



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

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

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الأمم المتحدة  
للغذاء والزراعة

## COMISIÓN DE PESCA CONTINENTAL Y ACUICULTURA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

### DECIMOTERCERA REUNIÓN

Buenos Aires, Argentina, 19 -21 de marzo de 2014

### NUEVO MARCO ESTRATÉGICO DE LA FAO

### NOTA DE LA SECRETARÍA

1. La FAO ha revisado su Marco Estratégico 2010-19 como parte de la planificación, programa y sistema presupuestario establecidos. La revisión y preparación fue guiada por el Proceso de Pensamiento Estratégico introducido por el Director General luego de asumir su cargo en enero de 2012, con el fin de determinar la futura dirección estratégica de la Organización. Este documento presenta el Marco Estratégico revisado, en particular la Visión, Metas Mundiales y Objetivos Estratégicos de la FAO – las cuales han sido aprobadas por la 38va Reunión de la Conferencia de la FAO en junio de 2013 (Anexo).

2. El Marco Estratégico revisado proporciona la dirección estratégica general para la Organización. En comparación con el Marco Estratégico en vigencia hasta 2013, con sus once (11) Objetivos Estratégicos, el marco Estratégico Revisado identifica cinco nuevos Objetivos Estratégicos, los cuales representan las principales áreas de trabajo en las cuales la FAO concentrará sus esfuerzos para esmerarse en lograr su Visión y Metas Mundiales las cuales son:

- a) 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.
- b) 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.
- c) 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 futuras.

3. El Marco Estratégico revisado ha guiado la formulación a Mediano Plazo 2014-17 y el Programa de Trabajo y Presupuesto 2014-15.

*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 sus copias a las reuniones y se abstengan de pedir copias adicionales. La mayoría de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio [www.fao.org](http://www.fao.org).*

4. El presente documento debe ser visto en marco de los cinco objetivos estratégicos de la FAO y las temáticas transversales de género y gobernanza que representan las principales áreas de trabajo en las que la FAO centrará sus esfuerzos:

- a) Erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición
  - b) Aumentar y mejorar la provisión de bienes y servicios provenientes de la agricultura, la actividad forestal y la pesca de manera sostenible
  - c) Reducir la pobreza rural
  - d) Habilitar sistemas agrícolas y alimentarios más inclusivos y eficientes a nivel local, nacional e internacional
  - e) Aumentar la capacidad de resiliencia de las diversas formas de sustento a las amenazas y las crisis.
5. Esto con la finalidad de que la COPESCAALC entregue sus observaciones y recomendaciones en relación con los cinco nuevos Objetivos Estratégicos mencionados.

6. Dada la transición a un Marco Estratégico nuevo, más integrado y transversal, se solicita a la Comisión que exprese su opinión respecto a las prioridades en relación con los cinco nuevos Objetivos Estratégicos propuestos.

Puntos a considerar

7. Se invita a la Comisión a tomar nota de los cinco nuevos Objetivos Estratégicos y a entregar su punto de vista. En particular, la COPESCAALC podría enfocar su directriz en:

- Áreas de trabajo transversal donde se crea que la Organización debe fortalecer la pesca continental y acuicultura para contribuir de mejor manera a los objetivos de seguridad alimentaria y reducción de la pobreza;
- Otras áreas clave prioritarias de trabajo para fortalecer la elaboración de planes de acción para los nuevos cinco Objetivos Estratégicos propuestos;
- Cuestiones emergentes de prioridad para el Programa de trabajo de la FAO a escala regional y global;
- La necesidad de revisar la Estrategia de desarrollo Pesquero y Acuícola de la región en el marco del desarrollo del nuevo Marco Estratégico de la Organización.

Marzo de 2013

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

# CONFERENCIA

**38.º período de sesiones**

**Roma, 15-22 de junio de 2013**

**Marco estratégico revisado**

## Índice

	Páginas
<i>Prólogo del Director General</i> .....	2
<i>Resumen</i> .....	3
A. El Proceso de reflexión estratégica.....	4
B. La visión y las metas mundiales de la FAO .....	6
C. Tendencias y desafíos mundiales principales.....	6
<i>C.1 Tendencias macroeconómicas, sociales y políticas</i> .....	6
<i>C.2 Principales tendencias mundiales con implicaciones directas en las esferas del mandato de la FAO</i> ....	7
<i>C.3 Principales desafíos mundiales</i> .....	15
D. Atributos, funciones básicas y ventajas comparativas de la FAO.....	19
<i>La evolución del entorno de la cooperación para el desarrollo y las repercusiones para la FAO</i> .....	19
<i>Atributos institucionales básicos de la FAO</i> .....	19
<i>Funciones básicas</i> .....	20
<i>Ventajas comparativas en relación con los desafíos elegidos</i> .....	22
E. Objetivos estratégicos.....	23
<i>Objetivo estratégico 1: Contribuir a la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición</i> .....	24
<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> .....	25
<i>Objetivo estratégico 3: Reducir la pobreza rural</i> .....	26
<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> .....	27
<i>Objetivo estratégico 5: Incrementar la resiliencia de los medios de vida ante las amenazas y crisis</i> .....	29
<i>Objetivo de calidad, conocimientos y servicios técnicos</i> .....	30
<i>Temas transversales: la gobernanza y el género</i> .....	30

Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse más documentos en el sitio [www.fao.org](http://www.fao.org).



mq015s

## *Prólogo del Director General*

*Todos compartimos una visión común que 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”. Es posible que estemos lejos de realizar esta visión completamente, pero es posible alcanzarla y en ella la FAO tiene un papel clave que desempeñar.*

*Por lo tanto, al tomar posesión de mi cargo en enero de 2012, puse en marcha una iniciativa amplia e integradora para modernizar y transformar la Organización. El objetivo consiste en mejorar la ejecutoria y la repercusión de los programas de la FAO concretando nuestra labor normativa en repercusiones en el plano de los países, y nuestros productos mundiales del conocimiento en un cambio tangible de las políticas y de la práctica.*

*Uno de los pilares fundamentales del proceso de cambios para la transformación es la revisión del Marco estratégico para 2010-19, a la que obliga el ciclo del programa y el presupuesto de la Organización cada cuatro años. A tal efecto, puse en marcha un proceso de reflexión estratégica, que proporcionó el marco conceptual y analítico para reorientar la dirección estratégica de la FAO por medio del examen de su Marco estratégico. El proceso conllevó la amplia participación del personal de la FAO, el asesoramiento de expertos externos y contribuciones importantes de los Estados Miembros a través de los diferentes órganos rectores de la FAO y de consultas oficiosas.*

*El primer logro clave de este proceso consiste en que los Miembros hayan comprendido la necesidad de comprometer a la Organización con la erradicación del hambre, elevando la primera meta mundial de la FAO de la reducción a la eliminación del hambre, conforme a la recomendación del Consejo.*

*El segundo logro clave es la determinación de un conjunto de cinco nuevos objetivos estratégicos intersectoriales, en estrecha consonancia con los problemas de desarrollo más importantes y urgentes que tienen los Estados Miembros y la comunidad del desarrollo. Los cinco objetivos estratégicos, así como un sexto objetivo centrado en los conocimientos, la calidad y los servicios técnicos, orientarán la labor de la Organización para contribuir a la erradicación del hambre, al aumento de la producción sostenible, a la eliminación de la pobreza rural, a favorecer unos sistemas alimentarios y agrícolas más integradores y eficientes y a aumentar la resiliencia de los medios de vida.*

*El tercer logro clave del proceso es un conjunto mejorado de siete funciones básicas, como medio de acción de la Organización mediante la labor normativa e instrumentos para el establecimiento de normas, datos e información, el diálogo sobre políticas, el desarrollo de la capacidad, la asimilación de conocimientos y tecnologías, el fomento de las asociaciones, y la promoción y las comunicaciones.*

*El Marco Estratégico define una nueva forma de trabajo de la FAO y requerirá unos cambios considerables en la forma en que operamos: estar más centrados en nuestras prioridades; trabajar más como un equipo de una institución, y tener una mayor repercusión a través de las asociaciones. Como tal, es un pacto con los Miembros de la FAO para trabajar juntos con el fin de realizar nuestra visión común de un mundo libre del hambre y la malnutrición.*

**José Graziano da Silva**  
**Director General**

### *Resumen*

La FAO ha examinado su Marco estratégico para 2010-19 como parte del sistema establecido de planificación, programación y presupuestación. El examen y la preparación se orientaron por medio del proceso de reflexión estratégica introducido por el Director General al tomar posesión de su cargo en enero de 2012, a fin de determinar la futura orientación estratégica de la Organización. En este documento se expone el Marco estratégico revisado, en particular la visión, las metas mundiales y los objetivos estratégicos de la FAO, para su aprobación por la Conferencia.

El Marco estratégico revisado proporciona la orientación estratégica general para la Organización. A partir de la visión y de las metas mundiales de la FAO, el proceso de reflexión estratégica, a través de una serie de etapas iterativas, analíticas y consultivas, señaló: 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.

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. Como resultado del análisis, se ha definido un conjunto revisado de siete funciones básicas, que constituye el medio fundamental de acción que la FAO debería emplear para alcanzar resultados.

La revisión del Marco estratégico se ha beneficiado de las consultas con los órganos rectores de la FAO (las conferencias regionales, los comités técnicos, el Comité del Programa, el Comité de Finanzas y el Consejo) a lo largo de 2012. Si bien la Conferencia aprobó en 2009 la visión y las metas mundiales de la FAO, el Consejo recomendó una enmienda a la primera meta mundial que la eleva de “reducir” a “eliminar” el hambre.

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”.

Las tres metas mundiales de los Miembros son:

- 1) erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición 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.

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. Contribuir a la erradicación del 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

Un objetivo sobre calidad, conocimientos y servicios técnicos y dos temas transversales sobre el género y la gobernanza son parte integral de la consecución de los objetivos estratégicos.

El Marco estratégico revisado ha orientado la formulación del Plan a plazo medio para 2014-17 y del Programa de trabajo y presupuesto para 2014-15<sup>1</sup>.

#### **Medidas que se proponen a la Conferencia**

- Se invita a la Conferencia a aprobar el Marco estratégico revisado, en particular la visión, las metas mundiales y los objetivos estratégicos de la FAO.

<sup>1</sup> C 2013/3.

### A. El Proceso de reflexión estratégica

1. En su 36.º período de sesiones celebrado en noviembre de 2009, la Conferencia estableció<sup>2</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, un Plan a plazo medio (PPM) que abarca un período de cuatro años y un Programa de trabajo y presupuesto (PTP) de dos 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.
2. 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 se extendió a la participación del personal y su consulta, la aportación de un Grupo externo de expertos en estrategia<sup>3</sup>, la consulta con otras organizaciones asociadas y una consulta y un diálogo amplios con los Estados Miembros.
3. El proceso de reflexión estratégica inspiró 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>4</sup> y el Consejo<sup>5</sup> a finales de 2011. El proceso de reflexión estratégica, con sus diferentes fases y componentes, se describe en la Figura 1.

---

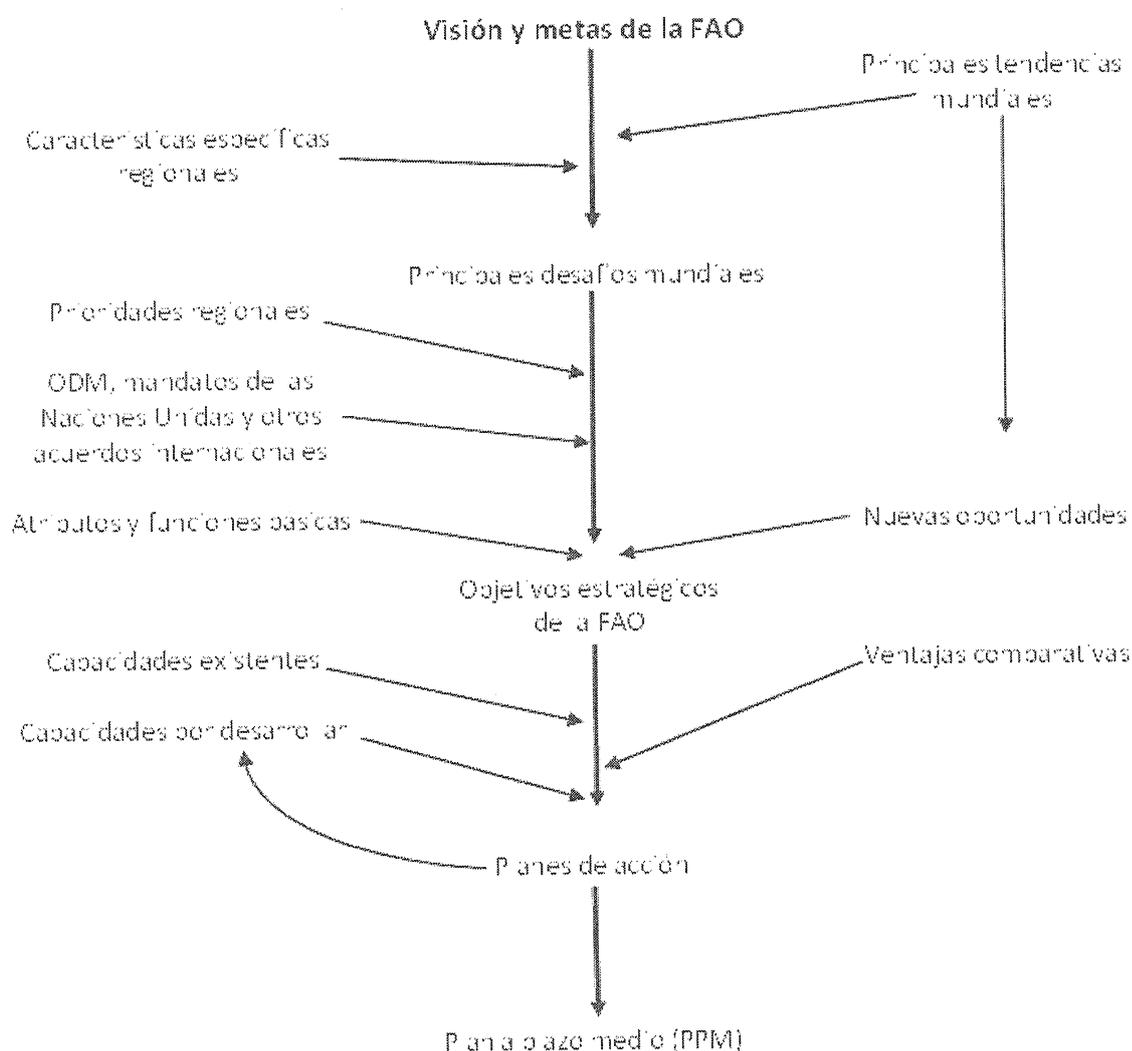
<sup>2</sup> RC 10/2009.

<sup>3</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>4</sup> CL 143/13, párr. 7.

<sup>5</sup> CL 143/REP, párr. 13 c).

Figura 1: Proceso de reflexión estratégica



4. 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 conferencias regionales de 2012 estudiaron las tendencias mundiales señaladas por el proceso. Las conferencias regionales ofrecieron orientaciones sobre las prioridades regionales y sobre las peculiaridades regionales de los principales desafíos mundiales<sup>6</sup>.

5. 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, de junio de 2012<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> CL 144/4, CL 144/5, CL 144/6, CL 144/7, CL 144/8, CL 144/LIM/4.

<sup>7</sup> CL 144/14.

6. Sobre la base de la orientación proporcionada por el Consejo en junio de 2012, se continuó la elaboración de los objetivos estratégicos. En esta elaboración se tuvo en cuenta otra ronda de aportaciones del Grupo de expertos en estrategia y de los comités técnicos<sup>8</sup>, 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.

7. El Consejo examinó el Marco estratégico revisado en su 145.º período de sesiones celebrado en diciembre de 2012<sup>9</sup>. Con el fin de alcanzar mayor coherencia entre las metas mundiales y los objetivos estratégicos de la FAO, el Consejo recomendó una enmienda a la primera meta mundial que la eleva de “reducir” a “eliminar” el hambre. También aprobó cinco objetivos estratégicos y un sexto objetivo (de calidad, conocimientos y servicios técnicos) como base para la preparación del Plan a plazo medio para 2014-17 y del Programa de trabajo y presupuesto para 2014-15<sup>10</sup>.

## **B. La visión y las metas mundiales de la FAO**

8. La visión de la FAO, aprobada por los órganos rectores en 2009, 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”.

9. Las tres metas mundiales de los Miembros, con la modificación de la primera de ellas según lo recomendado por el Consejo, son:

- 1) erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición 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.

10. 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.

## **C. Tendencias y desafíos mundiales principales**

11. Para determinar y seleccionar las esferas de trabajo en las que la FAO concentrará 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, a principios de 2012 se elaboró 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 influirán directamente en las esferas generales del mandato de la FAO.

### *C.1 Tendencias macroeconómicas, sociales y políticas*

12. Se ha determinado y descrito un número reducido de elementos contextuales o macrotendencias con implicaciones económicas y políticas amplias y difusas como: la dinámica

<sup>8</sup> C 2013/21, C 2013/22, C2013/23, C 2013/24, C 2013/25.

<sup>9</sup> CL 145/4.

<sup>10</sup> CL 145/REP, párrs. 14-17.

demográfica; la crisis financiera mundial, el crecimiento y la pobreza; el cambiante equilibrio geoeconómico; el desempleo estructural, especialmente de la población joven; la clase media mundial de nueva aparición, la transparencia y la información.

### *C.2 Principales tendencias mundiales con implicaciones directas en las esferas del mandato de la FAO*

13. 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 tendencias 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 previstas. 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. Estas tendencias mundiales han incorporado las características específicas regionales pertinentes que las oficinas regionales han sugerido y se han perfeccionado mediante la inclusión de otras que se han planteado en los debates de las conferencias regionales.

14. El examen de las publicaciones recientes sobre este tema general, el trabajo realizado por el Grupo sobre tendencias de la FAO<sup>11</sup> a principios de 2012 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, publicado en 2012, pueden 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>.

#### **1. La demanda de alimentos está aumentando al tiempo que los hábitos de consumo de alimentos están cambiando al incorporar una mayor cantidad de productos pecuarios, aceites vegetales y azúcares**

15. La demanda mundial de alimentos está cada vez más influida por la población, el crecimiento económico y la urbanización, particularmente en los países en desarrollo. Se espera que esta tendencia aumente durante las próximas décadas y que en 2050 la demanda total de alimentos se haya incrementado un 70 %. Al mismo tiempo, los modelos dietéticos están cambiando hacia el mayor consumo de productos pecuarios, así como de pescado, aceites vegetales y, en menor medida, de azúcares. Esta tendencia se ve acentuada por la creciente homogeneidad de los estilos de vida de la población urbana y rural, facilitada por las tecnologías de la comunicación. En la actualidad estos tres grupos de alimentos constituyen conjuntamente el 29 % del consumo total de alimentos en los países en desarrollo y se prevé que esta cifra aumente hasta el 35 % en 2030. No obstante, estos cambios no son universales y sigue existiendo una gran diversidad interregional e internacional en cuanto a la proporción representada por diferentes grupos de productos en el consumo total de alimentos. Los nuevos hábitos de consumo también confieren una mayor importancia a los alimentos elaborados, lo que brinda nuevas oportunidades para las actividades de valor añadido y que generan ingresos.

16. A pesar de estas tendencias mundiales, existe un número enorme de personas subnutridas y malnutridas que dependen del incremento del suministro de alimentos a precios razonables. Se ha calculado que la población subnutrida se sitúa en los 925 millones de personas, mientras que la malnutrición por carencia de micronutrientes o “hambre encubierta” afecta a cerca de 2 000 millones de personas.

<sup>11</sup> Formado por Piero Conforti (ESA), Vincent Gitz (AGD), Alexandre Meybeck (AGD), Astrid Agostini (TCI), Jennifer Nyberg (DDK), Sally Bunning (NRL), Olivier Dubois (NRC), Sylvie Wabbes Candotti (TCE), David Palmer (NRC), Audun Lem (FIP), Ewald Rametsteiner (FOE), Salomón Salcedo (RLC), Andoniram Sanches (RLC), David Sedik (REU), Sumiter Broca (RAP), James Tefft (RAF) y Nasredin Elamin (RNE).

17. Un instrumento importante para satisfacer esta creciente demanda y reducir la presión para incrementar la producción de alimentos es la disminución de las pérdidas de alimentos. Según las estimaciones realizadas, una tercera parte de la producción total de alimentos se pierde o desperdicia durante las fases de elaboración, comercialización y consumo.

18. Otra cuestión importante es que, como consecuencia de la urbanización, la inseguridad alimentaria parecerá un problema cada vez más urbano, lo que hará que sea más visible y que atraiga más atención política, y requerirá diferentes tipos de intervenciones. Simultáneamente también conferirá una mayor importancia a las opiniones de los consumidores y permitirá que estos dispongan de mayores opciones, mediante actuaciones de mercado y políticas, en relación con las características cualitativas y de inocuidad de los alimentos.

19. Por último, hay que señalar que el número creciente de personas con sobrepeso y obesas es un nuevo problema cada vez más importante en los países tanto desarrollados como en desarrollo. Esta situación se está convirtiendo en un problema sanitario de gran envergadura.

## **2. La competencia es cada vez mayor mientras que la calidad y la cantidad de los recursos naturales son cada vez menores, a lo que se añade la pérdida de servicios ecosistémicos**

20. Las tendencias para 2050 sugieren que aumentará la escasez de tierras agrícolas, agua, bosques, pesquerías marinas de captura y recursos de la biodiversidad. Esto se debe a la acelerada intensificación de las actividades humanas, las cuales ejercen una presión cada vez mayor sobre los recursos agrícolas naturales. Ello amenaza con alterar el funcionamiento ecológico del planeta de manera perjudicial y, al mismo tiempo, dificulta la sostenibilidad económica general. La competencia por los recursos naturales para la obtención de productos tanto alimenticios como no alimenticios no es nueva, pero su naturaleza y su intensidad han cambiado significativamente de diversos modos durante la última década, lo que constituye una tendencia que se espera que continúe. La utilización de cereales y semillas oleaginosas para la producción de biocombustibles ha aumentado, como también lo ha hecho para otros usos como la biomasa en sustitución de los productos petroquímicos.

21. Esta competencia podría reducir los recursos disponibles para la producción de alimentos e influir así en los precios de estos, pero brindará nuevas oportunidades de obtención de ingresos al sector rural e incrementará, de este modo, la contribución de la agricultura a la actividad económica. Está aumentando la competencia por las tierras destinadas a la expansión de las ciudades, las infraestructuras, la industria, la minería, la producción de alimentos, la bioenergía y las materias primas no alimentarias, la madera y los productos terciarios y de otro tipo. El agotamiento de los recursos naturales implicará unos costos ambientales, sociales y económicos cada vez mayores en materia de servicios ecosistémicos, así como la menor resiliencia y la mayor vulnerabilidad de los agricultores en pequeña escala. Este proceso ocasionará la reducción de la capacidad de las comunidades y países para garantizar la seguridad alimentaria y mejorar los medios de vida de las poblaciones rurales.

22. Estas cuestiones están relacionadas con la difícil elección entre la sostenibilidad y la producción, entre los diferentes productos para cuya elaboración hacen falta recursos naturales, entre las diferentes maneras de producirlos, etc. Se necesitarán firmes mecanismos de gobernanza en los planos nacional, regional e internacional para conseguir el equilibrio adecuado entre las necesidades y oportunidades contrapuestas y para poner en práctica marcos sólidos relativos a los derechos de propiedad de los recursos naturales.

## **3. Seguridad y escasez energéticas**

23. La Agencia Internacional de Energía sugiere que la demanda mundial de energía primaria aumentará en un tercio durante el período comprendido entre 2008 y 2035 y que los países en desarrollo de hoy en día serán los responsables de una gran proporción de este incremento de la demanda. En virtud de las políticas públicas actuales se espera que los combustibles fósiles, el carbón, el petróleo y el gas, ordenados según su importancia relativa, satisfagan alrededor del 81 % de estas

necesidades. La energía renovable, con inclusión de la biomasa, satisfizo en 2011 aproximadamente el 16 % de las necesidades energéticas totales y se prevé que su contribución aumente en el futuro. El incremento de la dendroenergía para fines tradicionales tiene efectos graves para la salud y puede causar la deforestación, mientras que el aumento de su utilización para la calefacción moderna y la producción de electricidad en países de la OCDE<sup>12</sup> podría contribuir a incrementar la presión sobre la tierra para establecer nuevas plantaciones.

24. La diferencia entre la demanda de energía y el acceso a ella es considerable y se espera que la demanda aumente rápidamente a medida que la población y los ingresos per cápita aumentan en los países en desarrollo y que el comercio mundial de productos agrícolas requiere un mayor transporte. Se ha calculado que aproximadamente una quinta parte de la población mundial carece de acceso a electricidad. Se prevé que el costo de producción del petróleo y el gas aumente y que contribuya por consiguiente a la presión al alza de su precio para los consumidores. Los precios energéticos elevados ejercerán un efecto negativo en los costos de la producción agrícola y la seguridad alimentaria en todo el mundo.

25. La agricultura y la energía están estrechamente vinculadas pero la naturaleza y la solidez de estos vínculos han variado con el tiempo. El empleo de los combustibles fósiles en la agricultura ha contribuido a alimentar a la población mundial mediante la mecanización, los fertilizantes y la mejora de la elaboración y el transporte. Como resultado de ello, existe una relación sólida entre los precios de la energía y los de los alimentos que se ha visto reforzada por el reciente incremento de la utilización de biocombustibles. La mayor parte del incremento del 70 % de la producción de alimentos necesario para alimentar al mundo en 2050 tendrá que proceder de la intensificación agrícola. La combinación del aumento de las necesidades energéticas y la notable dependencia de los combustibles fósiles para la producción de alimentos constituye una causa de preocupación en cuanto a la sostenibilidad, la consecución de la seguridad alimentaria y los efectos negativos en el cambio climático. En consecuencia, será fundamental prestar la atención debida a la manera en que la agricultura se desarrolle en el futuro. Concretamente, la cadena agroalimentaria tendrá que disociarse gradualmente de la dependencia de los combustibles fósiles para poder producir más alimentos empleando energía en menor cantidad y más limpia. De este modo, la agricultura también se convertirá en un componente importante de la estrategia mundial de mitigación del cambio climático y adaptación al mismo. La bioenergía puede ser, asimismo, una parte importante de esta estrategia y, al mismo tiempo, una fuente adicional de actividad económica e ingresos rurales.

#### **4. Encarecimiento de los alimentos y elevada volatilidad de los precios**

26. En los últimos años la subida de los precios de los alimentos y su amplia variabilidad a corto plazo (volatilidad) han dado lugar a preocupación en todo el mundo por las amenazas que estos fenómenos conllevan para la seguridad alimentaria y han cuestionado la pasividad generada por muchos años de caída de los precios de los productos básicos. Durante los 30 años previos a 2006, el costo de la cesta mundial de alimentos, una vez ajustado para tener en cuenta la inflación, se había reducido hasta casi la mitad. La caída a largo plazo de los precios reales en la agricultura fue resultado de los avances tecnológicos y del crecimiento relativamente lento de la demanda. El incremento reciente de los precios y su elevada volatilidad pueden explicarse por diversas causas, como las crisis de la oferta, las existencias reducidas, la subida de los precios de la energía, las restricciones comerciales aplicadas por algunos países en respuesta a la crisis alimentaria y el aumento de la demanda mundial. Los cálculos indican que estas condiciones no cambiarán en el futuro cercano y que, por consiguiente, es probable que los precios se mantengan en un nivel elevado en comparación con las décadas previas y que la elevada volatilidad de los precios que se ha observado continúe. A largo plazo, la relación entre la oferta y la demanda es incierta y dependerá principalmente de dos procesos amplios. El primero de ellos es la evolución de la demanda mundial, la cual estará notablemente influida por el crecimiento económico y el incremento de los ingresos per cápita en los países en desarrollo, así como por el posible aumento de la producción de productos agrícolas no alimenticios alternativos. El segundo es el modo en que la oferta de alimentos aumenta en respuesta a

<sup>12</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

dicha demanda. A pesar de que las proyecciones de referencia de la FAO indican que, bajo hipótesis factibles sobre la mejora del rendimiento y la tasa de expansión del uso de la tierra y el agua, debería ser posible satisfacer la demanda de alimentos, esta vía se encuentra rodeada de una incertidumbre considerable, especialmente debido a las limitaciones adicionales derivadas de inquietudes ambientales. Con el fin de conseguir la producción requerida es necesario realizar esfuerzos notables en materia de inversión, innovación tecnológica y políticas que respalden el desarrollo agrícola sostenible. Además, la evolución de la oferta y la demanda será muy diferente en función de la región, lo que implica que es probable que el comercio aumente.

27. La volatilidad elevada de los precios tiene, principalmente, consecuencias negativas, ya que los participantes en los mercados tienen dificultades a la hora de planificar por adelantado y adaptarse a las señales cambiantes del mercado. Unos precios de los productos más elevados a largo plazo podrían beneficiar a los productores de todo el mundo y a los países exportadores netos de alimentos, pero perjudicarán a los consumidores de todo el mundo, incrementarán la inseguridad alimentaria de los consumidores pobres y afectarán negativamente a la posición macroeconómica de los países importadores netos. Estos efectos positivos y negativos llevaron a muchos países en desarrollo a aplicar, tras 2008, políticas para restringir el comercio o reglamentar los precios internos.

## **5. Cambio de las estructuras agrarias, agroindustrialización y globalización de la producción de alimentos**

28. La evolución de los sistemas de producción de alimentos durante las últimas décadas se ha caracterizado por una mayor integración entre la agricultura, la pesca y la actividad forestal con otras actividades económicas. La aparición de cadenas de producción agroindustriales complejas y diversas ha conllevado cambios cualitativos y cuantitativos en la demanda de productos primarios, así como la distribución de ingresos entre sectores y grupos de población. Como consecuencia, la distribución de los recursos productivos ha cambiado, comenzando por una presencia creciente de productores primarios a gran escala junto a negocios en pequeña escala. En las regiones que disponen de abundantes tierras, como América Latina, Europa oriental, Asia central, Asia sudoriental y, más recientemente, en algunas zonas del África subsahariana, se ha registrado un incremento del número de empresas agrícolas de gran tamaño, las cuales requieren mayor capital y se basan en acuerdos contractuales para conseguir mano de obra y servicios agrícolas. Esta tendencia emana de las economías de escala, pero también responde a los fracasos del mercado en cuanto al crédito y los seguros e intenta contrarrestar el poder de mercado a lo largo de la cadena de producción.

29. Estos cambios son similares a los registrados en el sector agroindustrial en el que grandes agroempresas, incluidas las industrias basadas en la madera, concentran una proporción cada vez mayor de la fabricación, la distribución y la venta al por menor de los productos alimenticios. Esta integración vertical tiene lugar en el plano nacional y mundial dentro del desarrollo de cadenas mundiales de valor grandes y complejas, y en muchos casos incluye una participación creciente de empresas transnacionales. Las posibles consecuencias del desarrollo agroindustrial y del incremento de la presencia extranjera en los países en desarrollo pueden ser múltiples. Por un lado, brindan nuevas oportunidades para las actividades y el desarrollo económicos. Por otro, en ciertas condiciones pueden resultar en el desplazamiento de las empresas locales y en dificultades para los productores primarios en pequeña escala, los cuales pueden tener dificultades para satisfacer requisitos cuantitativos y normas cualitativas más estrictas. Ello puede ocasionar la fragmentación del segmento microeconómico de las cadenas de producción. Además, estos procesos de transformaciones estructurales modifican el funcionamiento del mercado y la distribución de las rentas entre los diferentes participantes en la cadena de valor en el ámbito nacional y en el mercado internacional. Los sistemas alimentarios deben responder a las demandas y necesidades, muy diferentes, de diversos sectores sociales. Todas estas condiciones potencialmente indeseables constituyen desafíos nuevos e importantes en cuanto a las políticas, los bienes colectivos y la buena gobernanza que son necesarios para mejorar el acceso al mercado y su transparencia en pro del desarrollo y el bienestar de las explotaciones agrícolas en pequeña escala, pero también brindan nuevas oportunidades para la diferenciación de productos y las actividades de valor añadido, con inclusión del cumplimiento de los

reglamentos relativos a la inocuidad de los alimentos. La aplicación satisfactoria de las políticas necesarias, para la cual se requiere una sólida gobernanza, determinará el resultado final de la agroindustrialización en los países en desarrollo.

## **6. Cambio de las pautas del comercio agrícola y evolución de las políticas comerciales**

30. Durante la década pasada fueron tres las tendencias principales que caracterizaron el comercio agrícola y pesquero, a saber:

- a) Se registró un incremento notable de los volúmenes comerciados, los cuales han sido considerables pero menores de lo que habrían sido en ausencia de un elevado proteccionismo. A precios constantes, las exportaciones agrícolas totales han aumentado desde 3 500 millones de USD en 1961-63 hasta aproximadamente 110 000 millones de USD en 2009, una tendencia que se espera que continúe. Este incremento refleja un mayor comercio intrarregional y entre países distantes. Los países en desarrollo han participado activamente en esta expansión comercial.
- b) Se registraron cambios fundamentales en cuanto al origen y el destino de los flujos comerciales de algunos productos agrícolas importantes. Los países en desarrollo más pobres, particularmente el grupo de los países menos adelantados, se han convertido en grandes importadores netos, mientras que las economías emergentes de América Latina, Europa oriental y Asia han resultado grandes exportadores netos, especialmente de cereales y semillas oleaginosas, lo que ha reducido la importancia de los países de la OCDE, una tendencia que también se espera que continúe.
- c) Las políticas han evolucionado hacia una mayor apertura al tiempo que han fomentado un conjunto de acuerdos regionales y preferenciales, que en los últimos años han desempeñado una función más destacada que la coordinación multilateral. A pesar de que resulta difícil predecir la posible evolución del acuerdo comercial multilateral como consecuencia de las negociaciones de Doha, la situación no parece prometedora. Además, como resultado de la crisis alimentaria de 2008, varios países, muy especialmente de América Latina, Europa oriental y Asia, han aplicado medidas proteccionistas para controlar los precios internos de los alimentos y han aumentado la función desempeñada por los gobiernos mediante las políticas comerciales.

31. Es probable que estas tendencias continúen en el futuro y que planteen o refuercen una serie de cuestiones comerciales, como las siguientes: a) la creciente diferenciación de los productos y las inquietudes acerca de la inocuidad desembocarán en un mayor uso de normas, entre ellas las privadas; además, también cambiarán las funciones relativas desempeñadas por los gobiernos y el sector privado; b) temas como la huella de carbono de los productos adquirirán mayor importancia y, por tanto, es probable que las cuestiones ambientales se traduzcan en reglamentos comerciales; c) el impacto del comercio en la seguridad alimentaria y la importancia de las políticas comerciales en los países en desarrollo; d) el tamaño, cada vez mayor, de las empresas que operan en el sector agroalimentario y la creciente complejidad de las cadenas de producción suscitarán inquietudes sobre el poder de mercado y requerirán medidas para regularlo; e) los países agrícolas emergentes de gran tamaño, tanto del lado de la importación como de la exportación, muestran una presencia pública cada vez mayor que modifica la estructura y el funcionamiento de los mercados internacionales.

32. La mayoría de estas cuestiones comprenden aspectos complejos de las políticas de los que los países tendrán que ocuparse. Ello supone que la investigación y el asesoramiento sobre políticas comerciales cubrirán un campo más amplio e irán más allá de las cuestiones tradicionales y dominantes relativas a la protección arancelaria y las subvenciones. Los países en desarrollo tendrán que prepararse para afrontar estos nuevos desafíos.

## **7. El cambio climático ejercerá una repercusión cada vez mayor en la agricultura**

33. El cambio climático resulta ahora evidente y se espera que aumente en las próximas décadas, a pesar de las medidas que se puedan adoptar para mitigarlo. Ya tiene efectos en la agricultura, los bosques y las pesquerías de los océanos que se prevé que se incrementen en el futuro con variaciones

según el subsector y la región. En el informe de 2007 del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) se indica que el calentamiento del sistema climático es inequívoco y se prevé un calentamiento de unos 0,2 °C por década según diversas hipótesis de emisiones.

34. El calentamiento global afectará a la agricultura de diversas maneras, entre las que se incluyen las siguientes: a) es muy probable que aumente la frecuencia con que se registran temperaturas elevadas extremas, olas de calor y precipitaciones copiosas; b) es probable que aumente la intensidad de los ciclones tropicales; c) es muy probable que se incrementen las precipitaciones en las altitudes elevadas y que disminuyan en la mayoría de las regiones continentales subtropicales.

35. El impacto de los fenómenos extremos es objeto de debate en profundidad. No obstante, en el informe especial del IPCC titulado *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to advance climate change adaptation* (Gestionar el riesgo de fenómenos extremos y catástrofes para avanzar en la adaptación al cambio climático), publicado en diciembre de 2011, se incluyen datos que prueban que algunos fenómenos extremos han cambiado como resultado de influencias antropógenas, como, por ejemplo, el incremento de la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera.

36. Las comunidades y personas vulnerables que vivan en entornos frágiles, como las tierras secas, las zonas montañosas y el litoral, se verán especialmente afectadas. Los efectos adversos del cambio climático también repercutirán en la seguridad alimentaria, especialmente dado que algunos de los países más vulnerables ya padecen inseguridad alimentaria. Estos efectos serán muy diferentes en función de la región y el país. Las estrategias de mitigación en la agricultura, la adaptación al cambio climático y la creación de mayor resiliencia constituyen una preocupación creciente y requieren una sólida actuación colectiva en los planos nacional, regional y mundial.

#### **8. La ciencia y la tecnología constituyen el principal motor de la productividad agrícola, los aumentos de la producción se están convirtiendo progresivamente en un bien privado y los procesos están dominados por el sector privado**

37. La mayor parte del incremento de la producción y la productividad agrícolas se ha debido al aumento del rendimiento por hectárea. Los cereales y las semillas oleaginosas han desempeñado una importante función en este proceso. No obstante, las tasas de rendimiento exponencial cayeron desde el 3,2 % anual en 1960 hasta el 1,5 % en 2000. Además, las tendencias del rendimiento son muy variables y heterogéneas tanto en el plano regional como en relación con los diferentes cereales, lo que demuestra el efecto desigual ejercido por las variedades modernas y las innovaciones tecnológicas conexas. Al observar los factores que han permitido mejorar la productividad agrícola se deduce que el incremento del rendimiento en el futuro dependerá considerablemente del desarrollo de variedades adaptadas y mejoradas y de su difusión y utilización apropiadas. La aparición de la biotecnología como una de las principales fuentes de innovación en la agricultura ha desplazado el “espacio tecnológico” hacia el sector privado.

38. Si bien la inversión pública en investigación y desarrollo (I+D) agrícolas ha aumentado en el plano internacional desde unos 16 000 millones de USD en 1981 hasta 23 000 millones de USD en 2000, la inversión del sector privado ha aumentado más rápidamente hasta alcanzar los 16 000 millones de USD en 2000, cifra que constituye el 40 % de la inversión total. La inversión total en I+D agrícolas se concentra en un número reducido de países. Cerca del 50 % de la inversión pública se realiza en cinco países, a saber, los Estados Unidos de América, el Japón, China, la India y el Brasil, y el 93 % de la inversión privada se realiza en países desarrollados. Las oportunidades brindadas por los productos biotecnológicos patentados y el tamaño de los mercados, así como el fácil acceso a los mismos explican estas notables inversiones del sector privado, las cuales se concentran en los cereales y en las condiciones de producción orientadas al mercado. A medida que se normalizan los instrumentos de protección de la propiedad intelectual aumenta la magnitud de las inversiones necesarias y la complejidad de la ciencia hace que las capacidades directivas de alto nivel sean fundamentales. Es muy probable que estas tendencias se consoliden. La organización de la ciencia y la interfaz entre ella y las políticas adquieren mayor importancia y son objeto de una mayor apertura. Constituyen importantes esferas de actividad de la FAO que se podrían mejorar en estrecha

colaboración con el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (GCIAl)<sup>13</sup>. Concretamente, será necesario reforzar las instituciones de investigación nacionales, elaborar políticas públicas sobre ciencia e innovación y aumentar la inversión pública y las alianzas con el sector privado para aprovechar de manera más universal el potencial de las innovaciones con el fin de aumentar la producción de alimentos y reducir la pobreza en los países en desarrollo.

#### **9. El entorno del desarrollo en evolución: incremento del reconocimiento de la importancia de la gobernanza y compromiso para con los procesos de desarrollo liderados por los países**

39. Durante el último decenio el entorno del desarrollo ha cambiado de múltiples maneras. El primer cambio es que en los planos nacional e internacional se acepta de manera creciente que una gran variedad de partes interesadas, como el sector privado, la sociedad civil, las ONG y las fundaciones, desempeñan una función legítima en los debates. Se están poniendo en práctica nuevos mecanismos para incluir a sus representantes en los procesos decisorios y en la ejecución de actividades desarrolladas conjuntamente. Se reconoce, asimismo, que para conseguir las metas mundiales, regionales y nacionales relativas al desarrollo, así como para hacer realidad la seguridad alimentaria y reducir la pobreza, es necesaria la participación de interesados ajenos al sector agrícola, ampliando ulteriormente la variedad de los interesados participantes y las opiniones e intereses que compiten entre sí. El incremento de la atención prestada a cuestiones intersectoriales como el género y el medio ambiente agrega mayor complejidad, la cual requiere una gobernanza mejor y más sólida basada en instituciones eficaces, eficientes y responsables y en el fomento de la participación, la equidad, la transparencia y la información y la toma de decisiones fundamentadas en datos concretos.

40. Un segundo cambio importante es el reconocimiento generalizado de que para que los procesos de desarrollo tengan éxito deben estar liderados por los propios países y ser propiedad suya, y para ello es necesario que dispongan de estrategias y programas nacionales coherentes. Estas opiniones se expusieron de manera explícita en una serie de foros internacionales celebrados en Roma en 2002, en París en 2005, en Accra en 2008 y en Busan en 2011. Este nuevo entorno del desarrollo ha creado nuevas necesidades de políticas e institucionales y, al mismo tiempo, ha generado nuevas oportunidades para actuar en los planos nacional, regional y mundial con importantes implicaciones para las organizaciones multilaterales en general y para la FAO en particular.

#### **10. Incremento de la vulnerabilidad a causa de las catástrofes naturales y de las catástrofes y crisis causadas por el hombre**

41. Las múltiples amenazas para la seguridad alimentaria y nutricional, sus repercusiones negativas y acumulativas y los claros vínculos existentes entre las perturbaciones y el hambre revelan la fragilidad de los sistemas actuales de producción de alimentos y su vulnerabilidad ante las catástrofes, las crisis y los conflictos. Las catástrofes han ejercido una repercusión negativa en las vidas y los medios de vida de millones de personas durante los últimos años y han tenido consecuencias especialmente negativas en la población pobre y políticamente marginada. Los efectos de catástrofes devastadoras a gran escala como el terremoto registrado en Haití en enero de 2010 y las inundaciones ocurridas en el Pakistán en julio de 2010 muestran que el riesgo de catástrofes y la pobreza están estrechamente relacionados. La crisis de la sequía registrada en el Cuerno de África en 2011 subraya la conexión existente entre las catástrofes naturales y los conflictos, la cual amplifica las consecuencias de la sequía. En 2011 las inundaciones de Australia, el terremoto de Nueva Zelanda y el terremoto, el tsunami y la catástrofe nuclear que causaron estragos en el Japón constituyeron un recordatorio de que los países desarrollados también están muy expuestos a las catástrofes.

42. A pesar de que son menos visibles internacionalmente, también han ocurrido cientos de pequeñas catástrofes asociadas con la variabilidad del clima que han causado graves daños y pérdidas. Durante los últimos 20 años se ha registrado un incremento exponencial del número de zonas que han comunicado consecuencias negativas en los recursos humanos y naturales. Estos fenómenos ponen de manifiesto que las catástrofes se generan mediante una combinación de factores de riesgo tales como

---

<sup>13</sup> Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (GCIAl).

la degradación de ecosistemas reguladores de los peligros, como los humedales, los manglares y los bosques, un elevado nivel de pobreza relativa y el desarrollo urbano y regional mal gestionado, todo lo cual se ve agravado por los conflictos. Además, existen nuevos riesgos y vulnerabilidades asociados con la complejidad y la interdependencia de los sistemas tecnológicos y ecológicos de los que dependen las sociedades. Los riesgos asociados a la mayor incidencia de plagas y enfermedades transfronterizas de las plantas y los animales y a su mayor difusión a nuevas zonas geográficas también constituyen amenazas futuras.

43. La exposición de la población a una gran variedad de riesgos nuevos cuya magnitud y frecuencia son mayores como consecuencia de la globalización (pueden incluirse el aumento y la volatilidad de los precios de los alimentos y los productos, la inestabilidad financiera y las oportunidades laborales) y los nuevos patrones de la vulnerabilidad pueden ocasionar deficiencias sistémicas en cascada y concatenadas a diferente escala que pueden ampliar exponencialmente los efectos negativos. En ausencia de unas políticas de respuesta adecuadas, los riesgos pasan a ser estructurales y conllevan elevados costos sociales e individuales. Al hacer frente a los peligros más graves (especialmente las situaciones de emergencia complejas o las crisis prolongadas), los países más pobres con gobernanza deficiente suelen padecer una mortalidad y unas pérdidas económicas relativas mucho mayores que los países más ricos con una gobernanza más sólida.

44. Se necesita orientación estratégica relativa al sector de la alimentación y la agricultura para ayudar a los países, especialmente los más pobres, a cumplir el Marco de Acción de Hyogo y a reducir y gestionar los múltiples peligros y los diversos riesgos que incrementan la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional. En los planos mundial, regional, nacional y local es necesario ejecutar intervenciones coherentes para fomentar, proteger y restaurar unos medios de vida sólidos de los agricultores, ganaderos, pescadores, silvicultores y otros grupos vulnerables (en la publicación de la FAO *Ahorrar para crecer* se estima que existen más de 2 500 millones de pequeños productores) frente a las diversas amenazas y crisis. La reducción y la gestión del riesgo de catástrofes en aras de la seguridad alimentaria y nutricional es determinante para garantizar uno de los derechos humanos más fundamentales, a saber, el derecho a una alimentación adecuada y la erradicación del hambre.

### **11. La pobreza rural: evolución y nuevos problemas**

45. La pobreza rural ha disminuido de forma significativa en parte del mundo en desarrollo a lo largo de los últimos decenios. 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. No obstante, a pesar de este progreso, en 2005 seguía habiendo cerca de 1 400 millones de personas subsistiendo con menos de 1,25 USD diarios (definición de pobreza extrema).

46. A pesar de una importante disminución prevista en la tasa de crecimiento anual de la población mundial (del 1,1 % en 2010-15 al 0,4 % en 2045-50), los aumentos absolutos se mantendrán elevados en muchos países menos desarrollados. Los aumentos demográficos variarán mucho según las regiones y países, creando distintos desafíos de pobreza rural y desarrollo rural.

47. El envejecimiento de la población, un cambio en la estructura por edad de la población, que pasará a edades más avanzadas, se acelerará en todas las regiones en desarrollo. A menudo este proceso comienza antes y es más rápido en las zonas rurales que en las urbanas, principalmente por la migración de los adultos jóvenes a las ciudades. Tiene implicaciones importantes para los mercados laborales, la producción agrícola y la seguridad alimentaria.

48. La pobreza rural se asocia a menudo con un empleo en situación de desventaja. Los mercados laborales rurales presentan altos grados de informalidad, pluriempleo y mecanismos ocasionales de trabajo, así como desigualdades muy extendidas de género y edad. Las condiciones de trabajo en el campo son a menudo muy precarias, la legislación laboral se aplica escasamente y el acceso a la protección social es limitado. En las zonas rurales de los países en desarrollo la pobreza es sobre todo un problema de escasa calidad del empleo que da lugar a una baja productividad del trabajo. A escala mundial, casi ocho de cada diez trabajadores pobres con menos de 1,25 USD por día viven en zonas

rurales (OIT, 2012). Estos trabajadores suelen ser agricultores de subsistencia y por cuenta propia o aportan su trabajo a sus familias. Las mujeres y los jóvenes rurales están en situación especialmente desfavorecida en cuanto al acceso a oportunidades de empleo digno.

49. En promedio las mujeres suponen el 43 % de la fuerza de trabajo agrícola en las regiones menos desarrolladas. A escala mundial, los datos apuntan a una ligera feminización de la fuerza de trabajo agrícola durante los últimos 30 años, excepto en las regiones del Cercano Oriente y África del Norte, en las que la tendencia es pronunciada. Las mujeres tienen menos probabilidades de realizar un trabajo asalariado que los hombres y, cuando lo hacen, tienen mayores probabilidades de desempeñarlo a tiempo parcial, en empleos estacionales o de salarios bajos en la economía informal y de recibir salarios inferiores por un trabajo equivalente y niveles comparables de educación y experiencia.

50. En los últimos 50 años, 800 millones de personas se han trasladado de las zonas rurales a las ciudades, si bien los datos correspondientes a las migraciones entre zonas rurales parecen mucho más elevados (FAO 2007). Con frecuencia son la pobreza, la inseguridad alimentaria, la desigualdad, la falta de oportunidades para ganar un salario y el aumento de la competencia por unos recursos escasos de tierras y aguas en las zonas “de origen” los factores que desencadenan la migración. Por otro lado, la migración puede contribuir a resolver las tensiones en las zonas de origen al reducir en ellas presiones demográficas y la demanda de tierra y agua, pero también privar a algunas zonas de mano de obra y recursos humanos de valor.

### *C.3 Principales desafíos mundiales*

51. 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 del crecimiento 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 traducirán en una mayor presión sobre los escasos recursos naturales y muy probablemente en unos precios de los alimentos elevados y más 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.
- 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 importante de ingresos rurales, pero la reducción de la pobreza exigirá, además, 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, y 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 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 estos fenómenos y también a algunas conmociones económicas. La gestión de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y las conmociones económicas supone una nueva 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.

52. 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 porque parecen tener un significado especial y una urgencia para los Estados Miembros de la FAO y otros actores del desarrollo.

***Desafío 1: Incrementar la producción de la agricultura, de las actividades forestales y de la pesca, así como de 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.***

53. La base de recursos naturales y los servicios ecosistémicos constituyen los cimientos de todos los sistemas alimentarios y agrícolas y su protección es uno de los principios rectores a la hora de emplearlos. El cumplimiento de los retos ambientales, el paso a una economía más verde y la garantía de la sostenibilidad social y política de los sistemas productivos conforman los principales marcos para conseguir un incremento de la producción agrícola para fines tanto alimentarios como de otro tipo. En el marco de la búsqueda del equilibrio adecuado entre el aumento de la producción y la utilización de energía y recursos naturales, el objetivo es aprovechar el potencial de la bioeconomía para incrementar la contribución de la agricultura, la silvicultura y la pesca al desarrollo económico al tiempo que se generan ingresos y empleo y se brindan oportunidades de subsistencia a las explotaciones familiares y, en términos más generales, a la población de las zonas rurales. Los sistemas productivos deben hacer frente a este reto mediante innovaciones que aumenten la productividad y la eficiencia agrícolas en el contexto de un uso sostenible de los recursos naturales, la reducción de la contaminación, la utilización de energía más limpia y del incremento de la mitigación del cambio climático y de la adaptación al mismo, así como de la prestación de servicios ambientales. Para ello será necesario tener en cuenta las compensaciones existentes y encontrar el equilibrio adecuado. Este equilibrio es específico de cada país y su búsqueda deberá estar liderada por él.

***Desafío 2: La erradicación de 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.***

54. El derecho a una alimentación adecuada es un valor cada vez más aceptado que ha dado lugar a nuevas preocupaciones sobre la inseguridad alimentaria y a compromisos para erradicar tanto el hambre como la desnutrición en los planos nacional e internacional, especialmente en las mujeres y los niños. Para tales fines es necesario poner en práctica las estrategias, las políticas y los programas adecuados a fin de mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de la población rural y urbana en los ámbitos nacional, regional y mundial con el objetivo claro de la erradicación en un plazo de tiempo razonable. Estas políticas deben encontrar el equilibrio entre las necesidades y limitaciones a largo y a corto plazo. También deben encontrar el equilibrio entre los intereses de la producción agrícola, especialmente de los agricultores en pequeña escala y de los productores pobres, y los intereses y necesidades de los consumidores pobres. Deberían incluir la oferta local de productos agrícolas, acuícolas, pecuarios y forestales no madereros, especialmente en las actividades familiares, con el fin de mejorar la accesibilidad, las medidas comerciales que integran y equilibran la producción local y las importaciones y los programas sociales que contribuyen a mejorar el acceso a los alimentos. Estas políticas deberían regirse por un principio según el cual los esfuerzos dirigidos a abordar las vulnerabilidades alimentarias a corto plazo no sean perjudiciales para los objetivos a largo plazo de la producción de alimentos y la sostenibilidad de los recursos naturales. Es necesario integrar la

seguridad y la calidad nutricionales, con inclusión de las proteínas y micronutrientes. Además, la reducción de las notables pérdidas de alimentos que se registran en las fases industrial y comercial del proceso podría contribuir considerablemente a la seguridad alimentaria nacional y mundial.

***Desafío 3: Mejorar la calidad y el equilibrio del consumo de alimentos y de la nutrición***

55. El incremento de la demanda mundial y su repercusión en el medio ambiente y en los precios, la gran difusión de unos malos hábitos alimentarios y los desequilibrios nutricionales y problemas de salud conexos requieren grandes cambios para establecer unas dietas más saludables y sostenibles. Para hacer frente a este desafío habrá que modificar los hábitos y las pautas de consumo, lo que supone, entre otras cosas, reducir los desechos de los alimentos. Esto requerirá un abanico de medidas que comprenden los cambios de comportamiento o de cultura, la recuperación del verdadero valor del alimento (nutricional, simbólico y económico) y la integración de la nutrición como preocupación básica de toda política dirigida a los sistemas alimentarios.

56. Es necesario reforzar una educación y una información que tengan en cuenta la perspectiva de género y mostrar los vínculos existentes entre la preparación de las comidas, la nutrición y la salud. A su vez, el concepto de nutrición debe integrarse mejor en las políticas y programas agrícolas, especialmente aquellos que guardan relación con la sostenibilidad de los recursos naturales. Es necesario determinar puntos de fuerza en las cadenas de suministro a fin de influir en la toma de decisiones de los consumidores y de los principales actores de la cadena alimentaria completa, entre ellos las autoridades del sector público. Es necesario seguir desarrollando la interrelación entre la educación, la salud y la agricultura e incorporarla a las políticas y los programas.

***Desafío 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***

57. Deben crearse y fomentarse las oportunidades de crecimiento económico y medios de vida para diferentes grupos sociales, de género y de edad en un contexto de mayores vínculos entre las zonas rurales y urbanas. Es necesario elaborar y aplicar estrategias, políticas, marcos normativos y programas con el fin de crear empleo decente y otras oportunidades de ingresos rurales y no rurales para las poblaciones de los territorios rurales. También es necesario elaborar sistemas eficaces de protección y promoción social basados en las redes de seguridad existentes y en otros mecanismos de apoyo agrícola. En muchos países, ello supone nuevos equilibrios en políticas que han tenido un sesgo contrario a la agricultura. Para ello, serán necesarios unos mecanismos de gobernanza a nivel local y nacional nuevos y más fuertes.

58. La reducción de las desigualdades de renta entre regiones y grupos sociales en cada país y, en particular, la eliminación de las desigualdades de género y la mejora del acceso de las mujeres a los recursos de producción son objetivos importantes y componentes principales de este desafío. Del mismo modo, la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo es un objetivo importante. La protección de los derechos a la tierra y otros recursos naturales, la prestación de servicios de asesoramiento y servicios financieros son importantes para fomentar la transición y la diversificación hacia actividades productivas y competitivas. Además, deben aplicarse políticas específicas de apoyo a las explotaciones pequeñas y familiares, a las cooperativas y asociaciones de agricultores, especialmente para su mejor integración en los mercados y las cadenas de producción, así como estrategias de salida de la agricultura hacia medios de vida rurales y urbanos alternativos sostenibles. Estas políticas tendrán una importancia relativa diferente y diferentes tipos de intervenciones en diferentes regiones y países.

***Desafío 5: Garantizar unos sistemas alimentarios y agrícolas más integradores en los ámbitos local, nacional e internacional***

59. La organización de las cadenas de valor a nivel nacional, regional y mundial y las medidas de reglamentación deberían fomentar la transparencia y la eficiencia, permitiendo que todos los participantes desempeñen un papel significativo. Son elementos importantes el fomento de modelos de negocio integradores, la garantía de que las normas relativas a los productos responden a las

necesidades reales del mercado, el fortalecimiento y la dotación de medios para las asociaciones y cooperativas de productores, y la mejora de la información sobre los mercados. Además, es necesario fomentar la integración de los productores en pequeña escala en las cadenas de valor de la producción en la agricultura, la actividad forestal y la pesca. En la mayoría de las regiones se precisan políticas de tenencia de la tierra que protejan a los agricultores en pequeña escala y a las comunidades rurales de los procesos de concentración de la tierra y debería tomarse en consideración su interrelación con la sostenibilidad de los recursos naturales. En el plano internacional, los países tanto importadores como exportadores necesitan estrategias y políticas específicas y diferentes para poder beneficiarse del comercio y perseguir sus propios objetivos de seguridad alimentaria al tiempo que tienen en cuenta las necesidades de otros lugares en materia de seguridad alimentaria. Para estos objetivos, el desarrollo y el aprovechamiento de los mercados regionales es un objetivo importante en la mayoría de las regiones, al igual que sucede con la asistencia a los países y los productores para cumplir con las normas internacionales cada vez más estrictas, especialmente en relación con la inocuidad de los alimentos y las enfermedades de animales y plantas.

***Desafío 6: Incrementar la resiliencia de los medios de vida ante las amenazas y crisis relativas a la agricultura y la seguridad alimentaria***

60. La vulnerabilidad ante distintas amenazas y crisis debidas a causas naturales y artificiales, que están cada vez más interconectadas, está afectando a las poblaciones rurales con mayor frecuencia e intensidad, especialmente a medida que aumenta la densidad de población. Las crisis económicas relacionadas con la estabilidad financiera, las oportunidades de empleo y la extrema variabilidad de los precios están asociadas a las pérdidas de ingresos y a la inseguridad alimentaria que, a falta de las necesarias políticas de respuesta, pasan a ser estructurales con elevados costos individuales y sociales. Son importantes los instrumentos para gestionar los riesgos y las redes de seguridad a fin de reducir la repercusión de estas conmociones. Los países en situaciones prolongadas de crisis son particularmente vulnerables debido a la fragilidad de sus instituciones y sistemas de gobernanza. Es necesario que en la elaboración de estrategias, políticas y programas humanitarios se tengan en cuenta, reduzcan y gestionen mejor los riesgos diversos e interconectados que afectan cada vez más a los medios de vida de las poblaciones a fin de ayudarlas a adaptarse a amenazas y conmociones de aparición tanto lenta como repentina. Las estrategias de adaptación y resiliencia ante el cambio climático y el desarrollo de capacidades a fin de responder a las enfermedades de plantas y animales y, en particular, las enfermedades transfronterizas, son elementos importantes del desafío global.

***Desafío 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***

61. Abordar los desafíos del desarrollo es complejo debido a que es tarea que afecta a múltiples sectores, a una amplia gama de partes interesadas y en ella se deben tener en cuenta dimensiones transdisciplinarias y transfronterizas, tales como la gestión de los recursos hídricos y de las cuencas hidrográficas, así como de los recursos de la economía azul que se hallan en los mares. Además, la globalización exige que los desequilibrios existentes, como la inseguridad alimentaria, los factores ambientales externos, la gestión sostenible de los recursos naturales comunes, como el agua de riego, las cuencas hidrográficas transfronterizas y los recursos del mar, se aborden a través de medidas concertadas que sean eficaces y justas. Asimismo, resulta esencial para el desarrollo la adecuada provisión de bienes públicos, como los servicios, la información, los conocimientos y las innovaciones, el asesoramiento basado en hechos comprobados en materia de políticas, los marcos reguladores, los códigos de conducta, los acuerdos para una acción común, y así sucesivamente en los niveles local, nacional y mundial. Por estas razones se precisan mecanismos y procesos de gobernanza más fuertes y eficaces a nivel local, nacional, regional y mundial que sean transparentes, garanticen la rendición de cuentas y la equidad, aumenten la participación de todos los interesados de una manera significativa, especialmente de aquellos que son más débiles en términos de representación social o política, y lleven a la creación de un entorno propicio para la elaboración y la ejecución de políticas y programas. La creación de una cooperación eficaz pública, privada y de la sociedad civil a todos los niveles en los sistemas agrícolas y alimentarios es un componente importante de este desafío.

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

62. 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>14</sup>.

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

63. 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 (GNUMD): 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.

64. 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.

65. 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 GCIAT, la NEPAD y el IICA<sup>15</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.

### *Atributos institucionales básicos de la FAO*

66. 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.

<sup>14</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>15</sup> Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (GCIAT), Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

- a) 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.
- b) 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.
- c) Tiene la facultad de solicitar a los Estados Miembros que presenten información relativa a los fines de la Organización.
- d) 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.
- e) 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.
- f) 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*

67. 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.

68. 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:

- a) **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.
- b) **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.

- c) **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.
- d) **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.
- e) **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.
- f) **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.
- g) **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.

69. 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.

70. Para llevar a cabo estas tareas, en consonancia con las recomendaciones de 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.

71. 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.

72. 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*

73. Por ventaja comparativa se entiende un concepto que abarca tres dimensiones:
- a) En primer lugar, es una capacidad especial en relación con la misión final perseguida. 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.
  - b) En segundo lugar, depende del conjunto de actividades e instrumentos que la FAO puede llevar a cabo y poner en práctica para alcanzar los objetivos concretos. Ello puede lograrse de dos maneras:
    - i) *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;
    - ii) *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.
  - c) 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.
74. 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/docrep/meeting/025/md881E01.pdf>. 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.

## E. Objetivos estratégicos

75. Los siete desafíos indicados y descritos en la Parte C 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 B);
- 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 específicas y los mandatos recibidos por la FAO en el sistema de las Naciones Unidas en relación con las cuestiones de seguridad alimentaria y la 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 D).

76. Los cinco objetivos estratégicos que figuran a continuación 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. Contribuir a la erradicación del 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**

77. Además de las esferas de trabajo señaladas para cada objetivo estratégico, en el PPM y el PTP (C 2013/3) se desarrollan dos temas transversales a fin de garantizar que sus perspectivas correspondientes están completamente integradas en el Programa de trabajo:

- 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>16</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 a fin de crear un entorno más propicio para la colaboración.

78. Además, en consonancia con la metodología de la gestión en relación con los resultados, un sexto objetivo abarcará la prestación de calidad, conocimientos y servicios técnicos 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, según se detalla en el PPM/PTP (C 2013/3).

79. Los planes de acción para cada objetivo estratégico, que pueden consultarse en el PPM/PTP (C 2013/3) 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 necesitan alianzas. Los planes de acción también identifican y describen los logros de la Organización que se han elegido y los productos indicativos. Se están formulando indicadores y 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.

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

***Objetivo estratégico 1: Contribuir a la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición***

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

- 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 y ponen en práctica 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 políticas, programas, inversiones y legislación para erradicar la inseguridad alimentaria y la malnutrición.

82. Dos condiciones necesarias para la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición persistentes, 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.

83. 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 defensa de 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 el desarrollo de la capacidad.

<sup>16</sup> La gobernanza se refiere a las reglas, organizaciones y procesos formales e informales a través de los cuales los agentes públicos y privados articulan sus intereses y toman y aplican sus decisiones.

84. Se espera que el OE 1 añada valor mediante 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 estén bien coordinadas y lleven a resultados tangibles.

85. 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<sup>17</sup>, el trabajo 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***

86. La FAO contribuirá a aumentar y mejorar el suministro de bienes y servicios procedentes de la agricultura, la actividad forestal y la pesca de manera sostenible con la consecución de cuatro logros de la Organización:

- a) los productores y los gestores de recursos naturales adoptan prácticas que aumentan y mejoran el suministro de bienes y servicios en los sistemas de producción del sector agrícola de forma sostenible;
- b) los interesados de los Estados Miembros refuerzan la gobernanza (las políticas, las leyes, los marcos de gestión y las instituciones que son necesarios para apoyar a los productores y los gestores de recursos naturales) en la transición a sistemas de producción sostenibles en el sector agrícola;
- c) los interesados elaboran, adoptan y aplican mecanismos de gobernanza internacionales e instrumentos conexos (normas, directrices, recomendaciones, etc.) que son necesarios para mejorar e incrementar el suministro de bienes y servicios en los sistemas de producción del sector agrícola de forma sostenible;
- d) las partes interesadas toman decisiones basadas en hechos comprobados sobre la planificación y ordenación de los sectores agrícolas y los recursos naturales para apoyar la transición a sistemas sostenibles de producción agrícola mediante la supervisión, la estadística, la evaluación y el análisis.

87. 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.

88. 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.

---

<sup>17</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).

89. 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 las poblaciones de peces que aún no se conocen lo suficiente.

90. Ante este sombrío panorama, la demanda mundial de alimentos, piensos y fibra aumentará considerablemente y los sectores agrícola, forestal y pesquero tendrán que satisfacer dicha demanda, 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.

91. Los sectores de la agricultura, la actividad forestal 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.

92. 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).

93. La formulación del OE 2 es innovadora al centrarse en los siguientes elementos: 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***

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

- a) se crea o mejora un entorno favorable para que la población rural pobre tenga voz y un acceso equitativo a los recursos, servicios, instituciones y procesos normativos con el fin de salir de la pobreza;
- b) se crea o mejora un entorno favorable en los Estados Miembros para aumentar el acceso de la población pobre rural a un empleo decente tanto agrícola como no agrícola;
- c) se crea o mejora el entorno favorable para que una protección social efectiva favorezca la seguridad alimentaria y la nutrición, así como la ordenación sostenible de los recursos naturales para la población rural pobre.

95. 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 realización 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.

96. 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.

97. 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.

98. 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 muy mejoradas. 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 decente 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.

99. 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***

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

- a) las políticas, los marcos normativos y los bienes públicos hacen que los sistemas alimentarios, agrícolas y forestales sean más integradores y eficientes;
- b) 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;
- c) los acuerdos y mecanismos internacionales promueven mercados integradores y eficientes<sup>18</sup>.

---

<sup>18</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.

101. 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.

102. Paralelamente, hay una presión cada vez mayor sobre los recursos 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 adquieran poder en ellos.

103. La labor para conseguir el OE 4 debería sacar provecho del importante conjunto de hechos comprobados y de la experiencia 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 eficaces a nivel nacional, hacer participar adecuadamente al sector privado<sup>19</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.

104. 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; instrumentos que afectan al comercio.

---

<sup>19</sup> El sector privado es aquella 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.

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

105. 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:

- a) los países y regiones cuentan con sistemas jurídicos, políticos e institucionales y marcos reguladores para la gestión de desastres y riesgos de crisis en relación con la agricultura, la alimentación y la nutrición;
- b) los países y regiones facilitan información periódica y activan medidas oportunas contra amenazas potenciales, conocidas y nuevas para la agricultura, la alimentación y la nutrición;
- c) los países aplican medidas de prevención y mitigación de los efectos que reducen los riesgos para la agricultura, la alimentación y la nutrición;
- d) los países y regiones afectados por crisis y catástrofes que repercuten en la agricultura, la alimentación y la nutrición están preparados para ofrecer y gestionar respuestas eficaces.

106. 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, abarcando 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).

107. 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.

108. 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 riesgos naturales (huracanes, sequías, plagas de langosta) superan la capacidad de la sociedad para enfrentarse a ellos, transformando la amenaza en catástrofe. Quienes 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.

109. 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 desencadenado un uso insostenible de los recursos naturales, lo que ha tenido consecuencias nefastas para millones de pobres y marginados. Ello se ve agravado por un marco institucional insuficiente para proteger y preservar los medios de vida como debería.

110. 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 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 tratadas en el OE 5 de la forma más global posible.

111. 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 relacionadas entre sí 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 las tensiones que estos ocasionan, mientras que el OE 5 se centra en la reducción del riesgo de desastres y crisis.

### *Objetivo de calidad, conocimientos y servicios técnicos*

112. Para garantizar un enfoque sólido, práctico y basado en los resultados respecto de toda la labor de la Organización, la FAO debería poder asegurar que dispone de la capacidad interna necesaria para lograr los resultados esperados. En un contexto cada vez más descentralizado, resulta sumamente importante preservar la integridad técnica de la Organización, así como aumentar su capacidad de incorporar funciones técnicas fundamentales más allá de las fronteras institucionales. En este Objetivo se enmarca la labor relacionada con los servicios técnicos y de calidad de la Organización.

113. En el nuevo marco, cada departamento técnico constituye la estructura orgánica permanente que sirve de sede institucional para el personal técnico correspondiente en la Sede. Su principal responsabilidad consiste en mejorar las capacidades técnicas de la Organización y gestionar los asuntos y necesidades profesionales del personal técnico pertinente en todos los destinos. Los departamentos contribuirán también a ámbitos específicos, pero limitados, de la labor normativa en disciplinas y esferas temáticas que entren en su mandato y que no puedan ser gestionadas con eficacia por los programas institucionales.

114. El trabajo y los recursos correspondientes a este objetivo irán dirigidos a alcanzar tres logros:

- a) calidad e integridad de la labor técnica y normativa de la Organización;
- b) calidad e integridad de los datos generados y analizados por la FAO;
- c) servicios de calidad, una estrategia coherente y enfoques para trabajar sobre la gobernanza y la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer en los programas relativos a los objetivos estratégicos.

### *Temas transversales: la gobernanza y el género*

115. Ambos temas transversales del género y la gobernanza se integran en la consecución de los objetivos estratégicos tanto en el seno de cada uno de ellos como en todos en conjunto.

#### **Género**

116. Para conseguir un mundo sin hambre y malnutrición, es fundamental que las mujeres y los hombres disfruten de las mismas oportunidades y puedan beneficiarse en igualdad de condiciones del desarrollo sostenible y las intervenciones humanitarias. La prestación de atención adecuada a la igualdad entre ambos sexos y la potenciación del papel de la mujer en el medio rural contribuirá a conseguir las tres metas mundiales de la FAO.

117. El sector agrícola rinde por debajo de sus posibilidades en muchos países en desarrollo y una de las principales causas de ello es que las mujeres no tienen igualdad de acceso a los recursos y las oportunidades que necesitan para ser más productivas. Esta brecha de género existente en cuanto a los bienes, los insumos y los servicios está presente en todo el mundo y conlleva costos para el sector agrícola, la economía en sentido más amplio, la sociedad y las propias mujeres. Los gobiernos y la comunidad internacional deben colaborar para eliminar la discriminación respaldada por la ley, promover la igualdad de acceso a los recursos, velar por que las políticas, los programas y las instituciones del ámbito agrícola incluyan consideraciones de género y lograr que se escuchen las voces de las mujeres en igualdad de condiciones respecto al desarrollo sostenible. Los hechos demuestran que un planteamiento de las políticas y los programas basado en la igualdad entre los géneros, la participación y el empoderamiento tanto de las mujeres como de los hombres puede dar lugar a mejoras considerables en la productividad agrícola, así como a beneficios económicos y sociales más amplios para las poblaciones rurales y las personas vulnerables.

118. Se centrará la atención en las siguientes esferas de trabajo para fomentar la igualdad entre los géneros en los objetivos estratégicos:

- a) determinar las cuestiones de género pertinentes para llegar a los logros en el marco de los objetivos estratégicos y proporcionar asesoramiento específico para cerrar la brecha de género y proporcionar un punto de partida relativo al género cuando sea pertinente; velar por el uso y la mejora de las fuentes de datos disponibles, principalmente las encuestas de los hogares, para obtener estadísticas desglosadas por sexos y análisis que tengan en cuenta la cuestión del género;
- b) proporcionar asesoramiento técnico a la Organización con el fin de alcanzar los objetivos y normas mínimos en cuanto a la política de igualdad de género en el plazo previsto y con los mecanismos de rendición de cuentas adecuados;
- c) definir y aplicar un conjunto de normas mínimas antes de 2015 para garantizar la inclusión de las cuestiones de género en toda su labor y para llevar a cabo intervenciones específicas;
- d) aumentar la red existente de puntos de contacto en materia de género en la Sede y las oficinas descentralizadas;
- e) incrementar la atención prestada al establecimiento de normas en los programas y proyectos regionales, subregionales y nacionales.

### Gobernanza

119. La gobernanza se refiere a las *reglas, organizaciones y procesos formales e informales a través de los cuales los agentes públicos y privados articulan sus intereses y toman y aplican sus decisiones*. Los problemas de gobernanza surgen en una gran variedad de entornos, tanto públicos como privados, desde comunidades locales, granjas y cooperativas, organizaciones empresariales y grandes empresas hasta contextos locales, regionales, nacionales e internacionales. El fortalecimiento de la gobernanza está relacionado fundamentalmente con la solución eficaz y eficiente de problemas de modos considerados como legítimos por los interesados que participan, reciben apoyo o se ven afectados directamente de otra manera por las decisiones y medidas tomadas en cualquier estructura o régimen de gobernanza.

120. La nueva orientación de la FAO hacia la gobernanza está motivada por el reconocimiento de que los procesos relativos al desarrollo determinantes para su misión que afectan a la seguridad alimentaria y la nutrición, los medios de vida y la ordenación y la utilización sostenible de los recursos naturales son cada vez más complejos. Para alcanzar metas que permitan erradicar el hambre y la malnutrición, por ejemplo, se necesitan planteamientos completos e integrados con el fin de incluir a diversos agentes públicos y privados cuya participación es necesaria en aras de mejorar tanto la legitimidad como la eficacia de las soluciones adoptadas. De igual modo, para solventar los problemas relativos a la creciente conexión existente entre las esferas del medio ambiente y la producción se requiere un nivel sin precedentes de colaboración intersectorial en todos los niveles, si bien tal tarea se ve complicada ulteriormente por la incertidumbre cada vez mayor debida a los efectos del cambio climático y por la creciente frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos. Se necesitan unas instituciones y mecanismos de gobernanza más amplios, flexibles, receptivos y capaces para mejorar la colaboración entre diversos interesados, con el fin de permitir la solución eficaz de problemas al tiempo que se trabaja hacia la consecución de múltiples objetivos, en ocasiones contrapuestos.

121. Se centrará la atención en las siguientes esferas de trabajo para promover las buenas prácticas a la hora de abordar los desafíos relativos a la gobernanza en los objetivos estratégicos:

- a) reforzar la contribución de la FAO a la gobernanza mundial. Fomentar la coordinación de la FAO con los principales mecanismos de gobernanza mundial, particularmente el CFS y el Equipo de tareas de alto nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria, para reforzar la gobernanza de los sistemas alimentarios y respaldar la consecución de los objetivos estratégicos;

- 
- b) determinar sistemáticamente problemas relativos a la gobernanza cruciales para la misión de la FAO en los planos nacional, regional o multilateral y pertinentes para la ejecución de estrategias eficaces con el objetivo de conseguir resultados relativos a los objetivos estratégicos y proporcionar asesoramiento en materia de intervenciones destinadas a abordar estos problemas;
  - c) reforzar la capacidad del personal de la FAO de respaldar la mejora de la gobernanza y, entre otras cosas, generar, mejorar y adaptar las herramientas y directrices actuales y prestar un apoyo selectivo en materia de gobernanza como recurso para las oficinas regionales y en los países;
  - d) supervisar y evaluar las intervenciones de la FAO dirigidas a reforzar la gobernanza y determinar las enseñanzas adquiridas para mejorar la capacidad de la FAO de respaldo de la gobernanza.