mundial, casi ocho de cada diez trabajadores pobres viven en zonas rurales y gastan en alimentos una gran proporción de su renta disponible. El empleo digno, incluida la protección ante el desempleo, es fundamental para el logro de la seguridad alimentaria, pero en muchas zonas rurales persisten el desempleo, el subempleo, la remuneración insuficiente, las malas condiciones de trabajo y la exposición a riesgos laborales.

<sup>25</sup> Se estima que en todo el mundo hay 370 millones de indígenas en más de 70 países. Aunque apenas constituyen un 5 % del total de la población mundial, las poblaciones indígenas aglutinan más del 15 % de la población mundial pobre, y sus niveles de ingresos e indicadores de desarrollo humano (salud, educación, etc.) son sistemáticamente inferiores a los de los grupos no indígenas (Banco Mundial, 2003, 2004).

<sup>26</sup> Entre las limitaciones de la demanda cabe destacar la distancia, los costos de las transacciones, los requisitos en materia de alfabetización, la escasa calidad, fiabilidad e idoneidad de los servicios ofrecidos y la falta de conocimientos de los pequeños productores con respecto a los servicios disponibles, así como su incapacidad de suministrar información de mercado relativa a sus necesidades.

<sup>27</sup> Entre las limitaciones de la oferta cabe destacar la dificultad para prestar servicios sostenibles, rentables y eficaces en función del costo a poblaciones dispersas cuyo poder adquisitivo es limitado y el deficiente conocimiento por los proveedores del carácter y la concentración de la demanda.

Actualmente se tienen indicios de que los jóvenes y las poblaciones indígenas tienen limitadas las oportunidades de empleo productivo y digno en el sector agrícola. La escasez de oportunidades de empleo y la condición de los trabajos en el sector agrícola empujan a muchos jóvenes a abandonar la agricultura y las zonas rurales en dirección a centros urbanos del país o del extranjero. A la vez, un 60 % del trabajo infantil se concentra en el sector agrícola e incluye actividades peligrosas y arriesgadas que pueden poner en peligro la salud, el desarrollo y la educación del niño.

*Protección social rudimentaria o ineficaz en las zonas rurales*

188. La tercera categoría de personas que padecen pobreza extrema (quienes tienen dificultades para acceder a oportunidades de cultivo o de empleo) es muy vulnerable a las crisis, por pequeñas que sean, que pueden arrastrarlas aún más a la pobreza, las privaciones, la inanición e incluso una muerte prematura. Para que esto no ocurra, los gobiernos procuran ofrecer programas de protección social que combinan objetivos en materia de reducción del hambre y la pobreza operando en distintas fuentes de derechos: producción (por ejemplo, subvenciones a los insumos), trabajo (programas de obras públicas), comercio (subvenciones relativas a los precios de los alimentos, gestión de las reservas de cereales) y transferencias (alimentación escolar, alimentación complementaria, transferencias de efectivo)<sup>28</sup>. No obstante, la posible contribución de las medidas de protección social a la reducción de la pobreza no se explota actualmente del todo en las zonas rurales.

189. La eficacia de la protección social para cumplir sus objetivos se ha visto afectada por problemas relacionados con la selección, la asequibilidad, las modalidades de ejecución, los efectos disuasorios, la independización, la posibilidad de ampliación y la rendición de cuentas. La falta de transparencia e información sobre los programas de protección social, la falta de conciencia entre los posibles beneficiarios y la discrecionalidad administrativa, que ha sido fuente de favoritismos y discriminación, también pueden contribuir a que esos programas no lleguen a gran parte de los más necesitados. Es también fuente de dificultades la competencia entre la protección social y las políticas agrícolas por los recursos financieros y la influencia, que son limitados, especialmente cuando se entienden como esferas de política distintas y están a cargo de organismos distintos. En la práctica, también pueden surgir conflictos entre distintas medidas de protección social en lo que respecta a su calendario, su formulación y su aplicación y a la falta de coordinación y coherencia entre ellas.

*Ingredientes del éxito*

190. A fin de condensar en pocas palabras un ámbito muy complejo, cabe afirmar que los entornos favorables orientados a la reducción de la pobreza rural deberían combinar los siguientes elementos críticos:

- a) mejoras en la orientación de las políticas, un mejor acceso a los recursos productivos y su distribución, marcos normativos y jurídicos para la ordenación común de los recursos naturales, mejoras en la administración de la tierra, un aumento sostenible de la productividad, mejoras en la prestación de servicios y enfoques innovadores y organizaciones de productores fortalecidas e inclusivas;
- b) plasmación del crecimiento económico en un incremento de las oportunidades de empleo rural agrícola y no agrícola decente para los hombres, las mujeres y los jóvenes;
- c) potenciación de las sinergias entre las políticas de protección social y de desarrollo rural, lo cual garantizará una combinación eficaz de instrumentos y, en última instancia, tendrá repercusiones positivas en la reducción de la pobreza rural, la seguridad alimentaria y la ordenación sostenible de los recursos naturales.

191. A la vez, habría que prestar gran atención a varios temas transversales:

- a) el fortalecimiento de la igualdad de género y los enfoques que tienen en cuenta las cuestiones de género;

---

<sup>28</sup> “Protección social en favor de la seguridad alimentaria”, informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 2012.

- b) el apoyo a los grupos desfavorecidos (por ejemplo, los jóvenes, las personas de edad y las poblaciones indígenas);
- c) el reconocimiento de la diversidad en los ámbitos agroecológico, sociocultural, económico, político e institucional;
- d) la creación de un conjunto sólido de información empírica, incluidas las enseñanzas adquiridas y el análisis de la repercusión de anteriores políticas;
- e) la promoción de la seguridad nutricional mediante políticas, programas e inversiones que tengan en cuenta la nutrición en diversos sectores;
- f) mejoras en los sistemas de gobernanza en todos los niveles para que la labor de reducción de la pobreza resulte sostenible y eficaz.

### **Plan de acción**

192. Aunque está claro que la FAO es una de las muchas instancias que se esfuerzan por reducir la pobreza, su ventaja comparativa reside en su amplia experiencia en generar elementos empíricos para la formulación de políticas y determinar las enseñanzas adquiridas, en particular con muy diversos asociados; en promover la investigación y el intercambio de conocimientos; en cooperar con las autoridades nacionales para fomentar la capacidad; en elaborar y ensayar modelos y opciones de intervención; y en ocuparse del seguimiento y evaluación.

193. A continuación se explican los tres logros de la Organización que se han determinado y los productos y subproductos de que constan.

Logro de la Organización 1: Se hace más propicio el entorno<sup>29</sup> en los Estados Miembros para que los pequeños productores rurales, los agricultores familiares y los pequeños empresarios rurales de ambos sexos salgan de la pobreza.

Producto 1.1: Los gobiernos y sus asociados para el desarrollo tienen conciencia de las opciones disponibles, incluidas asociaciones entre los sectores público y privado, para reducir en las zonas rurales la pobreza de los pequeños productores (hombres o mujeres) y los practicantes de la agricultura familiar y determinar políticas, asociaciones y acciones para establecer y catalizar esas opciones.

194. La FAO ha de:

- a) prestar asesoramiento técnico a los gobiernos y sus asociados para el desarrollo en relación con diversas opciones de elaboración de estrategias de igualdad de género a fin de reducir la pobreza rural, teniendo en cuenta lo que ha funcionado y lo que no en distintos contextos, y mantener a los interesados al corriente de las enseñanzas adquiridas, y asesorar en aras de la coherencia de las políticas con fines de adopción de enfoques integrados y colaboración interdisciplinaria entre sectores;
- b) desarrollar la capacidad de fijar objetivos, supervisar los progresos en el ámbito nacional y velar por un aumento de las consignaciones presupuestarias para la reducción de la pobreza rural, la mejora de la seguridad alimentaria y los medios de vida de los pequeños productores (hombres o mujeres), practicantes de la agricultura familiar y empresarios de las zonas rurales;
- c) promover reformas institucionales y normativas nacionales fundamentales que estén destinadas a los pequeños productores, incluido asesoramiento sobre políticas fiscales y de otro tipo para superar determinadas limitaciones (por ejemplo, desgravaciones/distribución de la recaudación tributaria, planes de servicios públicos y prestaciones, etc.).
- d) promover y facilitar la interacción, la creación de redes y el diálogo entre los agentes (del sector público y privado), las estructuras de interés y las instituciones (oficiales y oficiosas) en distintos niveles;

<sup>29</sup> En general, se entiende por entorno favorable el que consta de un compromiso y una visión políticos, marcos de políticas, jurídicos y económicos, asignaciones y procesos presupuestarios, estructuras de gobernanza y poder e incentivos y normas sociales.

- e) mejorar sus propios mecanismos de recopilación de datos (en el marco de programas de estadística y seguimiento y evaluación) para que permitan registrar mejor el acceso a los recursos e inversiones en función del género o las políticas correspondientes a distintos tipos de fincas.

Producto 1.2: Implantación de políticas y programas en favor de los pobres que mejoren el acceso a los recursos naturales y otros recursos productivos y su ordenación sostenible.

195. Con dicho fin, la FAO ha de:

- a) facilitar asesoramiento estratégico y técnico a los gobiernos para elaborar políticas y programas que promuevan la igualdad de acceso a las tierras, las aguas y otros recursos naturales y su control y ordenación sostenible (incluida la promoción de la aplicación de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques y las directrices en materia de derecho a la alimentación);
- b) facilitar orientación normativa para racionalizar la administración y los servicios jurídicos relacionados con los recursos naturales y de tierras en los planos central y descentralizado (por ejemplo, el registro y administración de las tierras privadas y comunales, el registro y patente de variedades, el registro de derechos de agua, los derechos de uso de recursos forestales y pesqueros, la asistencia letrada, el pago por servicios ambientales); para ello es necesario mantener contactos estrechos con los ministerios encargados de las tierras, las aguas, la agricultura, la pesca, la silvicultura y la justicia;
- c) ayudar a establecer prioridades, apoyar, promover y desarrollar tecnologías apropiadas y prestar apoyo a la labor de ensayo y difusión de estas;
- d) influir en los programas de investigación para poder abordar los temas relativos a la pobreza rural.

Producto 1.3: Los gobiernos y sus asociados para el desarrollo tienen conocimiento de las opciones disponibles para elaborar modelos más eficientes de prestación de servicios rurales y determinar políticas, asociaciones y acciones para establecer y catalizar esas opciones.

196. La FAO ha de:

- a) facilitar directrices normativas y apoyo para reorientar o racionalizar los actuales sistemas de servicios a fin de garantizar la prestación de servicios asequibles, eficientes y de calidad a los productores, ya sean hombres, mujeres o jóvenes, y a otros pequeños productores normalmente excluidos de los sistemas existentes;
- b) generar conocimiento de modelos institucionales, buenas prácticas y enfoques territoriales alternativos para la prestación de servicios apropiados de apoyo alimentario y agrícola asequibles y rentables para los proveedores de servicios;
- c) desarrollar con los asociados la capacidad humana e institucional necesaria para implantar sistemas más sólidos de servicios rurales orientados a los beneficiarios que tengan en cuenta el género con fines de prestación de servicios financieros (incluidos, cuando sea posible, planes de seguros para los productores rurales.), venta al por menor de insumos, comercialización de la producción, gestión posterior a la cosecha y certificación de la producción alimentaria, agrícola, pesquera, forestal y ganadera, así como mejorar la coordinación entre sectores;
- d) prestar apoyo a la capacidad de las instituciones agrícolas nacionales (investigación, servicios de extensión y otros) para facilitar servicios de análisis (por ejemplo, de los suelos y el agua, las plagas o enfermedades, el pienso o diagnósticos veterinarios) y, en concreto, desarrollar la capacidad de los productores y empresarios pequeños y marginales, mujeres y jóvenes, mediante escuelas de campo para agricultores y otros modelos participativos;
- e) contribuir a la elaboración y aplicación de normas y estándares y prestar apoyo al seguimiento, evaluación y valoración de los sistemas de servicios alimentarios y agrícolas desde la óptica del género y la juventud a fin de mejorar la rendición de cuentas y recabar más comentarios;

- f) estimular, orientar y aumentar la calidad y la rendición de cuentas de los sistemas públicos y privados de prestación de servicios, el acceso a los recursos, instituciones de composición inclusiva y el empleo decente para que las mujeres, los jóvenes y otros pequeños productores puedan aumentar su productividad de forma sostenible.

Producto 1.4: Los gobiernos y sus asociados para el desarrollo tienen conocimiento del potencial de las organizaciones de productores, las cooperativas y la acción colectiva para reducir la pobreza en las zonas rurales y promueven entornos institucionales favorables y determinan políticas, asociaciones y acciones para establecer y respaldar organizaciones de productores y cooperativas.

197. La FAO ha de:

- a) determinar y asesorar con respecto a entornos (marcos jurídicos y de políticas) y programas nacionales favorables al fortalecimiento de organizaciones de productores inclusivas y equitativas que atiendan con mayor eficacia las necesidades e intereses de sus miembros (hombres o mujeres), los representen en los procesos de elaboración de políticas y les presten servicios;
- b) asesorar con respecto al cambio estructural orientado a la equidad de género en las instituciones públicas y en las instituciones rurales u organizaciones de productores y cooperativas (concentración en la gestión, el liderazgo y el comportamiento y la cultura y la misión institucionales, así como en los mecanismos de rendición de cuentas);
- c) ayudar a los gobiernos a promover la participación de las organizaciones afiliadas en la formulación de programas y políticas y en actividades de aplicación y evaluación;
- d) contribuir a la labor nacional encaminada a dispensar un trato justo a las organizaciones de productores y cooperativas a efectos de que dispongan de información sobre sus derechos ante los gobiernos y se pueda responsabilizar de sus acciones a los funcionarios y proveedores de servicios;
- e) facilitar el diálogo entre las organizaciones (por ejemplo, organizaciones de productores o afiliadas) y los gobiernos; promover el fortalecimiento de mecanismos institucionales de diálogo y colaboración entre el gobierno y los representantes de las organizaciones de productores y cooperativas.

Logro de la Organización 2: Mejora en los Estados Miembros del entorno favorable para que el crecimiento agrícola genere mayores oportunidades de empleo rural agrícola y no agrícola en beneficio de los hombres, las mujeres y los jóvenes de las zonas rurales.

Producto 2.1: Capacidad de los gobiernos y sus asociados para el desarrollo de ampliar a las zonas rurales las normas de trabajo internacionales, especialmente en el sector agrícola no estructurado y ocupaciones conexas, lo cual incluye eliminar la discriminación, fortalecer la empleabilidad de la mano de obra rural, impedir el trabajo infantil en las labores agrícolas, promover la protección social y la seguridad y la salud en el trabajo, así como garantizar la libertad de asociación.

198. Serán componentes de la labor:

- a) en asociación con la OIT, asesoramiento a los gobiernos y la comunidad que se ocupa del desarrollo rural y fomento de la capacidad a fin de crear, implantar y mejorar el conocimiento por los trabajadores de los marcos normativos, jurídicos y reglamentarios que favorecen la adopción de las normas de trabajo internacionales en las zonas rurales, con inclusión de los pequeños productores y practicantes de la agricultura familiar, jornaleros ocasionales que forman parte del sistema alimentario y agroempresarios rurales;
- b) asesoramiento técnico a las partes agrícolas interesadas para promover una producción agrícola socialmente sostenible, en particular mediante la adopción de tecnologías y prácticas que ahorren trabajo y lo simplifiquen y medidas de salud y seguridad en el trabajo dirigidas a los obreros agrícolas;
- c) asesoramiento estratégico y técnico y creación de capacidad para impedir el recurso al trabajo infantil en el sector agrícola, en colaboración con asociados pertinentes como la OIT;



- d) facilitación del diálogo y la colaboración entre las partes interesadas de los ámbitos agrícola y laboral (sectores público y privado) en relación con la ampliación de las normas de trabajo internacionales a las zonas rurales.

**Producto 2.2:** Capacidad de los gobiernos y sus asociados para el desarrollo de promover vías de desarrollo rural sostenible que generen empleo abundante y sean socialmente equitativas fomentando el rejuvenecimiento del sector agrícola y el empoderamiento económico de las mujeres rurales.

199. La FAO procurará:

- a) facilitar asesoramiento y usar metodologías y redes de aprendizaje innovadoras a fin de formular y aplicar políticas y programas (por ejemplo, programas de inversión agrícola, programas de desarrollo de cadenas de valor, reformas de la política social, etc.) que amplían las oportunidades de empleo rural decente velando por la incorporación y el seguimiento de todo ello en el marco de la asistencia institucional de la FAO sobre las políticas en los países;
- b) facilitar asesoramiento sobre políticas a los países y promover asociaciones, incluso con el sector privado, a fin de fomentar la coherencia de las políticas en materia de empleo, protección social y desarrollo agrícola y rural;
- c) promover el entendimiento de las políticas, estrategias y programas que han funcionado o no en distintos contextos y estructuras del mercado de trabajo y adquirir conocimientos al respecto, en particular dando a conocer las buenas prácticas, las enseñanzas extraídas y las evaluaciones del impacto (por ejemplo, usando portales y talleres regionales, creando redes, etc.);
- d) fomentar la programación favorable a los jóvenes en el sector agrícola y las ocupaciones conexas;
- e) facilitar asesoramiento estratégico y técnico a los países para incorporar el empleo rural decente en la gestión del riesgo de catástrofes y crisis a fin de aumentar la capacidad de resistencia de los sistemas de subsistencia y sentar las bases del desarrollo a largo plazo (en vinculación con la labor correspondiente al objetivo estratégico 5).

**Producto 2.3:** Mejora del análisis diferenciado por sexo y edad de los mercados rurales de trabajo y de las consecuencias para el empleo de políticas y programas alternativos de desarrollo agrícola y rural.

200. La FAO ha de:

- a) respaldar y difundir (por ejemplo, mediante redes, actos, portales, publicaciones, etc.) el análisis de la dimensión de la población rural relacionada con el empleo, especialmente por lo que se refiere a las mujeres, los jóvenes, los jornaleros ocasionales, los migrantes, los microempresarios y los pequeños empresarios;
- b) mejorar su propia capacidad de recopilación y análisis de datos para supervisar mejor el acceso a oportunidades de empleo rural decente diferenciado por sexo y por edad;
- c) fortalecer la capacidad nacional de reunir datos e información y vigilar los avances en el cierre de la brecha de género y edad en el ámbito del empleo rural decente con miras a una adopción de decisiones más fundamentada (por ejemplo, elaboración de guías y capacitación en seguimiento y evaluación de programas de desarrollo agrícola y rural desde la óptica del empleo);
- d) fortalecer las instituciones nacionales de desarrollo agrícola y rural (por ejemplo, ministerios, institutos de investigación, etc.) para prestar servicios analíticos en materia de empleo rural decente, en particular para llevar a cabo un análisis social de los programas de desarrollo de la agroinversión y las cadenas de valor en el ámbito del empleo.

**Logro de la Organización 3:** Los gobiernos y sus asociados en el desarrollo formulan y aplican políticas y programas que aumenten al máximo las repercusiones positivas de los programas de protección social en la reducción de la pobreza rural, la seguridad alimentaria y la ordenación sostenible de los recursos naturales.

Producto 3.1: Los gobiernos tienen capacidad para diseñar y ejecutar programas de protección social que estén vinculados con los medios de vida rurales.

201. La FAO procurará:

- a) asesorar a los gobiernos sobre la manera de articular programas de protección social en una estrategia de desarrollo rural a fin de potenciar al máximo su repercusión en la pobreza rural y la inseguridad alimentaria;
- b) fomentar la integración y coherencia de las políticas a escala nacional y local para generar sinergias entre la protección social, la agricultura y el empleo (por ejemplo, la estrategia nacional de protección social, la política agrícola, el Programa general para el desarrollo de la agricultura en África, el Documento de estrategia de lucha contra la pobreza, el programa en el país en materia de trabajo decente) en el marco de un enfoque de sistemas;
- c) ayudar a los gobiernos a revisar, fortalecer o elaborar marcos jurídicos e institucionales que sirvan de base a programas de protección social con fines de apoyo directo e indirecto a los medios de vida rurales;
- d) contribuir a la mejora de la gobernanza de los programas de protección social con fines de una distribución de beneficios adecuados que sea eficiente y equitativa desde el punto de vista del género;
- e) desarrollar la capacidad funcional de los responsables de las políticas, los analistas y los oficiales encargados por lo que se refiere a la aplicación de programas de protección social y políticas de desarrollo rural (en los planos nacional y local).

Producto 3.2: Los programas de protección social que prestan apoyo directo a los medios de vida rurales se adaptan al contexto, tienen carácter empírico y atienden las necesidades de los agricultores y productores pobres y vulnerables.

202. Serán componentes de la labor:

- a) la difusión de información y datos relativos al diseño y la aplicación de políticas y programas y a las cuestiones institucionales necesarias para fortalecer las sinergias entre las políticas de protección social y desarrollo rural;
- b) análisis e información sobre las dimensiones de la pobreza y la vulnerabilidad, así como sobre las limitaciones de la productividad agrícola, especialmente por lo que se refiere a las mujeres, los jóvenes y los grupos indígenas;
- c) promoción de un mejor entendimiento y de la adquisición de conocimientos en relación con lo que ha funcionado o no en distintos países y regiones en diversas fases de desarrollo (es decir, provistos de distintos niveles de actividad económica, intensidad de la mano de obra en el crecimiento, infraestructura y desarrollo de los mercados), en particular mediante el intercambio de buenas prácticas, enseñanzas adquiridas y evaluaciones del impacto;
- d) apoyo a los gobiernos y participación de los asociados en el marco del desarrollo de la capacidad de los hombres y mujeres y los jóvenes pobres de las zonas rurales a efectos de acceder a información sobre sus derechos y poder exigir un trato justo y responsabilizar de sus acciones a los oficiales y proveedores de servicios;
- e) recopilación y análisis de datos sobre las repercusiones de los programas de protección social vinculados con la agricultura en los medios de vida y la inseguridad alimentaria y sobre sus consecuencias para la igualdad de género;
- f) apoyo al seguimiento, la evaluación y la valoración desde la óptica del género de los programas pertinentes para mejorar la rendición de cuentas y reunir más reacciones suscitadas.

*Iniciativa regional (OE 3)***La pobreza rural en África**

203. Esta iniciativa regional programática abordará los tres resultados del objetivo estratégico 3 adoptando un enfoque basado en la cadena de valor desde la perspectiva de la equidad social a fin de potenciar al máximo los efectos positivos de los programas de protección social, el empleo rural digno, el acceso equitativo a los recursos naturales y los servicios rurales y la participación en organizaciones de productores e instituciones rurales. Se investigarán activamente oportunidades para las comunidades y grupos de población desfavorecidos, remotos y provistos de recursos escasos prestando especial atención a los jóvenes y mujeres a fin de que participen en las cadenas de producción y comercialización.

204. Con esta iniciativa se pretende sentar las bases analíticas de un marco eficaz de resultados operacionales en una o dos cadenas de valor piloto de la región, lo cual orientará la ulterior labor colectiva de la FAO, los gobiernos y las distintas partes interesadas y asociados con fines de ejecución de programas de trabajo coherentes a más largo plazo. Estas cadenas de valor se seleccionarán a partir de las que se consideraron prioritarias en la fase inicial de la iniciativa experimental para la gestión basada en los resultados en África: yuca en Ghana o la República Democrática del Congo, maíz en Angola o Uganda. También se investigarán los vínculos con otras cadenas de valor (interacción entre los cultivos y el ganado).

205. La labor de colaboración vendrá determinada por los siguientes principios rectores y factores pertinentes:

- a) Atención prioritaria a las comunidades y grupos de población desfavorecidos, remotos y provistos de recursos escasos, especialmente a los jóvenes y mujeres;
- b) Aprovechamiento de la labor en materia de cadenas de valor emprendida en el país o países piloto y atención a las deficiencias críticas de estas cadenas y los puntos de intervención en los que la FAO puede añadir valor desde la óptica de la equidad social.
- c) Apoyo a enfoques interdisciplinarios entre diversos sectores, instituciones y agentes, tanto públicos como privados;
- d) Búsqueda de resultados concretos que puedan obtenerse a corto plazo para que sirvan de base a una programación a más largo plazo que se financiaría mediante otras fuentes; establecimiento de un módulo de aprendizaje dinámico para asimilar las enseñanzas sobre los procesos colectivos fundamentales para la implantación de la gestión basada en los resultados.

**Actividades y logros previstos**

206. Se determinan datos de referencia para medir los resultados y un conjunto de indicadores.

207. Se dispone de conocimientos y pruebas actualizadas que son accesibles para las labores de desarrollo de cadenas de valor en el país seleccionado a fin de incorporar las necesidades de los agricultores y productores pobres y vulnerables, así como de los jornaleros, y para la determinación de las necesidades y oportunidades de protección social en la totalidad de la cadena.

208. Se llevan a cabo en los países tareas participativas de diagnóstico que tienen en cuenta el género en el contexto de la planificación del trabajo (evaluación global de las cadenas de valor; rendimiento y capacidad de las organizaciones de productores; acceso a servicios y tecnologías; adición de valor y empleo rural decente; juventud; protección social y vinculación con el desarrollo rural; análisis de la vulnerabilidad estructural).

209. Se capacita a los gobiernos de los países piloto para diseñar y aplicar políticas y marcos reglamentarios que potencien al máximo las oportunidades de los agricultores y productores pobres y vulnerables.

210. Las autoridades del país piloto han mejorado su capacidad en materia de gobernanza y mecanismos de coordinación intersectorial para aprovechar el potencial de la cadena o cadenas de

valor seleccionadas a efectos de mejorar los ingresos de los agricultores pobres y vulnerables, así como los de los jornaleros, y reducir la pobreza rural.

211. Se procede al fortalecimiento de las capacidades y la ampliación de conocimientos prácticos en las siguientes esferas: participación en los procesos normativos y programáticos y aprovechamiento de estos; capacidades funcionales; evaluación del impacto participativo en la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas (otros aspectos por determinar).

212. En el proceso toman parte importantes asociados nacionales, regionales y para el desarrollo. La iniciativa regional facilitará el diálogo entre las partes interesadas y los asociados y promoverá la acción conjunta y el intercambio de enseñanzas adquiridas.

#### ***Objetivo estratégico 4: Crear sistemas agrícolas y alimentarios más integradores y eficientes a nivel local, nacional e internacional***

##### *Plan de Acción (versión preliminar)*

#### **Contexto y justificación**

213. En el marco de una globalización cada vez mayor, la agricultura<sup>30</sup> y los sistemas agroalimentarios atraviesan cambios revolucionarios: el sector primario ha pasado a ser un componente de cadenas de producción cada vez más integradas; el sector final, especialmente la elaboración y la venta al por menor, se está industrializando y concentrando; las empresas del sector primario forman parte con mucha frecuencia de cadenas de valor integradas o controladas verticalmente. Un sector primario más especializado supone que los nuevos insumos (como el agua, el fertilizante, las semillas, los piensos y la maquinaria y equipo) exigen nuevos modelos de suministro y uso. Las tecnologías de la información y los medios de comunicación social modernizan considerablemente los canales de comercialización, lo cual facilita la participación en los mercados mundiales, incluso la de pequeños agricultores. Estas tendencias modifican radicalmente el estilo de vida y las oportunidades de empleo en las zonas rurales.

214. Los sistemas agrícolas y agroalimentarios también están exigiendo mayor densidad de fundamento científico y capital al pedir nuevos conocimientos prácticos y teóricos a los productores, elaboradores, gestores y trabajadores en la totalidad de la cadena de producción. Para ello es necesario un enorme volumen de inversión en investigación y desarrollo, lo cual en muchos casos genera barreras en materia de competencia para las pequeñas y medianas empresas a las que no se puede compensar con fondos públicos (en la mayoría de los países en desarrollo). De ese modo crece la brecha de conocimientos, ya considerable, entre países industrializados y en desarrollo. En consecuencia, la transferencia tecnológica y la protección de los derechos de propiedad intelectual pasan a ocupar un primer plano en el desarrollo de las industrias agrícolas y alimentarias.

215. Asimismo, la urbanización determina el nuevo comportamiento alimentario y los hábitos de consumo de la mayoría de la población mundial diversificando y complicando los vínculos entre producción y consumo y exigiendo una infraestructura más compleja. Los mercados agrícolas mundiales son objeto de mayor integración; con la ampliación del comercio de futuros, también generan más especulación y, con ello, riesgos. Un riesgo intrínseco es el incumplimiento de los requisitos y normas de los mercados, lo cual resta eficiencia a estos. Los encargados de fijar normas públicas y privadas son destacados agentes que contribuyen en los ámbitos nacional, regional y mundial, además de las grandes sociedades de agronegocios y empresas forestales del sector privado que actualmente se ocupan de los procesos de innovación y la fijación de normas en los ámbitos nacional, regional y mundial. Es también importante que la producción, la elaboración y el consumo de bienes agrícolas y alimentos resulten seguros y sostenibles.

---

<sup>30</sup> Se entiende por “agricultura” el conjunto de sistemas de cultivos y de ganado, pesca, acuicultura y silvicultura, alimentarios y no alimentarios, así como sus productos.

216. Los sistemas agrícolas y alimentarios deben ser más integradores<sup>31</sup> vinculando a los pequeños agricultores, explotadores forestales y pescadores y sus organizaciones con empresas de agronegocios y cadenas de producción a efectos de su participación eficaz y sostenible en mercados mundiales, regionales y nacionales que evolucionan con rapidez. En consecuencia, los países y las instancias decisorias hacen frente a nuevas dificultades y oportunidades, en relación con lo cual la FAO puede aportar información analítica y asesoramiento y apoyo en materia de políticas de importancia capital.

En este contexto, los gobiernos y otras partes interesadas deben adoptar decisiones estratégicas cada vez más complejas en el ámbito del fortalecimiento de los sistemas agrícolas y alimentarios, la mejora de la producción y las actividades posteriores a esta, los mecanismos institucionales, la prestación de servicios, el acceso a los mercados, el medio ambiente y las tecnologías pertinentes.

#### **Principales factores subyacentes a la elaboración del objetivo estratégico 4**

##### *Debilidad de los entornos favorables*

217. Las políticas, leyes y reglamentos obsoletos, ineficientes y, a veces, contradictorios, sumados a la incertidumbre de las percepciones gubernamentales con respecto a las funciones y responsabilidades de los sectores público y privado, la dificultad en el acceso a los servicios financieros y la debilidad de la infraestructura, bloquean las inversiones necesarias para mejorar de forma sostenible la integración y la eficiencia en los mercados mundiales, regionales y nacionales.

218. También son insuficientes, dispersos o asimétricos el acceso a la información, los conocimientos (incluidos los relativos a derechos de propiedad intelectual), las relaciones comerciales y la infraestructura, lo cual frecuentemente reduce la capacidad de los pequeños agricultores<sup>32</sup> y las pequeñas y medianas empresas agrícolas de tomar parte efectiva en mercados que evolucionan y se globalizan con rapidez. Limitaciones semejantes pueden entorpecer la labor nacional encaminada a garantizar los servicios reglamentarios necesarios para la sanidad vegetal y animal y la inocuidad y calidad de los alimentos. Estas limitaciones también pueden limitar la capacidad de los países de participar en los mercados mundiales y los foros internacionales pertinentes para atender debidamente los intereses y preocupaciones nacionales. Esta asimetría en el acceso a la información y los conocimientos es también pertinente para los consumidores y su contribución esencial a la configuración del sistema agrícola y alimentario. En último término, los productos alimentarios y agrícolas integrados en el mercado han de responder mejor a las expectativas y opciones de los consumidores y ser consonantes con ellas, pero los consumidores suelen carecer de acceso a información pertinente para determinar opciones que redunden en su interés (por ejemplo, una selección fundamentada en función del contenido nutricional).

219. Un grave problema persistente es que, a escala mundial, cerca de un tercio de los alimentos producidos para consumo humano se pierde o desperdicia, lo cual ejerce sobre los recursos naturales una presión innecesaria encaminada a subsanar la carencia. Durante decenios la principal meta de los esfuerzos por reducir las pérdidas de alimentos fue mejorar las operaciones posteriores a la cosecha. Hasta hace poco no se reconocía que la reducción de las pérdidas de alimentos exige intervenciones para mejorar la alineación y la eficiencia de la utilización de los suministros en la totalidad de las cadenas de producción alimentaria. Aunque, por lo general, las pérdidas de las cadenas de producción modernas alineadas son mucho menores, se siguen desperdiciando demasiados alimentos, especialmente en las fases de venta al por menor y consumo. La urbanización también comporta procesos de distribución y embalaje más complejos y prolongados que modifican los hábitos del consumo de alimentos y, en el caso de las familias que perciben pocos ingresos, en particular las mujeres, exigen más tiempo y dinero para acceder a los suministros alimentarios. Los gobiernos, en

---

<sup>31</sup> Se entiende por sistemas agrícolas y alimentarios integradores en el marco del objetivo estratégico 4 aquellos que permiten a las pequeñas y medianas empresas de elaboración y producción participar en los mercados de forma sostenible. También suponen la participación de los países en desarrollo y las partes interesadas (incluidos los consumidores) en la elaboración de normas y las negociaciones comerciales, así como mejoras en los vínculos entre el medio rural y el urbano.

<sup>32</sup> De conformidad con el objetivo estratégico 4, se entiende por “pequeño agricultor” un agricultor, pescador o explotador forestal comercial o familia de agricultores, pescadores o explotadores forestales comerciales que participa en la labor y gestión cotidianas de la producción y posee o arrienda sus activos productivos.

colaboración con otras partes interesadas, deben implantar entornos más operativos gestionando y mitigando los riesgos y amenazas derivados de las cuestiones y tendencias señaladas.

#### *Capacidad y participación del sector privado*

220. Los sectores público y privado comparten la responsabilidad de reducir al mínimo los brotes de enfermedades y plagas que pueden desembocar en una reducción de la productividad y en pérdidas y tienen efectos adversos en la salud humana, animal y vegetal. El sector privado cada vez ocupa un lugar más destacado en la determinación de las políticas y en las estructuras de mercado mediante el desarrollo de cadenas de valor. Las empresas alimentarias y agrícolas de todos los niveles se ven condicionadas por presiones variables en materia de competencia a efectos de incorporar prácticas y tecnologías comerciales para alinear los sistemas de suministro y reducir los costos. Los requisitos para la compra, cada vez más rigurosos, y la consiguiente proliferación de normas voluntarias privadas y de otro tipo, en particular en lo que respecta a la inocuidad y calidad de los alimentos y la sanidad animal, están contribuyendo a mejorar la eficiencia, pero a la vez están creando obstáculos evitables a la entrada en los mercados. Pese a que las empresas forestales y de agroalimentación cada vez reconocen más que la incorporación de prácticas responsables está pasando a ser un factor de competitividad, pocas empresas han logrado todavía determinar y reproducir a escala modelos comerciales eficientes.

221. En vista de que el sector privado plantea soluciones y riesgos a la mejora de la integración y la eficiencia de los sistemas agrícolas y alimentarios, las instituciones gubernamentales deben relacionarse directamente con agentes de todos los niveles en un sector privado muy diverso. No obstante, la mayoría de los funcionarios y organismos públicos tienen capacidad e instrumentos limitados para el diálogo orientado a la obtención de resultados y la colaboración con agentes del sector privado. En consecuencia, el fortalecimiento del diálogo y la colaboración entre los sectores público y privado es fundamental para aumentar el carácter integrador y la eficiencia de los sistemas agrícolas y alimentarios. Igualmente, la FAO debe relacionarse eficazmente con las Naciones Unidas, el G-8 y otras iniciativas mundiales para fortalecer el diálogo y la colaboración con el sector privado, en particular con las multinacionales, en materia de adopción de tecnologías integradoras y mercados justos.

222. Es necesario intervenir a escala mundial y regional para consolidar las relaciones de trabajo con las organizaciones y empresas del sector privado que repercuten en el carácter integrador y justo y la sostenibilidad en muchas regiones y países. En los sistemas de gobernanza de las organizaciones y empresas que establecen normas voluntarias, privadas y de otro tipo, el interés público debe reconocerse y tenerse en cuenta. Las empresas de ámbito y repercusión mundiales deben incorporar principios, prácticas y mecanismos de responsabilidad social empresarial para garantizar la rendición de cuentas.

#### *Sistemas mundiales de mercado integradores y eficientes*

223. Los acuerdos internacionales pueden facilitar un entorno favorable al mantenimiento de los mercados existentes, el desarrollo de nuevas oportunidades de mercado y el estímulo de la inversión necesaria para que el comercio sea inclusivo y eficiente, especialmente en los países de ingresos bajos. Hay que disminuir en la medida de lo posible las diferencias de oportunidades entre los países a efectos de desarrollar y aplicar esos acuerdos, así como las diferencias de participación efectiva en ellos (como consecuencia, por ejemplo, de las asimetrías en el acceso a pruebas al evaluar las consecuencias de los acuerdos de los que son signatarios y en la capacidad de usarlas).

224. Los gobiernos y otras partes interesadas deben acceder a información apropiada y oportuna para poder adoptar decisiones fundamentadas sobre los riesgos fitosanitarios y sanitarios vinculados con el comercio con el objeto de abordar las cuestiones relativas al acceso a los mercados y a la inocuidad alimentaria y la sanidad vegetal y animal. En un plano más general, los gobiernos y las organizaciones de productores que representan los intereses de los participantes en sistemas agrícolas y alimentarios pequeños, familiares y vulnerables deben haber aumentado sus conocimientos y su capacidad a efectos de analizar la evolución de los mercados agrícolas internacionales, las políticas comerciales y las normas comerciales y la evolución conexa en materia de oferta, demanda, precios y consumo.

225. En el plano internacional, los países tanto importadores como exportadores necesitan estrategias, políticas y medidas nacionales específicas y diferentes para poder beneficiarse del comercio internacional, mejorar sus medios de vida y perseguir sus propios objetivos relativos a la seguridad alimentaria al tiempo que tienen en cuenta las necesidades de otros lugares en materia de seguridad alimentaria. La capacidad de un país de aprovechar los mercados regionales es un objetivo importante en la mayor parte de las ubicaciones, pero a menudo se ve limitada por vínculos comerciales regionales deficientes y por la incapacidad de un país o de los productores de respetar normas y estándares internacionales cada vez más rigurosos, especialmente por lo que se refiere a la salubridad de los alimentos y la sanidad vegetal y animal, la gobernanza y el medio ambiente. Los costos ambientales de la producción y la elaboración todavía no forman parte de los acuerdos comerciales y podrían suponer nuevos costos para el cumplimiento.

226. Solo existen mercados competitivos cuando todos los bienes y servicios se valoran en su costo de oportunidad para la sociedad, lo cual supone que la competitividad debe evaluarse mediante análisis que tengan en cuenta los costos totales y los beneficios generados por las actividades de producción, comercio y consumo, incluidas externalidades positivas y negativas de carácter social y relativas al género y el medio ambiente que guardan relación con la producción alimentaria y agrícola (por ejemplo, el aumento o disminución de las disparidades socioeconómicas) y el uso de insumos (por ejemplo, energía fósil y emisiones de carbono). Reconociendo que la mayor parte del comercio de productos agrícolas está sujeto a regímenes contractuales y no a transacciones comerciales puntuales, hace falta actuar para velar por que las condiciones comerciales que encuentran las partes interesadas sean transparentes y justas. Los países y las organizaciones regionales y mundiales deben garantizar la competitividad efectiva de los mercados y precios justos para el productor y el consumidor.

227. También debe mejorarse el acceso a los servicios financieros de los pequeños y medianos productores e industrias agroalimentarias. Para ello puede recurrirse a organizaciones de productores y asociaciones de comercialización eficientes y bien gestionadas; a la aplicación de estrategias de gestión del riesgo, como mecanismos de seguros, ahorros y garantía; al fortalecimiento y modernización de las instituciones financieras rurales y los mecanismos de inversión; y, por conducto del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS), a la elaboración de principios para la inversión responsable<sup>33</sup>. Se necesitan enfoques nuevos como la financiación de las cadenas de valor, la elaboración de productos nuevos que dependan menos de las garantías tradicionales y la aplicación de nuevas tecnologías para reducir los costos y los riesgos. Estas respuestas deben abordar las necesidades concretas de las mujeres y los jóvenes.

### **Plan de acción**

228. Aunque las autoridades e instituciones nacionales estarán obligadas a dirigir el proceso de cambio, a menudo arduo, orientado al establecimiento de condiciones en las que puedan prosperar los pequeños y medianos actores privados de forma eficiente, integrada y colectiva, la FAO puede aprovechar la ampliación del diálogo entre las Naciones Unidas y el sector privado y otras iniciativas, entre ellas el Año Internacional de las Cooperativas y el Año Internacional de la Agricultura Familiar (2014), para prestar apoyo a esta labor. La Organización también seguirá siendo asociado privilegiado de, entre otras instancias, las instituciones financieras internacionales, en aras del suministro de bienes y servicios conexos del sector público y la creación de condiciones favorables a la inversión; de los centros del GCIAI encargados del análisis de políticas y la elaboración de estrategias; de la OMS, con respecto a la inocuidad de los alimentos y la labor del Codex; de la ONUDI, en materia de desarrollo de cadenas de valor y servicios financieros; y del PMA, con respecto a los sistemas de distribución de alimentos inocuos.

229. En el marco del objetivo estratégico 4 se han determinado los tres resultados de la Organización siguientes:

Logro de la Organización 1: Las políticas, los marcos normativos y los bienes públicos hacen que los sistemas alimentarios y agrícolas sean más integradores y eficientes.

---

<sup>33</sup> El Comité Asesor sobre el Papel y los Productos Madereros puede asumir una función semejante con respecto al sector forestal.

Producto 1.1: Es mayor la capacidad de los países y otras partes interesadas para recopilar y analizar datos e información sobre alimentos, agricultura y mercados de servicios ambientales desglosados por sexo y edad y acceder a ellos.

230. La FAO, como principal fuente de datos fiables sobre el hambre, la alimentación y la agricultura y de metodologías y normas para recopilar y analizar datos, cotejará y difundirá a escala mundial estadísticas alimentarias y agrícolas desglosadas por sexo que se refieran a la seguridad alimentaria, los precios, la producción y el comercio y el impacto ambiental. Mediante capacitación y asistencia técnica, los países deberán estar en situación de adoptar normas y metodologías estadísticas. Deberá prestarse apoyo activo al desarrollo de la capacidad de las oficinas nacionales de estadística para reunir y generar datos pertinentes, analizar las tendencias del desarrollo de los sistemas de suministro y preparar respuestas de política apropiadas.

Producto 1.2: Las instituciones del sector público han fortalecido la capacidad de elaborar y aplicar políticas y suministrar bienes y servicios públicos<sup>34</sup> que mejoran el desarrollo sostenible de las industrias de la agricultura y la alimentación.

231. Partiendo de un número creciente de estudios de casos, documentos de exposición de problemas, directrices metodológicas y productos de aprendizaje, las instituciones públicas nacionales podrían estar capacitadas para formular, supervisar y evaluar políticas y estrategias de mejora de la eficiencia, la competitividad y la rentabilidad de las empresas agrícolas y alimentarias, así como su sostenibilidad social, ambiental y económica. La FAO prestará apoyo a la labor de los países encaminada a incorporar los intereses de los consumidores en la cadena de producción para atender mejor sus expectativas, preferencias y opciones. Con dicho fin, hacen falta políticas y programas de educación del consumidor para que este pueda tomar decisiones fundamentadas y con plena conciencia.

Producto 1.3: Los sectores públicos nacionales disponen de mejores políticas y de una capacidad institucional ampliada para aplicar marcos reglamentarios y prestar servicios públicos en relación con la sanidad vegetal y animal y la inocuidad y calidad de los alimentos.

232. Aprovechando su amplios conocimientos y experiencia en el ámbito de la aplicación eficaz de salvaguardias para la sanidad animal y vegetal y la garantía de inocuidad de los alimentos disponibles en los mercados internos, la FAO ha de facilitar a los sectores públicos nacionales apoyo para implantar los marcos normativos y la capacidad institucional necesarios y acceder a ellos de conformidad con las normas internacionales. La Organización seguirá facilitando a los países orientación sobre la aplicación de normas fitosanitarias en la silvicultura y los productos forestales.

Producto 1.4: Los Estados Miembros han mejorado su capacidad de elaborar y aplicar políticas y programas que fortalecen los vínculos entre el medio rural y el urbano en el suministro alimentario y agrícola.

233. Las medidas de política y aplicación orientadas a la alimentación de los habitantes urbanos suscitan preocupaciones que van de la productividad agrícola a las tecnologías posteriores a la cosecha, la infraestructura de transporte, la asequibilidad de la energía en los hogares, la sostenibilidad de los biocombustibles de la madera y otros tipos de biomasa (especialmente el carbón vegetal), la comercialización y distribución, la inocuidad alimentaria y la idoneidad de los ingresos de los consumidores en diversas zonas regionales, metropolitanas, urbanas y locales. La FAO promoverá mejoras en los vínculos entre el medio rural y el urbano mediante políticas orientadas a despejar estas preocupaciones, desarrollo de la capacidad y promoción de la inversión de los sectores público y privado para mejorar el acceso de los hogares urbanos a los productos alimentarios y agrícolas

---

<sup>34</sup> Se entiende por bien público todo bien que no es exclusivo y no tiene competidores en el sentido de que no se puede excluir efectivamente a nadie de su uso y el uso por una persona no reduce la disponibilidad para otras. Además de varios recursos naturales, como el aire limpio, en el marco de los sistemas agrícolas y alimentarios cabe mencionar como bienes y servicios públicos las carreteras, la información sobre los mercados, los servicios públicos (gas, agua, electricidad), los sistemas de control alimentario, la gestión de las medidas sanitarias y fitosanitarias, los servicios de investigación y extensión, etc. Los acuerdos internacionales también podrían considerarse un tipo de bien público.



aportados mediante suministros eficientes e inocuos. Se seleccionará concretamente a consumidores urbanos para dotarlos de instrumentos con que adoptar decisiones fundamentadas en apoyo de su estado nutricional.

Producto 1.5: Las pérdidas y el desperdicio de alimentos se reducen mediante programas que mejoran la alineación para promover la eficiencia en la totalidad de las cadenas alimentarias y sensibilizar al público en los planos nacional, regional y mundial.

234. La FAO ayudará a los países a diseñar y ejecutar programas que mejoren la alineación y la eficiencia en las cadenas de producción alimentaria y agrícola, respaldará el desarrollo de la capacidad y llevará a cabo valoraciones para contribuir a fundamentar las decisiones estratégicas del sector público y el privado en cuanto a la inversión en infraestructura, transporte y elaboración. También facilitará las iniciativas mundiales y regionales de apoyo a la reducción de las pérdidas y el desperdicio en el sector alimentario y agrícola mediante el aporte de información y asesoramiento sobre políticas y la sensibilización de los países y el público general.

Producto 1.6: Los países disponen de estrategias y programas para que las estructuras agrarias sean integradoras mediante la mejora de la viabilidad comercial y la capacidad de resistencia de las pequeñas y medianas empresas alimentarias y agrícolas.

235. La FAO puede ofrecer valiosa asistencia para la elaboración de estrategias y programas nacionales encaminados a mejorar la viabilidad y la capacidad de resistencia de las pequeñas y medianas empresas. Ha de prestarse especial atención a las pequeñas y medianas explotaciones familiares y cooperativas en vista de las declaraciones por las que las Naciones establecen el Año Internacional de las Cooperativas 2012 y el Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014. Se abordará un núcleo de problemas transversales que afectan a estos tipos de empresa: la consolidación y adquisición de recursos, las medidas financieras y fiscales, la representación de intereses y el desarrollo de la capacidad técnica y de gestión. La FAO también ayudará a los países a hacer frente a la desventaja de la que parten las agricultoras, los hogares cuyo cabeza de familia es una mujer y las cooperativas de mujeres y a prestar apoyo a determinados grupos beneficiarios cuando el contexto local presente una dinámica de dificultad manifiesta.

Logro de la Organización 2: Fortalecimiento de la colaboración entre los sectores público y privado para abordar los retos y riesgos a los que se enfrentan los participantes más pequeños y desfavorecidos en los sistemas alimentarios y agrícolas.

Producto 2.1: Los países y otras partes interesadas han mejorado su entendimiento y los programas para colaborar con el sector privado en todas las fases de los sistemas agrícolas y alimentarios y pueden gestionar los riesgos conexos.

236. Las partes interesadas a menudo no tienen conciencia de la gran diversidad del sector privado y de las distintas funciones que cumplen los diversos agentes, organizaciones y empresas en todas las etapas de los sistemas agrícolas y alimentarios. La FAO puede evaluar esta diversidad y aportar información al respecto. También puede ayudar a los Estados Miembros y otras partes interesadas a preparar estrategias de mejora de las contribuciones del sector privado a la integración y la eficiencia de los sistemas agrícolas y alimentarios.

Producto 2.2: Los gobiernos mantienen relaciones de trabajo eficaces con organizaciones y mecanismos de productos básicos, industrias, productores y otras instancias del sector privado en el marco de consultas relativas a las estrategias, políticas e inversiones de los sistemas agrícolas y alimentarios.

237. Las organizaciones de productos básicos, industrias, productores y otras instancias del sector privado que representan a pequeñas y medianas empresas son asociados e intermediarios naturales en la formulación y aplicación de políticas. La FAO puede ayudar a los países a fortalecer los mecanismos de diálogo y consulta con estas organizaciones representativas, a las cuales se puede fortalecer para que sea más firme su voluntad de promover y respaldar la creación de modelos empresariales integradores y económicamente viables, sufragar los costos de los productores y las pequeñas y medianas empresas y conseguir que participen las mujeres y los jóvenes. Las organizaciones del sector privado que representan los intereses de sus miembros pueden recibir

diversos tipos de servicios, entre ellos información para mejorar el entendimiento de las tendencias de los sistemas agrícolas y alimentarios y la manera de ayudar a sus miembros a responder mejor a los cambios.

Producto 2.3: Diversas organizaciones y alianzas privadas y sin fines de lucro participan en programas y proyectos del sector público facilitando a los productores y las pequeñas y medianas empresas alimentarias y agrícolas tecnologías apropiadas, servicios empresariales y financieros y apoyo técnico.

238. Una de las principales enseñanzas resultantes de casi un decenio de experiencia en enfoques basados en la cadena de valor es que, para mejorar las perspectivas de sostenibilidad, las empresas y proveedores de servicios del sector privado han de tomar parte desde el principio en la prestación de servicios y apoyo técnico. La FAO facilitará orientación sobre las oportunidades, las metodologías participativas y las mejores prácticas para que las empresas alimentarias, agrícolas y forestales tomen parte en la prestación de apoyo técnico y servicios a los productores y empresas más pequeños y vulnerables. También puede contribuir a las evaluaciones de las cadenas de valor nacionales, regionales y mundiales a fin de formular estrategias y establecer prioridades en materia de desarrollo de cadenas de valor integradoras.

Producto 2.4: Las asociaciones entre el sector público y el privado contribuyen a mejorar las inversiones en el sector alimentario y agrícola en aras del aumento de la integración y la eficiencia.

239. Se han empleado con eficacia acuerdos de asociación entre el sector público y el privado para movilizar la inversión en bienes públicos como carreteras, energía, abastecimiento de agua y servicios sanitarios. Recientemente ha empezado a suscitar interés el uso de asociaciones entre el sector público y el privado para aumentar la inversión en el sector alimentario y agrícola, especialmente a efectos de mejorar la eficiencia desarrollando los mercados y mejorando la sostenibilidad del medio ambiente. La FAO ayudará a los países y a los posibles asociados del sector privado en los países a evaluar, negociar, desarrollar y aplicar ese tipo de asociación entre el sector público y el privado. También facilitará orientación sobre las mejores prácticas y prestará apoyo al desarrollo de la capacidad institucional y orgánica.

Producto 2.5: Las organizaciones y alianzas del sector privado y sin fines de lucro cuentan con mecanismos para velar por que se tengan presentes los intereses del sector público y las partes interesadas vulnerables al elaborar y aplicar normas privadas.

240. La FAO ayudará a los países manteniendo la situación en observación y entablando diálogo con las organizaciones y alianzas que estén elaborando normas privadas o procediendo a su evaluación comparada a fin de velar por que se adopten medidas encaminadas a proteger los derechos e intereses de las instancias desfavorecidas, incluidos los consumidores, que toman parte en sistemas agrícolas y alimentarios. Las autoridades nacionales también necesitan ayuda para evaluar la repercusión de las normas privadas en la eficiencia, incluidas su ecuanimidad y sostenibilidad. La FAO ayudará a las empresas, organizaciones y alianzas a adoptar mecanismos que garanticen mejor la plena incorporación de los intereses públicos en la elaboración y aplicación de normas privadas.

Producto 2.6: Las empresas alimentarias y agrícolas mundiales y regionales toman parte efectiva en la atención de la demanda, cambiante y en constante aumento, de alimentos y otros productos y servicios agrícolas, al tiempo que hacen frente a posibles riesgos derivados de conflictos de intereses.

241. Varias empresas alimentarias y agrícolas influyentes de proyección mundial y regional se han comprometido a adoptar prácticas empresariales favorables al desarrollo de sistemas agrícolas y alimentarios integradores y sostenibles. La FAO, por cuenta propia y en el contexto general de las Naciones Unidas, puede trabar asociación con grandes multinacionales influyentes a fin de que se plasmen sobre el terreno los compromisos de estas. Habrá que implantar mecanismos eficaces de consulta con creadores de opinión destacados y poner en marcha iniciativas conjuntas de aplicación experimental de modelos empresariales que potencien la integración y la eficiencia al tiempo que se adoptan las medidas necesarias para evitar los conflictos de intereses o las preferencias que distorsionan el mercado. En las colaboraciones con otros programas y organismos del sistema de las Naciones Unidas, la FAO puede encargarse de la promoción de iniciativas de asociación con empresas mundiales y regionales.

Logro de la Organización 3: Los acuerdos y mecanismos internacionales promueven mercados integradores y eficientes.

Producto 3.1: Las decisiones, políticas y estrategias mundiales y regionales relacionadas con los mercados alimentarios y agrícolas se rigen por una mayor puntualidad y fiabilidad de los datos y la información sobre el acceso a los mercados y el desarrollo de estos.

242. La FAO seguirá aportando información puntual y completa y facilitará activamente su uso eficaz para que sirva de base a los procesos nacionales, regionales y mundiales de diálogo sobre políticas e intervenciones con base empírica encaminadas a mejorar la funcionalidad de los mercados alimentarios y agrícolas, lo cual incluirá el fortalecimiento de los instrumentos de seguimiento, recopilación y evaluación sistemáticos de la evolución y los indicadores de los mercados internacionales<sup>35</sup> (precios, volúmenes, medidas de política) y el análisis de los factores determinantes de la futura evolución (previsiones a medio y a largo plazo). La Organización también determinará y analizará los asuntos actuales e incipientes señalándolos a la atención de la comunidad internacional y facilitando su examen por los países y otras partes interesadas.

Producto 3.2: Los países tienen mayor conocimiento y capacidad para participar en la formulación y aplicación de acuerdos, reglamentos y otros marcos internacionales y regionales que promueven el comercio justo y en condiciones de inocuidad y mejoran las oportunidades de mercado y la participación en los mercados mundiales y regionales.

243. Para permitir que los países participen de forma eficaz y equilibrada, la FAO llevará a cabo actividades de desarrollo de la capacidad y subsanará las deficiencias sistémicas que encuentran los países en el marco de su acceso a los conocimientos y su capacidad de llevar a cabo análisis y evaluaciones eficaces para elaborar y aplicar marcos pertinentes. Se prestará especial atención, cuando proceda, a la defensa del tratamiento especial y diferenciado y el principio de equivalencia para contar con mecanismos que faciliten el comercio y ofrezcan flexibilidad a países de diversos niveles de desarrollo.

Producto 3.3: Los países formulan y acuerdan normas internacionales nuevas y revisadas en materia de inocuidad y calidad de los alimentos y salud vegetal que sirven de referencia para la armonización internacional.

244. Las normas internacionales nuevas y revisadas en materia de inocuidad y calidad de los alimentos y salud vegetal deberán recoger mejor las necesidades y aspiraciones de todos los países, en particular de los países en desarrollo, y de distintas categorías de partes interesadas de todos los países. A ese respecto, la FAO aportará sus conocimientos técnicos especializados, establecerá las prioridades que proceda y examinará el proceso de elaboración. Se seguirán elaborando las orientaciones y metodologías necesarias para velar por que las normas del Codex tengan fundamento científico.

Producto 3.4: Se fortalecen los mecanismos y servicios financieros y de inversión para garantizar un acceso eficiente e integrador a los capitales con fines de crecimiento agrícola y atender las necesidades de seguridad alimentaria y nutricional y generación de ingresos rurales.

245. La FAO dará a conocer su experiencia de determinación y aplicación de enfoques financieros y mecanismos de inversión innovadores o mejorados y seguirá evaluando y difundiendo conocimientos de última hornada sobre los servicios y prácticas financieros, entre otras cosas sobre principios eficaces para la inversión responsable, redes de proveedores y usuarios públicos y privados de finanzas e inversiones y marcos jurídicos y reglamentarios para la prestación de servicios financieros.

Producto 3.5: Las organizaciones económicas regionales tienen mayor capacidad para promover y respaldar iniciativas de fomento de la integración y la eficiencia de los sistemas agrícolas y alimentarios.

246. En vista de la importancia en aumento de la coordinación para el desarrollo de sistemas agrícolas y alimentarios a escala regional, la FAO se esforzará por cooperar y asociarse con

---

<sup>35</sup> Incluidos los mercados de energía conexos.

organizaciones económicas regionales para hacer frente a las limitaciones en el ámbito de las políticas que entorpecen el funcionamiento de los sistemas agrícolas y alimentarios. Un destacado ejemplo de la importancia y pertinencia de estas asociaciones consiste en la labor encaminada a reducir las intervenciones especiales en el comercio y el mercado que inciden negativamente en los mercados de alimentos. En el marco de esas asociaciones, la FAO también prestará apoyo a las organizaciones económicas regionales por lo que se refiere al análisis de las opciones de reforma de las políticas nacionales; su interacción con una amplia gama de partes interesadas que representan diversos intereses en distintos países en el marco de diálogos sobre políticas; la promoción de reformas de las políticas nacionales que aumenten la integración y la eficiencia de los sistemas agrícolas y alimentarios; y la asistencia para la aplicación nacional de medidas y legislación.

*Iniciativa regional (OE 4)*

**Estructuras agrarias en la región de Europa y Asia central**

247. El programa de estructuras agrarias de la FAO tiene por objeto corregir algunos de los desequilibrios de un panorama de políticas que es sumamente desfavorable a los pequeños agricultores de la región. El programa consta de tres elementos de apoyo a los pequeños agricultores mediante mejoras en el entorno favorable y legislativo. Estos son:

- a) Aumento de la integración de las políticas y bienes públicos relacionados con las estructuras agrarias; celebración en los países de talleres de sensibilización relativos a las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques; un estudio sobre las cooperativas agrícolas y la integración del mercado; estudios sobre un entorno normativo favorable a las organizaciones de usuarios de agua y pastos en Asia central, el Cáucaso y Moldova; un estudio sobre la reducción del desperdicio y las pérdidas de alimentos; y la evaluación de los sistemas de innovación agrícola para los pequeños agricultores de la región.
- b) Mejora de la colaboración entre los sectores público y privado en países de Europa y Asia central para prestar apoyo técnico a las pequeñas explotaciones agrícolas mediante la creación de una red regional para Asia central en aras del fortalecimiento de la capacidad de innovación agrícola; y un programa experimental para la elaboración de planes de respuesta a emergencias relacionadas con la inocuidad de los alimentos en Kirguistán y Moldova; y
- c) Promoción en la región de mercados integradores y eficientes en relación con los acuerdos internacionales.

***Objetivo estratégico 5: Aumentar la resiliencia de los medios de vida ante las amenazas y las crisis***

*Plan de acción (versión preliminar)*

**Contexto y justificación**

248. Cada año, millones de personas que dependen de la producción, la comercialización y el consumo de cultivos, ganado, pescado, bosques y otros recursos naturales se enfrentan a catástrofes y crisis. Pueden sobrevenir, como un terremoto o un golpe de estado violento, o producirse lentamente, como los ciclos de inundaciones y sequías. Pueden producirse como un suceso aislado<sup>36</sup>, uno puede desencadenar otro o pueden converger e interactuar varios sucesos a la vez y producir efectos en cascada y magnificados<sup>37</sup>. Estas situaciones de emergencia ponen en peligro la producción de alimentos y el acceso de los mismos a escala local, nacional y, en ocasiones, regional y mundial.

<sup>36</sup> La rápida difusión de la subclase H5N1 de la gripe aviar altamente patógena, procedente de Viet Nam y China, a principios de 2004 a más de 60 países y territorios y la propagación transfronteriza del virus del síndrome de la mancha blanca en el camarón de acuicultura son ejemplo de ello.

<sup>37</sup> Son ejemplos de ello el terremoto, el tsunami y las catástrofes nucleares que tuvieron lugar en Japón en 2011 y la sequía, el conflicto y la alerta de invasión de langostas en el Sahel en 2012.

249. Los sistemas públicos y privados que prestan apoyo a los medios de vida y los derechos, y los protegen, suelen ser inadecuados, en especial en países de ingresos bajos, propensos a padecer catástrofes o que sufren crisis prolongadas. Los pobres de las zonas rurales y urbanas se ven afectados de forma desproporcionada; la pobreza es a la vez la impulsora y la consecuencia de que los medios de vida sean inadecuados. La malnutrición tanto puede ser una consecuencia directa de las crisis y las estrategias de resistencia conexas que las familias están obligadas a adoptar, como un factor que amenaza la resiliencia de los medios de vida.

250. La incapacidad manifiesta de las familias, las comunidades y las instituciones de prever y absorber las crisis y las catástrofes, y adaptarse o recuperarse de las mismas a tiempo y de forma eficiente y sostenible son la esencia de este Objetivo estratégico. Una resiliencia débil desencadena una tendencia descendente: se comprometen y, en ocasiones, se destruyen los medios de vida de las familias y los beneficios del desarrollo en el ámbito nacional que se ha tardado años en obtener<sup>38</sup>.

### **Principales factores subyacentes a la elaboración del OES**

#### *Un planeta en peligro: aumentan las catástrofes y las crisis*

251. Los factores que impulsan las catástrofes y las crisis y los modelos de riesgo conexas a los que se enfrentan las poblaciones y las autoridades de un país son complejos y dinámicos. Entre ellos se cuentan: el cambio climático, el crecimiento de la población y la pobreza, factores demográficos como la migración y la urbanización, la inestabilidad política, las fuerzas económicas, la mutación o la adaptación de organismos patógenos, la disfunción de los ecosistemas y la degradación del medio ambiente relacionada con la escasez de tierras, agua y energía, entre otros factores. El crecimiento de la densidad demográfica en ecosistemas rurales y urbanos frágiles y expuestos (como las zonas costeras, montañosas y áridas) significa que cada vez más personas están expuestas a una mayor vulnerabilidad y, por tanto, están a merced de las catástrofes y las crisis.

252. A continuación se expone una clasificación genérica de las crisis:

- a) Catástrofes naturales (p. ej., fenómenos geoclimáticos y meteorológicos extremos originados a partir de riesgos naturales como sequías, inundaciones, incendios, desprendimientos de tierras, erupciones volcánicas, tsunamis, terremotos, tormentas, temperaturas extremas, granizadas, etc.).
- b) Emergencias en la cadena alimentaria de amenazas transfronterizas y tecnológicas (p. ej., plagas y enfermedades transfronterizas de plantas, bosques, animales, y acuáticas y zoonóticas, incidentes relacionados con la inocuidad de los alimentos, emergencias radiológicas y nucleares, roturas de presas, contaminación industrial, vertidos de petróleo, etc.).
- c) Crisis socioeconómicas (p. ej., la crisis de precios de los alimentos de 2008 y la más reciente crisis financiera).
- d) Conflictos violentos (p. ej., conflictos civiles, cambios de régimen, conflicto entre estados, guerras civiles, etc.).
- e) Crisis prolongadas (esto es, emergencias complejas y prolongadas que combinan dos o más aspectos de las crisis mencionadas con anterioridad).

253. No existe ninguna región en el mundo que no se encuentre en riesgo de sufrir una o más de estas amenazas. Se prevé que las catástrofes naturales se amplificarán a causa del cambio climático. Los efectos ya son evidentes: en 2011 las pérdidas relacionadas ascendieron a 264 mil millones de USD en todo el mundo, esto es, el doble de la cuantía destinada a asistencia oficial para el desarrollo. Las emergencias en la cadena alimentaria que se producen como consecuencia de las amenazas

<sup>38</sup> Para la FAO, la “resiliencia” es la capacidad de evitar y mitigar los efectos de las catástrofes y las crisis, y preverlos y absorberlos, así como adaptarse o recuperarse de los mismos a tiempo y de forma eficiente y sostenible. Ello incluye proteger, recuperar y mejorar los sistemas alimentarios y agrícolas ante los peligros que amenazan a la agricultura, la nutrición, la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos (y la salud pública conexas).

transfronterizas de plagas y enfermedades de las plantas y los animales y la contaminación y la toxicidad de la cadena alimentaria también están aumentando como resultado de los modernos sistemas de producción de alimentos y la mundialización del comercio. Durante la última década, más del 75 % de las nuevas enfermedades que afectaron a los humanos se originaron en el ganado y la flora y fauna silvestres. Las amenazas que los patógenos existentes y nuevos constituyen para la salud de las personas, los animales y el medio ambiente están desencadenadas por múltiples factores, a menudo interrelacionados, vinculados con las tendencias mundiales del desarrollo (crecimiento demográfico, urbanización, aumento de la demanda de productos de origen animal, intensificación de los sistemas de cultivo, cambio de uso de la tierra, aumento de la movilidad de las personas, liberalización del comercio, etc.).

254. Desde que se produjera la crisis financiera en Asia en los años 1997 y 1998, las perturbaciones socioeconómicas tuvieron consecuencias manifiestas en los medios de vida, la seguridad alimentaria y la nutrición de los pobres en las zonas rurales y urbanas. Se estimó que en 2009 la crisis financiera y económica mundial de 2008 había empujado a 100 millones de personas más hacia el hambre<sup>39</sup>. Desde 2007, el índice de la FAO de precios de los alimentos ha indicado el comienzo de una nueva era de precios elevados e inestabilidad sin precedentes<sup>40</sup>.

255. Con frecuencia los países que salen de un conflicto vuelven a recaer. La tendencia descendente en el número de conflictos desde el máximo dramático que tuvo lugar a principio de los años 1990 se revirtió en 2004. A pesar de que por lo general la inseguridad alimentaria no es una causa directa de la violencia, actúa como un factor multiplicador del riesgo de que se produzca un conflicto violento si se combina con otros factores como un desarrollo escaso, una gran proporción de población joven y un alto grado de desigualdad socioeconómica<sup>41</sup>. Con frecuencia, a los pobres y desvalidos se les arrebatan por la fuerza los bienes (los ahorros, el ganado, los cultivos en pie y las existencias de alimentos) y se les expulsa de sus lugares de origen. En 2012, 42 millones de personas vivían como refugiados o como desplazados internos, principalmente como consecuencia de catástrofes y conflictos.

256. Los países afectados por crisis prolongadas y los países frágiles y afectados por conflictos no son necesariamente los mismos, aunque generalmente las coincidencias son notables. De forma similar, las características de las crisis prolongadas y los estados de fragilidad (capacidad institucional débil, escasa legitimidad del estado, mala gobernanza, inestabilidad política, violencia en curso o herencia de la violencia pasada) son muy parecidas, en especial cuando los países también están afectados por catástrofes naturales, plagas y enfermedades transfronterizas de plantas y animales respectivamente y perturbaciones socioeconómicas. En 2010, más de 166 millones de personas desnutridas vivían en países que sufrían crisis prolongadas, aproximadamente el 20 % de la población desnutrida mundial. En estos países se necesita un modelo de desarrollo distinto, como afirman por ejemplo los países del G7+ en el *New Deal* para el compromiso en estados frágiles<sup>42</sup>.

#### *Modelos variables de resiliencia y vulnerabilidad*

257. En épocas de catástrofes y crisis, muchas personas deben valerse de sus propios recursos para proteger sus vidas y sus medios de vida, familias y comunidades. Pueden adoptar nuevas estrategias de supervivencia dañinas o arriesgadas (o acelerar la dependencia de ellas), como comprometer el consumo y la diversidad de alimentos, talar acacias para producir carbón vegetal, cultivar amapolas para producir opio, sacrificar el ganado fundamental para la cría o enviar a familiares a emprender desplazamientos largos y peligrosos para buscar trabajo, pastos, leña o agua. Estas estrategias pueden resultar eficaces a corto plazo o en una zona geográfica limitada, pero pueden mermar la resiliencia de los ecosistemas y las comunidades.

258. La utilización del trabajo infantil en la agricultura hace especialmente vulnerables a los niños y los jóvenes cuando las familias se ven obligadas a aumentar su dependencia de las estrategias de

<sup>39</sup> FAO: La seguridad alimentaria y la crisis financiera, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/018/k6360s.pdf>.

<sup>40</sup> FAO: *High and Volatile Food Prices: FAO Support to Country Level Contingency Planning* (2012).

<sup>41</sup> (Brinkman/Hendrix).

<sup>42</sup> <http://www.g7plus.org/new-deal-document/>.

supervivencia. Determinadas estrategias de supervivencia tienen consecuencias nefastas para las personas más vulnerables de las familias: se obliga a los niños a abandonar la escuela, se priva de alimentos a los ancianos, se niega el acceso de las mujeres a la asistencia médica, se secuestran hombres jóvenes para incorporarlos a las fuerzas armadas, se fuerza a las muchachas a prostituirse, etc. Muchas personas contraerán deudas inasumibles que no podrán devolver, lo que en última instancia conllevará que se confisquen los bienes, se encarcele a los deudores o, como último recurso, se fuerce el matrimonio de niños.

259. La naturaleza, la frecuencia, la intensidad, la combinación y la duración de las catástrofes y las crisis influyen en el tipo de consecuencias que tienen en los distintos grupos y en los ecosistemas frágiles. Asimismo, las consecuencias de las catástrofes y las crisis dependen de factores como el género, la edad, el nivel de educación y de conocimientos, la posición socioeconómica, la cultura y otros factores que rigen el acceso a los recursos. Los países en situación de crisis prolongada necesitan que se les preste especial atención en el programa relativo a la resiliencia, dada la función excepcional que desempeñan la agricultura, los recursos naturales y la economía rural en la supervivencia de las personas, así como el daño que las crisis prolongadas causan a los sistemas alimentarios y agrícolas.

260. La resiliencia frente a distintas perturbaciones varía entre familias, comunidades rurales y urbanas, ecosistemas, países y regiones, y dentro de ellas. En gran medida, ello se debe a las estrategias y las inversiones que los países han venido realizando para reducir los riesgos de catástrofes (como los intentos exitosos encaminados a reducir los riesgos y prepararse para hacer frente a situaciones de emergencia en Bangladesh que han reducido drásticamente la mortalidad provocada por los principales ciclones).

#### *Necesidades no atendidas*

261. El llamamiento formulado por las Naciones Unidas en 2012 en favor de la ayuda humanitaria externa fue el mayor de todos los tiempos: 7 700 millones de USD para ayudar a 51 millones de personas. Entre los años 2000 y 2010, los llamamientos de las Naciones Unidas recibieron una financiación insuficiente, de media un tercio menos al año de lo solicitado, y las catástrofes naturales repentinas obtuvieron más respuestas de los donantes que las crisis prolongadas. Los llamamientos internacionales para satisfacer las necesidades de ayuda alimentaria son los que reciben recursos de forma más constante, pero los llamamientos en favor de los medios de vida basados en la agricultura habitualmente reciben menos financiación, de media, menos de la mitad de los fondos solicitados. Las contribuciones están sujetas a las incertidumbres de que disminuya la capacidad de atención internacional y se resquebraje la base de financiación, que pasa de una crisis a la siguiente y deja la primera sin resolver y las “emergencias olvidadas” sin atender.

#### *Problemas humanitarios, de protección en la transición y de asistencia para el desarrollo*

262. La investigación y la práctica sobre el terreno han generado innovaciones para respaldar la reducción y la gestión de los riesgos para la agricultura y la seguridad alimentaria; sin embargo, entre los conocimientos y la práctica hay un abismo. Las relaciones estratégicas entre las iniciativas humanitarias, de desarrollo y de inversión no se articulan ni se respaldan debidamente dentro de la estructura coherente de la ayuda internacional. Las inversiones en reducción de los riesgos y preparación ante los mismos son insignificantes en relación con la envergadura de las necesidades. Por ejemplo, para los 20 beneficiarios principales de ayuda humanitaria, durante la última década solo se invirtieron en capacidad de intervención en todos los sectores, incluida la agricultura, 0,62 USD de cada 100 USD gastados.

263. Pese al consenso alcanzado sobre la necesidad de vincular las estrategias humanitarias, de recuperación y de desarrollo con la ayuda, existe un déficit notable de la financiación de los programas de transición<sup>43</sup> e insuficiente coordinación entre las emergencias y los actores en el desarrollo. El resultado, tanto en situaciones de emergencia como de transición (incluidas las crisis prolongadas) es un desequilibrio crítico en el planteamiento de doble componente de los organismos con sede en Roma, por el que los problemas a corto y a más largo plazo relacionados con la seguridad alimentaria

<sup>43</sup> Red Internacional sobre Conflictos y Fragilidad 2009 y Grupo de Trabajo temático sobre primeras actividades de recuperación 2008: estudios sobre la financiación de la transición.

y los medios de vida deben abordarse de forma complementaria y simultánea. Asimismo, no se presta la debida atención a las posibles repercusiones de la respuesta motivada por la oferta en la resiliencia de los productores y los mercados, y hay un desequilibrio en favor de que se amplíen las dimensiones de la seguridad alimentaria: la disponibilidad, el acceso, la estabilidad y la utilización. Pese a que se están realizando inversiones notables en la gestión de los síntomas de la malnutrición aguda en situaciones de crisis, se ha hecho poco por atender sus causas subyacentes a través de intervenciones complementarias humanitarias y para el desarrollo.

264. Con la creciente erosión de la resiliencia o el aumento de la vulnerabilidad debido a la combinación de perturbaciones y tensiones, con demasiada frecuencia las intervenciones en situaciones de emergencia locales, nacionales, regionales e internacionales son inadecuadas o inapropiadas incluso aunque las inversiones en apoyo de la agricultura y los medios de vida basados en los recursos naturales sean una forma rentable de gestionar los riesgos. Es imprescindible que todos los actores cambien el paradigma para pasar de la respuesta a las crisis a las medidas de reducción de los riesgos y que se garantice que los medios de vida resistentes sean una condición central para lograr el desarrollo sostenible.

#### *Los ingredientes principales de la mejora de la resiliencia*

265. Mejorar la resiliencia debe ser el centro de atención de más voluntad política, inversión, coordinación, conocimientos técnicos, innovación, gestión de los conocimientos y responsabilidad compartida para que los países, las autoridades locales, las comunidades, la sociedad civil, el sector privado, el ámbito académico y la comunidad internacional reduzcan los riesgos de catástrofes y gestionen las crisis. Pueden destacarse cuatro componentes principales.

266. En primer lugar, es necesario reforzar la capacidad de los países y otras partes interesadas en la gestión del riesgo (es decir, la prevención, la preparación, la mitigación, la respuesta, la recuperación y la rehabilitación) en todos los ámbitos. Ello comprende la capacidad de coordinar y articular mejor la ayuda pública, privada e internacional antes, durante y después de la crisis. Determinados países son capaces de gestionar mejor las crisis que otros como consecuencia de las inversiones continuas de recursos financieros, técnicos y políticos para abordar con eficacia las múltiples características de los riesgos.

267. En segundo lugar, se necesitan mejoras constantes en los sistemas de gestión de la información, alerta temprana, análisis de riesgos y vigilancia de los múltiples peligros para la agricultura, la nutrición, la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos (y las cuestiones de salud pública conexas) de forma que se proporcionen alertas más puntuales, precisas y factibles en beneficio de las poblaciones rurales y urbanas. Es preciso supervisar y analizar más minuciosamente la dinámica de los riesgos y las consecuencias de las crisis, así como las relaciones con las instituciones y los procesos que continuamente ponen en marcha medidas oportunas, apropiadas y eficaces. Tales sistemas pueden fundamentarse mejor si se tienen en cuenta de forma proactiva el conocimiento tradicional, la ciencia, la tecnología, las prácticas y los mecanismos.

268. En tercer lugar, si bien los peligros son inevitables, no tienen por qué acabar en catástrofe. Las catástrofes, los conflictos, los peligros para la salud humana relacionados con los animales y las plantas, las crisis en la cadena alimentaria y la crisis socioeconómica pueden, y deberían, evitarse y mitigarse. Resulta imprescindible realizar esfuerzos sólidos de mitigación de los riesgos de forma específica con vistas a minimizar las repercusiones de las catástrofes, en especial si se integran y se combinan con la adaptación al cambio climático<sup>44</sup>. La resiliencia puede y debe promoverse por adelantado, y restablecerse tras la crisis para resistir mejor el próximo peligro, que es inevitable. La resiliencia de los medios de vida debe protegerse y fomentarse, e incluso en el medio de crisis prolongadas y catástrofes, se debe garantizar la producción de alimentos y la protección del consumidor.

---

<sup>44</sup> En la declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20 se hace un llamamiento a las partes interesadas para que comprometan “recursos adecuados, oportunos y predecibles para la reducción del riesgo de desastres a fin de aumentar la resiliencia de las ciudades y las comunidades ante los desastres”.



269. Por último, cuando la capacidad de las personas se ve superada por las crisis, es necesario que puedan contar con intervenciones eficaces en casos de emergencia a escala local, nacional e internacional, como la ayuda humanitaria y la protección, las redes ampliables de seguridad social, los planes de seguro de las cosechas y otras formas de protección social adaptadas para ayudar a las poblaciones en situación de riesgo. Ello requiere una mayor coherencia e integración de las estrategias humanitarias, de desarrollo y de inversión para respaldar las instituciones locales y nacionales, mantenidas por un eficaz sistema mundial de agentes humanitarios coordinados.

*La importancia de las asociaciones estratégicas en la obtención de resultados*

270. La creación de resiliencia en entornos institucionales problemáticos exige un alto grado de conocimientos especializados, la potenciación de las asociaciones en todos los grupos de partes interesadas y la capacidad y el compromiso de las instituciones. Hay funciones de la investigación, la tecnología, la gestión de los conocimientos, la comunicación y la promoción de la reducción de los riesgos y la gestión de crisis para la alimentación y la agricultura que son vitales y complementarias. La creación de capacidad general encaminada a potenciar las aptitudes técnicas y funcionales en materia de gestión del riesgo para la alimentación y la agricultura de las personas, las organizaciones y las políticas reviste vital importancia para lograr resultados significativos y sostenibles.

**Plan de acción**

271. El OE 5 se fundamenta en las colaboraciones multidisciplinares que han respaldado el programa marco de la FAO sobre reducción de riesgos de catástrofes para la seguridad alimentaria y nutricional. El aumento de la resiliencia de los sistemas de subsistencia basados en la agricultura y los recursos naturales sigue siendo el objetivo fundamental y el razonamiento que impulsa la continuidad entre la ayuda humanitaria y el desarrollo y el correspondiente respaldo a los países, como ha venido realizando constantemente la Organización.

272. Con este ánimo y de acuerdo con las ventajas comparativas y la amplia experiencia práctica de la FAO, este plan de acción se centra en crear, proteger y recuperar medios de vida resistentes de forma que la integridad de las sociedades que dependen de la agricultura, la ganadería, la pesca, la actividad forestal y otros recursos naturales no se vea amenazada por las crisis. El plan aplica el enfoque de doble componente de emprender medidas inmediatas en apoyo de la seguridad alimentaria y nutricional, al mismo tiempo que aborda los factores subyacentes que impulsan las catástrofes y las crisis. Asimismo, facilitará la incorporación de la reducción, la prevención y la mitigación de los riesgos y la capacidad de intervención, la respuesta y la recuperación ante los mismos en los sectores de la alimentación y la agricultura a través de procesos estratégicos de programación locales, nacionales, regionales e internacionales en los que participen agentes humanitarios, de desarrollo y de inversión antes, durante y después de la crisis.

273. La FAO aportará su relación única con los ministerios que tienen a su cargo la agricultura, la ganadería, la pesca, la actividad forestal y el medio ambiente. Se basará en su capacidad demostrada de coordinar plataformas y mecanismos internacionales clave, y contribuir a ellos, para buscar la participación de todos en la gestión del riesgo. Asimismo, aplicará íntegramente su colección de medidas probadas de gestión del riesgo, incluidas las de análisis de riesgos (identificación del peligro, evaluación del riesgo, análisis y aplicación de las opciones de intervención) y la comunicación de riesgos, así como sus bien establecidos sistemas de información y alerta temprana sobre la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos. Sobre la base de sus evaluaciones imparciales y precisas de las repercusiones de las crisis y las necesidades conexas alimentarias y agrícolas, la FAO participará activamente en mecanismos como los llamamientos de las Naciones Unidas, las evaluaciones de las situaciones de emergencia, las evaluaciones conjuntas de las situaciones posteriores a las crisis y los conflictos y las evaluaciones de los cultivos y la seguridad alimentaria. La FAO continuará promoviendo un programa ampliado de “Salud compartida” para elaborar mecanismos de colaboración intersectoriales y multidisciplinarios encaminados a atender las amenazas que suponen las enfermedades infecciosas en la interacción entre el ganado y la flora y fauna silvestres, las personas y los ecosistemas.

274. Se han formulado cuatro realizaciones de la Organización que se apoyan mutuamente con los productos principales subyacentes, como se indica a continuación.

**Logro de la Organización 1:** Se potencian los sistemas jurídicos, normativos e institucionales y los marcos reglamentarios en aras de la gestión del riesgo de catástrofes y crisis para la alimentación y la agricultura.

**Producto 1.1:** Los marcos, los protocolos y las normas nacionales e internacionales sólidos promueven la resiliencia de los medios de vida y la gestión de los riesgos que amenazan a la agricultura, la nutrición, la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos (y las cuestiones de salud pública conexas).

275. Como parte de un programa coherente a escala mundial, regional y nacional dedicado a la resiliencia basada en los medios de vida, la labor comprende la promoción de la aprobación y el cumplimiento de las convenciones, los tratados, las leyes, los marcos y las directrices<sup>45</sup> internacionales y regionales sobre reducción de riesgos de catástrofes y gestión de crisis, poniendo especial atención en la agricultura, la nutrición y la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos (y las cuestiones de salud pública conexas). Se garantizarán la coordinación y las asociaciones estratégicas, en especial entre los agentes humanitarios y de desarrollo<sup>46</sup> y en apoyo directo del Marco de Acción de Hyogo. El asesoramiento previo sobre políticas y programas consiste en atender los problemas socioeconómicos, como la volatilidad de los precios de los alimentos, y las plagas transfronterizas de plantas, las enfermedades animales y las amenazas a la inocuidad de los alimentos.

**Producto 1.2:** La reducción de riesgos de catástrofes y la gestión del riesgo de crisis para la agricultura, la nutrición y la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos, incluidos los enfoques que tienen en cuenta los riesgos asociados a las cuestiones de género, se incorporan a las políticas, las estrategias, los marcos, los planes y las plataformas de desarrollo pertinentes, tanto específicos de un sector (agricultura, ganadería, pesca, actividad forestal y recursos naturales), como intersectoriales (nutrición, seguridad alimentaria, inocuidad de los alimentos [y las cuestiones de salud pública conexas]) y de otro tipo.

276. La FAO abogará por que la reducción de los riesgos y la gestión de crisis se incorporen a las políticas, las estrategias, los marcos jurídicos, normativos e institucionales, los planes y los programas relacionados con la alimentación y el desarrollo agrícola. De forma parecida, es esencial que las estrategias multisectoriales de desarrollo con elementos de alimentación, nutrición y agricultura aborden debidamente la reducción de riesgos de catástrofes y la gestión del riesgo de crisis. La FAO respaldará esta integración tanto a escala nacional como regional, inclusive en contextos posteriores a la crisis y de transición. A escala mundial, la FAO seguirá aprovechando sus orientaciones sobre el análisis de sistemas de gestión del riesgo de catástrofes.

**Producto 1.3:** La capacidad nacional y local sólida facilita la aplicación de pautas, normas e instrumentos normativos internacionales, regionales y nacionales para la gestión de los riesgos que afectan a la agricultura, la nutrición, la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos (y las cuestiones de salud pública conexas).

277. Los marcos jurídicos, normativos y reglamentarios deben traducirse en medidas eficaces en los planos regional, nacional y subnacional y hasta el ámbito popular de las comunidades y las familias. La creación de capacidad para garantizar la resiliencia de los medios de vida deberá lograrse mediante iniciativas de colaboración como las organizaciones de agricultores, las escuelas de campo para agricultores, las escuelas de campo para ganaderos, los mecanismos basados en la comunidad (p. ej., la gestión de incendios de base comunitaria), las organizaciones de gestión de los recursos y las asociaciones de comerciantes para divulgar y respaldar las pautas, las normas y las reglamentaciones de reducción de riesgos de catástrofes y gestión de crisis para los sistemas alimentarios y agrícolas.

**Producto 1.4:** Las inversiones en gestión y divulgación de conocimientos permiten que los procesos y las instituciones de carácter jurídico, normativo y reglamentario determinen, adquieran y apliquen las lecciones aprendidas y las buenas prácticas para la reducción de riesgos de catástrofes teniendo en cuenta las cuestiones de género, la gestión de crisis y las transiciones relacionadas para la agricultura,

<sup>45</sup> Como las Directrices voluntarias sobre la tierra y la tenencia de recursos naturales.

<sup>46</sup> Por ejemplo, el GNUD y el Comité Permanente entre Organismos, incluido su sistema de grupos.

la nutrición, la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos (y las cuestiones de salud pública conexas).

278. En un mundo en que cada vez más la exposición a los riesgos es “la norma” se necesitan pautas y orientaciones nuevas y mejoradas para la gestión del riesgo. Sobre la base del repertorio existente y cada vez mayor de lecciones aprendidas y buenas prácticas para los pequeños productores (p. ej., la base de datos de tecnologías y prácticas para pequeños productores agrarios [TECA], la guía sobre incendios forestales y legislación para los redactores nacionales, la protección y la promoción de una buena nutrición en la recuperación de crisis, etc.), la FAO respaldará asociaciones y redes activas de múltiples partes interesadas para el aprendizaje a escala mundial, regional, nacional y subnacional. Entre los beneficiarios se cuentan: las instituciones internacionales, los organismos nacionales, la sociedad civil, el ámbito académico, el sector privado y las organizaciones de la comunidad local. Se prestará especial atención a las plataformas para que las comunidades generen conocimientos y autonomía para la reducción de riesgos para la alimentación y la agricultura y la gestión de crisis a escala local.

Logro de la Organización 2: Las amenazas, conocidas y nuevas, que afectan a la alimentación, la nutrición y la agricultura se determinan, se pronostican, se analizan, se supervisan y desencadenan las decisiones y las medidas apropiadas.

279. Ello engloba las esferas fundamentales de trabajo: la evaluación y la comunicación de los riesgos, los análisis prospectivos, la supervisión y el seguimiento, la alerta temprana, el análisis y la difusión de la información para la toma de decisiones relativas a los peligros múltiples para la agricultura, la nutrición, la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos (y los problemas de salud pública conexos).

Producto 2.1: Se han puesto en marcha y se han mejorado los mecanismos para determinar, supervisar y proporcionar una alerta temprana oportuna y factible para los riesgos a corto, medio y más largo plazo para la agricultura, la nutrición, la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos (y las cuestiones de salud pública conexas) a escala mundial, regional, nacional y local.

280. Se promoverá el consenso para que la toma de decisiones sea inclusiva y transparente mediante la comunicación del riesgo, la participación de las partes interesadas, la elaboración de instrumentos comunes de clasificación y el análisis de la respuesta, entre otras cuestiones. La FAO reforzará sus bienes públicos mundiales en este ámbito y se centrará en el análisis de las tendencias, incluso de las amenazas nuevas para sistemas en peligro y crisis prolongadas. Asimismo, tratará de potenciar y armonizar los sistemas integrados de seguimiento, alerta rápida y análisis de los peligros y los riesgos para la agricultura, la nutrición, la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos, y crear coherencia y aspectos complementarios entre ellos. La creación de sistemas nacionales abarcará en particular la formulación de estrategias eficaces de seguimiento socioeconómico y biofísico y mecanismos y capacidad multidisciplinarios e intersectoriales.

Producto 2.2: Mejora de la capacidad de los países y las comunidades de determinar, supervisar y analizar los riesgos; evaluar las necesidades y analizar las respuestas; e intervenir en las amenazas inminentes para la agricultura, la nutrición, la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos (y las cuestiones de salud pública conexas).

281. Prestando especial atención a las situaciones críticas, la FAO respaldará la participación y la capacidad de las autoridades regionales, nacionales y locales en la cartografía de las zonas expuestas a riesgos múltiples que se basen en instrumentos como el pronóstico climático estacional, las evaluaciones rápidas de los riesgos, la comunicación de riesgos y el análisis de las opciones de respuesta. La participación de hombres y mujeres en las evaluaciones y en la elaboración de las respuestas es decisiva para que la información y los sistemas de alerta rápida sean eficaces, como lo es el conjunto de datos desglosados por sexo y edad. A este respecto, los enfoques participativos, como el análisis de las causas de la inseguridad alimentaria y nutricional relacionada con las catástrofes y las crisis, han demostrado ser eficaces.

Logro de la Organización 3: Se fortalece la capacidad de prevención, así como de mitigación del impacto para reducir la probabilidad y gravedad de los desastres y crisis que suponen una amenaza para la alimentación y la agricultura.

Producto 3.1: Las estrategias y las intervenciones relacionadas mejoran la resiliencia de los sistemas de subsistencia en situación de riesgo mediante iniciativas de prevención y mitigación que minimicen las posibles repercusiones de las catástrofes y las crisis en los sistemas alimentarios y agrícolas a escala nacional, subnacional y comunitaria.

282. Las estrategias y los programas deberían ampliar las opciones de medios de vida de las familias vulnerables y relacionar tales opciones con mayores oportunidades de protección social. Ello incluye la sensibilización del consumidor y las aptitudes para gestionar las amenazas relacionadas con la alimentación. La FAO respaldará a los gobiernos y las comunidades en la diversificación y la intensificación, siempre que sea sostenible, de los sistemas de subsistencia de forma que creen capacidad productiva de resistencia y adaptación para los hombres y las mujeres vulnerables. Trabajar con asociados permitirá ocuparse del aumento del acceso a la protección social (incluidas las redes de seguridad social, las transferencias condicionales, los microseguros para agricultores y ganaderos, etc.) y la disponibilidad y la calidad de la misma como uno de los pilares de la diversificación de los medios de vida para las poblaciones en riesgo.

Producto 3.2: Las orientaciones en materia de elaboración y aplicación de programas de prevención y de rehabilitación del sector y las infraestructuras crearán sistemas agrícolas “a prueba de crisis” de producción y comercialización para los medios de vida y los ecosistemas en riesgo.

283. Algunas de las intervenciones que han demostrado reforzar la resiliencia son los canales de riego resistentes a las inundaciones, las infraestructuras de las pequeñas explotaciones agrícolas resistentes a fenómenos meteorológicos (p. ej., almacenamiento de semillas, refugios para el ganado y las estructuras de los mercados construidas para resistir nevadas, huracanes o inundaciones de cierta intensidad) y las medidas de recogida de aguas y conservación del suelo para reducir los riesgos de las sequías y otros peligros. Sobre la base de la experiencia adquirida en la rehabilitación de infraestructuras y la elaboración de sistemas de producción y comercialización en situaciones posteriores a un conflicto o una catástrofe y de transición, la FAO difundirá más material de orientación y trabajará con los gobiernos y los asociados en su aplicación.

Producto 3.3: Los programas sobre alimentación y agricultura que toman en consideración los conflictos reducen los riesgos de que se produzcan conflictos localizados relacionados con el acceso a las tierras de pastoreo y de cultivo, el agua, los árboles y otros recursos naturales y las zonas de pesca.

284. Un contexto de violencia puede transformar algunos bienes de las familias y las comunidades en obligaciones que amenacen sus vidas y sus medios de vida, lo cual refleja la doble cara de la función de los recursos naturales como factores fundamentales para la supervivencia y fuertes atractivos de ataques violentos. Comprender estas dinámicas y elaborar iniciativas acordes sobre agricultura y recursos naturales puede reducir los riesgos y contribuir a prolongar la paz y la estabilidad, en especial en condiciones de transición. Junto con los gobiernos y las comunidades, la FAO analizará y mitigará los riesgos de conflicto que forman parte de los sistemas agrarios, incluso mediante la promoción de la observancia de convenciones, leyes, derechos, directrices y normas para proteger los alimentos y la agricultura en situaciones de conflicto.

Producto 3.4: Se documentarán, se probarán y se divulgarán las experiencias, las tecnologías y las buenas prácticas de reducción de riesgos de catástrofes para los alimentos y la agricultura con vistas a aplicarlas más ampliamente antes, durante y después de las crisis.

285. Las inversiones que ayudan a las poblaciones vulnerables a soportar las perturbaciones y a afrontar las crisis se han promovido durante muchos años, incluso en relación con la diversificación de cultivos, la conservación de suelos (agricultura de conservación), la agroforestería, la gestión de las cuencas hidrográficas, la recogida de aguas, los bancos de cereales en los pueblos y los acuerdos comunitarios de acceso a la tierra y el agua. La FAO respaldará que se sigan probando y divulgando nuevas tecnologías y prácticas, y hará hincapié en la aplicación de las mismas en determinadas zonas agroecológicas en riesgo de padecer catástrofes y crisis, teniendo en cuenta los contextos

socioeconómico y cultural prevalecientes. Mediante un mejor conocimiento, las innovadoras estrategias en materia de supervivencia y medios de vida de los productores y sus comunidades se aportará más información para las estrategias y las medidas de preparación para situaciones de emergencia, respuesta, recuperación y transición. Asimismo, la FAO respaldará la divulgación de estos conocimientos, en cooperación con los gobiernos, el sector privado y los servicios de extensión.

Logro de la Organización 4: Se gestionan efectiva y responsablemente los desastres y crisis que afectan a los sistemas alimentarios y agrícolas, lo que incluye la preparación, respuestas sólidas y transiciones eficaces después de las crisis.

286. La labor comprende estrategias a más largo plazo para desarrollar la capacidad de las personas más cercanas a las poblaciones afectadas y que pueden reaccionar con rapidez y eficacia. Asimismo, destacará iniciativas que mejoren la eficacia de las operaciones humanitarias y de recuperación de la FAO.

Producto 4.1: La labor humanitaria protege eficazmente las vidas y los medios de vida de los agricultores, los ganaderos, los pescadores, las comunidades dependientes de los bosques y los árboles y los grupos marginados en tiempos de crisis.

287. La asistencia debe prestarse según los principios humanitarios. Ello comprende la necesidad de fomentar la protección de las personas (incluidas las desplazadas por las crisis), su acceso a los activos y los sistemas agrícolas de producción y comercialización sobre la base de las convenciones, las leyes internacionales, regionales y nacionales y los usos establecidos. La FAO debe respaldar los esfuerzos de los gobiernos o, cuando así lo soliciten o sea necesario, dirigir, coordinar, movilizar recursos y aplicar medidas humanitarias en los países afectados. Para tener éxito en estas funciones, la FAO garantizará la capacidad de intervención mediante el mantenimiento continuo de la capacidad de intervención rápida regulada por los procedimientos normalizados de actuación. De forma parecida, la asistencia englobará la formulación y el mantenimiento de planes nacionales de preparación y de contingencia para gestionar las amenazas a los sistemas alimentarios y agrícolas.

288. Al mismo tiempo que presta atención a su propia capacidad de gestión de crisis, la FAO tratará de potenciar la capacidad de los países y otros asociados humanitarios en cuanto al liderazgo técnico, la promoción y la coordinación del apoyo para las crisis que afectan a los sistemas alimentarios y agrícolas. Por consiguiente, el desarrollo de la capacidad se propondrá forjar acuerdos humanitarios más responsables y sólidos, así como ocuparse de la rehabilitación, la transición y el desarrollo a más largo plazo después de las crisis. Algunos ejemplos de medidas preventivas previas a las crisis (y durante o después de las mismas) consisten en abordar la disponibilidad, la accesibilidad, la estabilidad, la inocuidad y la calidad de los suministros alimentarios, como el establecimiento de sistemas locales de multiplicación de semillas, que son particularmente importantes para garantizar la disponibilidad oportuna de semillas de calidad y adaptadas (con un ciclo más breve) para los pequeños productores.

Producto 4.2: Los agentes mundiales, regionales, nacionales y subnacionales coordinan con eficacia la capacidad de intervención y las respuestas ante las catástrofes, las crisis socioeconómicas, las plagas y las enfermedades transfronterizas, las amenazas a la inocuidad de los alimentos y en situaciones de crisis prolongadas.

289. Al compartir la dirección del módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria y ser el “suministrador de último recurso” del Comité Permanente entre Organismos en las emergencias de seguridad alimentaria, la FAO promoverá la financiación plurianual para la mitigación de las repercusiones de la crisis, la preparación, la respuesta y la recuperación, en particular en apoyo de los planes y las intervenciones regionales e internacionales dirigidas por los gobiernos. La aplicación eficaz de estas estrategias depende de que se potencien las relaciones entre los agentes subnacionales, nacionales, regionales e internacionales de los ámbitos de la agricultura, la seguridad y la inocuidad alimentaria y la nutrición.

Producto 4.3: Durante las iniciativas de gestión de catástrofes y crisis para la agricultura, la nutrición, la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos (y las cuestiones de salud pública conexas), se

elaboran, se divulgan y se aplican productos del conocimiento y buenas prácticas de reducción del riesgo de catástrofes y de gestión de crisis.

290. Los conocimientos y las buenas prácticas aprendidos en programas de emergencia también pueden aplicarse a la gestión a más largo plazo del riesgo de crisis, en especial en situaciones de crisis y conflictos recurrentes. La FAO tratará de reforzar sus relaciones de rendición de cuentas con las poblaciones en situación de riesgo, los gobiernos y otros asociados, incluidos los mecanismos participativos para que la comunidad aporte sus comentarios encaminados a regular la dirección de los acuerdos de gestión de crisis. Asimismo, la FAO promoverá las evaluaciones del impacto que tengan en cuenta las cuestiones de género y la revisión por pares de los programas de emergencia en materia de alimentación y agricultura. Las contribuciones se harán a las redes humanitarias de aprendizaje, como la Red para un aprendizaje activo sobre rendición de cuentas y resultados de la acción humanitaria y el programa MICROCON, así como a las plataformas mundiales, regionales y nacionales de reducción de riesgos y gestión de crisis (como la plataforma mundial de la Estrategia internacional para la reducción de desastres, el foro de Davos sobre riesgo, los mecanismos regionales de la Unión Africana para determinar los problemas de la sequía y el cambio climático y los sistemas de alerta rápida, etc.).

#### *Iniciativa regional (OE 5)*

#### **El Sahel y el Cuerno de África**

291. Los ministros y los gobiernos locales clave encargados de la seguridad alimentaria y nutricional no están debidamente preparados para gestionar las características cada vez más complejas de los peligros y los riesgos. Las catástrofes y las crisis pueden sofocar incluso al país más fuerte y a la institución más preparada, como han demostrado las “megacatástrofes” de los últimos años. Las conferencias regionales y los comités técnicos de la FAO han solicitado apoyo constante a los países y a las poblaciones en situación de riesgo para reducir, prevenir y mitigar los riesgos de crisis y catástrofes, y prepararse, responder y recuperarse ante los mismos, la gobernanza eficaz en materia de bioseguridad y la mitigación del cambio climático y la adaptación el mismo. Al mismo tiempo, se hará necesario tener en cuenta la diversidad y la especificidad entre regiones. Esta iniciativa regional debe ocuparse de dos regiones de África especialmente propensas a padecer riesgos múltiples y catástrofes: el Sahel y el Cuerno de África.

292. En una zona tan diversa, las amenazas a los medios de vida resistentes son las siguientes: las sequías, las inundaciones y otras catástrofes naturales (cyclones, terremotos y tsunamis); el VIH y el sida; la expansión de las zonas áridas y semiáridas; los efectos del cambio climático; la escasez de agua; las plagas de langosta; las crisis prolongadas; las enfermedades transfronterizas de origen animal; los conflictos entre ganaderos y agricultores; los problemas de inocuidad alimentaria; y los incendios forestales y de otro tipo de vegetación. Ello requiere la creación de capacidad multidisciplinaria para unificar la labor en materia de resiliencia en cuanto a la coherencia de las intervenciones de emergencia, desarrollo, inversión y políticas.

293. En cada uno de los resultados previstos, las prioridades para el Sahel y el Cuerno de África en este Objetivo estratégico son las siguientes:

**Logro 1:** Se potencian los sistemas jurídicos, normativos e institucionales y los marcos reglamentarios para la gestión del riesgo de catástrofes y crisis para la agricultura, la nutrición, la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos (y las cuestiones de salud pública conexas).

- a) En dos países de prueba en el Sahel y otros dos países en el Cuerno de África, los problemas relacionados con la alimentación y la agricultura se incorporaron en las políticas y los mecanismos institucionales de reducción de riesgos múltiples de catástrofes y gestión de crisis. A la inversa, las políticas y las estrategias en materia de alimentación y agricultura incorporan mecanismos de reducción de riesgos de catástrofes y gestión de crisis.
- b) Se ha establecido una colaboración eficaz con las plataformas regionales sobre catástrofes, resiliencia y sostenibilidad del Comité Permanente Interestatal para la Lucha contra la Sequía en el Sahel y la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo con el fin de facilitar la

aplicación de políticas y mecanismos institucionales de reducción de riesgos de catástrofes y gestión de crisis para la alimentación y la agricultura de los países de interés.

Logro 2: Las amenazas, conocidas y nuevas, que afectan a la alimentación, la nutrición y la agricultura se determinan, se pronostican, se analizan y se supervisan y desencadenan las decisiones y las medidas apropiadas.

- a) Se refuerza la capacidad de los equipos de campo de la FAO en materia de cartografía, análisis, evaluación y seguimiento de los riesgos múltiples con miras a respaldar la elaboración de programas coherentes de creación de resiliencia.
- b) Se lanza en los países de interés del Cuerno de África y el Sahel la Estrategia integrada conjunta de la FAO y el PMA para la seguridad alimentaria y nutricional.

Logro 3: Se refuerza la capacidad en materia de prevención, así como de mitigación de las consecuencias con vistas a reducir la probabilidad y la intensidad de las catástrofes y las crisis que amenazan a los sistemas alimentarios y agrícolas.

- a) Se recopilan, se documentan y se divulgan las buenas prácticas de creación de resiliencia adoptadas en los países del Sahel y el Cuerno de África como parte de los programas y las labores humanitarias de reducción de riesgos de catástrofes para la alimentación y la agricultura.
- b) Se respaldan el análisis de costos-beneficios de los aspectos económicos, medioambientales y sociales de la labor de la FAO en materia de reducción del riesgo de catástrofes y gestión de crisis para la alimentación y la agricultura en el Cuerno de África y el Sahel.
- c) En colaboración con organismos gubernamentales y regionales, se elaboran orientaciones técnicas y estratégicas para la elaboración y la aplicación de programas sectoriales y de rehabilitación de infraestructuras para sistemas “a prueba de crisis” de producción agrícola y comercialización de medios de vida y sistemas en situación de riesgo en el Sahel y el Cuerno de África.
- d) En colaboración con organismos gubernamentales y regionales, se elaboran orientaciones sobre programación para la FAO y los ministerios de agricultura, ganadería, pesca, actividad forestal y medio ambiente para aplicar a los programas sensibles a los conflictos encaminados a reducir los riesgos de conflictos localizados relacionados con el acceso a las tierras de pasto, el agua, los árboles y otros recursos naturales y zonas de pesca.

Logro 4: Las catástrofes y las crisis que afectan a los sistemas agrícolas y alimentarios se gestionan con eficacia y responsabilidad, incluida la preparación, las respuestas sólidas y las transiciones eficaces tras una crisis.

- a) Se elabora y se aplica un programa de competencias mínimas en intervenciones en materia de reducción de los riesgos, labor humanitaria y medios de vida resistentes para el personal que trabaja en los países del Sahel y el Cuerno de África.
- b) Se optimiza la competencia técnica y la mayor pertinencia de las respuestas de la FAO a las crisis para los medios de vida resistentes.
- c) Se lleva a cabo un examen en profundidad de las respuestas de la FAO a las crisis en el Sahel y el Cuerno de África mediante la aplicación del marco de rendición de cuentas del Comité Permanente entre Organismos a las poblaciones afectadas.