



Bruselas, 11.4.2013
COM(2013) 194 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Informe final de ejecución del Mecanismo Alimentario de la UE

{SWD(2013) 107 final}

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Informe final de ejecución del Mecanismo Alimentario de la UE

LISTA DE ACRÓNIMOS

AFSI	L'Aquila Food Security Initiative (Iniciativa de Seguridad Alimentaria de L'Aquila)
AGIR Sahel	Alliance Globale pour l'Initiative Résilience – Sahel (Alianza Mundial para la Iniciativa de Resiliencia – Sahel)
AU-IBAR	African Union Interafrican Bureau for Animal Resources (Oficina Interafricana de Recursos Animales de la Unión Africana)
BM	Banco Mundial
DEN/DER	Documento de Estrategia Nacional/Regional
DEVCO	Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
MFP	Marco financiero plurianual
ONG	Organización no gubernamental
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PSNP	Productive Safety Net Programme (Programa «Red de Seguridad Productiva»)
PTSA	Programa Temático de Seguridad Alimentaria
SHARE	Supporting Horn of Africa Resilience (Iniciativa «Apoyar la Resiliencia del Cuerno de África»)
SWD	Documento de trabajo de los servicios de la Comisión
UNHETF	United Nations High-Level Task Force (Grupo de Trabajo de Alto Nivel de las Naciones Unidas)
UE	Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

En 2008, la tendencia a largo plazo al descenso de los precios de los productos alimenticios se invirtió al producirse una fuerte subida de los precios de los alimentos básicos. Como consecuencia, **más de 100 millones de personas se vieron abocadas al hambre en los países en desarrollo**. La subida y volatilidad de los precios de los productos alimenticios agravó la situación de inseguridad alimentaria, sobre todo entre la población más vulnerable, y provocó disturbios por la hambruna en varios países.

Durante la cumbre del G8 celebrada en julio de 2008, la Comisión anunció su intención de crear un **Mecanismo Alimentario dotado con 1 000 millones EUR para hacer frente a gran escala a los efectos de la crisis de los precios de los productos alimenticios**. De hecho, la respuesta de la UE tuvo que ampliarse a través de los instrumentos existentes¹ para poder así hacer frente a las necesidades derivadas de dicho impacto económico. El 16 de diciembre de 2008 se estableció el Mecanismo Alimentario («Mecanismo de respuesta rápida frente a la fuerte subida y volatilidad de los precios de los productos alimenticios en los países en desarrollo»).

El Mecanismo Alimentario de la UE se erigió como la **primera gran respuesta financiera a la crisis alimentaria** y contribuyó a reforzar la coordinación internacional en el seno de las Naciones Unidas y del G8. El Mecanismo Alimentario se sumó casi en su totalidad a la aportación de 3 900 millones USD realizada por la Comisión y destinada a la Iniciativa de Seguridad Alimentaria de L'Aquila (AFSI). La iniciativa AFSI, puesta en marcha en julio de 2009 por los líderes del G8, cuenta con un presupuesto de 22 000 millones USD para apoyar la agricultura sostenible y la seguridad alimentaria en los países en desarrollo durante un período de tres años. Sobre la base de estos compromisos, **la UE ha puesto más recientemente en marcha otras dos iniciativas para dar respuesta a las profundas crisis alimentarias que han afectado al Cuerno de África y al Sahel** (SHARE² y AGIR³ Sahel). La Comisión ha adoptado además un nuevo marco político para reforzar la resiliencia de aquellas personas y comunidades más vulnerables ante futuras crisis⁴.

El Mecanismo Alimentario de la UE, que abarcó un período de **tres años (2009-2011)**, se **destinó principalmente al período de transición entre la ayuda de emergencia y la ayuda al desarrollo a medio y largo plazo**. Los objetivos eran los siguientes:

- fomentar una reacción positiva por el lado de la oferta del sector agrícola de los países y regiones destinatarios;
- reducir los efectos negativos de la volatilidad de los precios de los productos alimenticios sobre las poblaciones locales, de acuerdo con los objetivos mundiales en materia de seguridad alimentaria, incluidas las normas de las Naciones Unidas en materia de necesidades nutricionales; y,
- fortalecer las capacidades productivas y la gobernanza del sector agrícola, con el fin de incrementar la sostenibilidad de las intervenciones.

¹ Mecanismo FLEX de Vulnerabilidad (500 millones EUR), dotación B del Fondo Europeo de Desarrollo (185,9 millones EUR), Programa Temático de Seguridad Alimentaria (50 millones EUR) y DG ECHO (210 millones EUR).

² Supporting Horn of Africa Resilience [iniciativa «Apoyar la Resiliencia del Cuerno de África» (SHARE)].

³ Alliance globale pour l'Initiative Résilience – Sahel [Alianza Mundial para la Iniciativa de Resiliencia – Sahel (AGIR Sahel)].

⁴ COM (2012) 586.

En consonancia con estos objetivos, se establecieron tres categorías de medidas que podrían recibir financiación: **medidas destinadas a mejorar el acceso a los insumos y servicios agrícolas, medidas del tipo «red de seguridad»** y otras **medidas a pequeña escala destinadas a aumentar la producción** en función de las necesidades del país.

El presente informe proporciona información sobre las diversas medidas de ejecución adoptadas, los resultados y las repercusiones previstas, así como las principales lecciones aprendidas y las correspondientes recomendaciones, todo ello con el fin de mejorar los actuales y futuros programas de seguridad alimentaria de la UE.

La presente Comunicación va acompañada de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión (SWD) que ofrece información más detallada sobre las medidas adoptadas y sus repercusiones a corto plazo⁵.

2. PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN

En marzo de 2009, la Comisión presentó al Parlamento Europeo y al Consejo un **plan general para la ejecución** del Mecanismo Alimentario que incluía el listado de países destinatarios y el reparto previsto entre las entidades en las que podría ejecutarse. El plan incluía el siguiente desglose financiero indicativo: i) 920 millones EUR para cincuenta países seleccionados sobre la base de unos criterios orientativos; ii) 60 millones EUR para intervenciones a escala regional en África; y iii) 20 millones EUR para medidas de apoyo.

Los fondos se comprometieron en su totalidad en mayo de 2010. La rapidez del proceso de aprobación se debió en gran medida: a la creación por parte de la Comisión de un grupo de trabajo, al uso de procedimientos de vía rápida y a la flexibilidad demostrada por el Parlamento Europeo, que aceptó plazos abreviados para ejercer su derecho de control.

Si bien la gran mayoría de las actividades se desarrolló según lo previsto, durante su ejecución **se introdujeron en el plan general una serie de cambios por un importe del 5,2 % del valor del Mecanismo Alimentario de la UE**⁶. La ejecución del plan en las Comoras no fue posible y las asignaciones de algunos países se redujeron en unos casos (por ejemplo, en Madagascar, Guinea y Santo Tomé y Príncipe) y se aumentaron en otros (por ejemplo, en Zambia). Los programas de ayuda presupuestaria no pudieron ejecutarse como se había previsto inicialmente⁷; sin embargo, **la ayuda canalizada a través de las ONG y las agencias de los Estados miembros de la UE aumentó con respecto a los planes iniciales.**

La gran mayoría de las actividades finalizó en 2011. No obstante, algunas intervenciones no acabaron hasta el primer semestre de 2012⁸. A 31 de diciembre de 2010 se había contratado⁹ la totalidad del Mecanismo Alimentario de la UE, con **179 contratos y acuerdos** que abarcaban **232 proyectos**. La gestión de las operaciones de ayuda presupuestaria y de los proyectos con organizaciones internacionales y regionales, así como de las medidas de apoyo, se centralizó en la DG DEVCO, mientras que los proyectos con las ONG y las agencias de los Estados miembros se atribuyeron a las delegaciones de la UE en enero de 2010. La Comisión **desembolsó casi el 100 % del importe total de 983,7 millones EUR** (sin contar con las

⁵ SWD (2013) 107.

⁶ SWD (2013) 107.

⁷ Los programas de ayuda presupuestaria tuvieron en las Comoras, Madagascar, Níger, Etiopía y Zambia una repercusión menor de la que hubiera cabido esperar.

⁸ La Comisión concedió una prórroga, hasta el 31 de diciembre de 2012, a un número muy reducido de proyectos, debido a la posterior reasignación de fondos dirigida a un proyecto que estaba funcionando correctamente (Zambia) y a determinados contextos difíciles (Malí, Yemen, Afganistán y Kirguistán).

⁹ Con excepción de los 5,8 millones EUR destinados a Zambia, contratados en 2011.

medidas de apoyo). Esta tasa tan alta se alcanzó gracias a la utilización de procedimientos de vía rápida, al riguroso seguimiento realizado y a la flexibilidad en las reasignaciones.

En el Reglamento se había previsto dedicar un máximo del 2 % del Mecanismo Alimentario de la UE, es decir, un máximo de 20 millones EUR, a las **medidas de apoyo**, que incluía la contratación de agentes temporales en las delegaciones de la UE, el seguimiento, la auditoría, la evaluación, estudios, conferencias y asistencia técnica. Finalmente, se asignaron **17,3 millones EUR para estos fines**. Además de utilizar estas medidas de apoyo, la Comisión reasignó diez puestos de su sede central para poner en marcha la iniciativa.

3. SEGUIMIENTO, AUDITORÍA Y EVALUACIÓN

El Mecanismo Alimentario ha tenido un estrecho seguimiento: **el seguimiento de 76 proyectos** (más del 75 % de los proyectos del Mecanismo Alimentario) **se ha realizado con el enfoque de seguimiento basado en los resultados [Results-Oriented Monitoring (ROM)]**, y expertos externos ha elaborado 236 informes de seguimiento que han sido analizados por el personal de la Comisión en Bruselas y por las delegaciones de la UE, y han sido compartidos, en su mayoría, tanto con los socios encargados de la ejecución como con las autoridades locales.

Las puntuaciones que han recibido los proyectos han sido buenas. El 70 % de ellos ha obtenido la valoración «muy bueno y bueno», el 23 % se ha llevado a cabo «con problemas» y solo el 7 % ha obtenido la valoración «con graves problemas»¹⁰. **Estos resultados son similares a la media de los resultados ROM obtenidos de forma general por los proyectos de la UE evaluados en 2011**¹¹. Posteriormente, durante el transcurso del proyecto, se realizó una segunda fase de seguimiento con el fin de evaluar los progresos realizados en la ejecución y avanzar en las recomendaciones.

Los socios encargados de la ejecución han emitido asimismo **informes periódicos de situación e informes finales específicos**¹² y se han realizado con ellos visitas sobre el terreno y reuniones periódicas de coordinación. Todas las informaciones de seguimiento se han recogido en un **cuadro de gestión general** desarrollado como una herramienta interactiva que permite actualizar en tiempo real las informaciones de seguimiento de la Comisión y de las delegaciones de la UE.

Las **evaluaciones independientes** se han llevado a cabo a tres niveles: i) **a nivel de proyecto**, en el caso de los proyectos ejecutados por las organizaciones internacionales, las ONG y las agencias de los Estados miembros, ii) **a nivel de los socios encargados de la ejecución** (por ejemplo, de la FAO¹³, AU-IBAR) y iii) **a nivel general** del Mecanismo Alimentario de la UE¹⁴. En el periodo 2011-2012 se realizó una evaluación final del Mecanismo Alimentario de la UE siguiendo la metodología de evaluación de la Comisión. En concreto, la evaluación

¹⁰ El informe final del seguimiento basado en los resultados se encuentra disponible en el sitio web de la DG DEVCO.

¹¹ Informe anual de 2012 sobre las políticas de la Unión Europea en materia de desarrollo y ayuda exterior y su aplicación en 2011. SWD (2012) 242 final.

¹² Los datos agregados resultantes de estos informes se presentan en la sección 4, «Resultados y repercusión prevista».

¹³ «Mecanismo Alimentario de la Unión Europea. Fundamentos para actividades futuras». Examen de los resultados iniciales de los proyectos seleccionados» http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ISFP/EuFF_Spa_web.pdf

¹⁴ «Evaluación final del Mecanismo Alimentario de la UE» http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/intervention-areas/ruraldev/documents/euff-executive_summary-es.pdf

concluyó lo siguiente: que la Comisión ha sido eficiente y eficaz en la ejecución del Mecanismo Alimentario, que las intervenciones han sido pertinentes y que los proyectos han tenido un claro efecto positivo en los beneficiarios. Sin embargo, un período de ejecución más amplio y un ámbito geográfico más reducido habría permitido una mayor repercusión. Asimismo, el Tribunal de Cuentas Europeo publicó recientemente un Informe Especial sobre la eficacia de la ayuda de la UE para la seguridad alimentaria en el África subsahariana, que recomienda, entre otras cosas, que la UE debería examinar la viabilidad de un instrumento permanente para hacer frente a las consecuencias de futuras crisis alimentarias en los países en desarrollo¹⁵.

4. RESULTADOS Y REPERCUSIÓN PREVISTA

A pesar de su breve plazo, el Mecanismo Alimentario ha tenido más de **59 millones de beneficiarios directos** y **repercusiones en otros 93 millones de beneficiarios indirectos**, la mayoría de ellos pequeños agricultores en situación vulnerable y sus familias¹⁶. Las intervenciones se han ajustado a las políticas y prioridades de los países socios y se han ejecutado **de forma coordinada, complementaria y coherente con los instrumentos de seguridad alimentaria de la UE**, como son el Programa Temático de Seguridad Alimentaria y los programas de los Estados miembros de la UE y de otros donantes.

Más del **65 % de las intervenciones han ampliado operaciones ya en curso**, con una financiación adicional que siempre que ha procedido y ha sido posible se ha canalizado a través de estructuras de ejecución ya existentes. Esto permitió **responder con celeridad y ajustarse al breve período de vigencia del Mecanismo Alimentario**. Casi el **60 % de la financiación** de este mecanismo, concebida como parte de la respuesta internacional coordinada del UNHCT frente a la crisis de los precios de los productos alimenticios, **se canalizó a través de los organismos de las Naciones Unidas**.

Gracias a la amplia presencia de estos organismos sobre el terreno, se pudo dar una respuesta adecuada y oportuna, que proporcionó al Mecanismo Alimentario una buena visibilidad a escala nacional. El Mecanismo Alimentario ha contribuido además decisivamente a **reforzar las relaciones entre la Comisión y los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma**¹⁷, lo que en última instancia ha dado lugar a la firma de una declaración de intenciones relativa a un marco de cooperación programática en materia de seguridad alimentaria y nutrición¹⁸. También han realizado intervenciones **más de 425 agentes no estatales**, la mayoría de ellos locales y nacionales. Más de dos tercios de ellos han sido contratados por los organismos de las Naciones Unidas, mientras que 124, encargados de la convocatoria de propuestas, han sido contratados por la Comisión.

A continuación se presentan los principales logros resultados y repercusiones a corto plazo de las intervenciones realizadas a través del Mecanismo Alimentario, para cada uno de los tres tipos de intervenciones definidas en el Reglamento.

¹⁵ «Eficacia de la ayuda al desarrollo de la Unión Europea para la seguridad alimentaria en el África subsahariana». *Informe Especial*, n.º 1, Tribunal de Cuentas Europeo, 2012.

¹⁶ Esta cifra no recoge ni las intervenciones de ayuda presupuestaria ni las actividades de las organizaciones regionales.

¹⁷ FAO, PMA y FIDA.

¹⁸ Declaración de intenciones «Cooperación programática en materia de seguridad alimentaria y nutrición», firmada por la FAO, el PMA, el FIDA y la Comisión el 27 de junio de 2011.

4.1. Medidas destinadas a mejorar el acceso a los insumos y servicios agrícolas

La mayoría de las intervenciones del Mecanismo Alimentario (62 %) **se ha centrado en la mejora de la producción agrícola de los pequeños agricultores y/o en el acceso a los insumos**. El principal componente de los proyectos ejecutados por la FAO y por las ONG ha sido la distribución de insumos agrícolas. Entre los agricultores beneficiarios se han repartido 124 600 toneladas de semillas certificadas y mejoradas y 950 000 toneladas de fertilizantes. El principal reto en este sentido ha sido cumplir con los requisitos específicos del calendario agrícola a pesar de los procedimientos vinculantes de contratación pública y la limitada disponibilidad de los productos en el mercado local. Según informan los socios encargados de la ejecución, los distintos proyectos condujeron a un **aumento medio de la producción agrícola del 50 %** (con una horquilla de entre el 20 % y el 100 %) y a un **incremento medio de los ingresos familiares anuales de cerca de 290 EUR** (con una horquilla de entre 40 y 2 100 EUR).

En Guatemala, la FAO y el PMA han reforzado conjuntamente la productividad agrícola y la capacidad de comercialización de 14 000 pequeños agricultores. En Alta Verapaz, la productividad de maíz de los agricultores aumentó de una media de 2,1 toneladas/hectárea a una media de 3,5 toneladas/hectárea. Las familias consiguieron producir excedentes del 20 % de media al poder alcanzar algunos productores un buen nivel de organización y cumplir las normas internacionales de calidad.

La producción también ha aumentado gracias a proyectos **dirigidos a los ganaderos, a los cuales se ha ofrecido un total de 834 000 animales** (ganado bovino, caprino y porcino y pollos). Se ha logrado un importante impacto en términos de productividad al **aumentar la mecanización agraria** (en Zambia, por ejemplo, el uso de aperos de labranza más ligeros en vez de arados pesados ha fomentado la igualdad entre hombres y mujeres, ya que la plantación y la escarda son faenas que tradicionalmente realizan las mujeres) y al **disminuir la mortalidad** con la vacunación del ganado.

AU-IBAR ejecutó el proyecto «Vacunas para el Control de Enfermedades Animales Desatendidas en África» [*Vaccines for the Control of Neglected Animal Diseases in Africa (VACNADA)*] en **28 países del África subsahariana**. En total **se vacunó a 44,6 millones de animales** contra cuatro enfermedades animales contagiosas, lo cual redujo drásticamente la incidencia de esas enfermedades en las zonas objetivo. **El aumento de la inmunidad adquirida tras la vacunación permitió a los ganaderos** (especialmente a aquellos pequeños ganaderos que no podían permitirse pagar la vacunación) **mantener su ganado, vender sus excedentes y cubrir gastos imprevistos**.

El proyecto también aumentó la capacidad de producción (en algunos casos, en un 100 %) y la calidad de determinadas vacunas, gracias al suministro de equipamiento y a la mejora de las instalaciones de los laboratorios de producción de vacunas y, de forma complementaria, gracias a las actividades de formación para mejorar las prestaciones de los servicios veterinarios.

La mayoría de los proyectos han aunado la **distribución de abonos, semillas y ganado con la distribución de herramientas, vacunas y maquinaria agrícola**. Se ha suministrado a los beneficiarios más de 88 000 equipos de maquinaria agrícola y equipamientos para tareas posteriores a la cosecha. La colaboración con el sector privado, en especial a través de los distribuidores agrícolas locales autorizados, ha contribuido no solo a **mejorar la disponibilidad y la circulación de los insumos, sino también a estimular la economía local**. Algunos proyectos han propiciado la diversificación de la producción (por ejemplo, la horticultura en Bangladés, la cría de pequeños animales en Tanzania, estanques piscícolas o producciones hortofrutícolas y de plátanos de mediana escala en Haití), lo cual ha permitido a los beneficiarios **acceder a una mayor diversidad de alimentos**. Por otra parte, los proyectos han aumentado la producción destinada a los mercados, lo que ha permitido generar pequeños ingresos en aquellos hogares que anteriormente vivían de la agricultura de subsistencia.

El proyecto Self Help Africa («Autoayuda para África») ejecutado en **Etiopía** permitió **aumentar en un 35 % la producción agrícola de 17 500 hogares** gracias a la distribución de: 606 millones de toneladas de semillas mejoradas, 29 millones de toneladas de piensos, 278 000 medicamentos veterinarios (antibióticos y antihelmínticos) y maquinaria (herramientas para la limpieza de semillas, bombas de riego, materiales de uso cotidiano), así como la construcción de 16 almacenes de semillas. Los **ingresos anuales** de los beneficiarios **han aumentado, pasando a estar en una horquilla comprendida entre 290 EUR y 1 500 EUR**.

Las operaciones han permitido **desarrollar capacidades encaminadas a apoyar un aumento sostenible de la productividad agraria**. Las actividades de capacitación estaban ligadas a una amplia serie de medidas, entre ellas la formación de los agricultores en técnicas agrícolas y de riego. Estas actividades también han reforzado las capacidades de las agrupaciones locales de agricultores y de las organizaciones de productores locales. Además, las sesiones de formación no solo estaban destinadas a los agricultores beneficiarios, sino también a los funcionarios y otras partes interesadas. Casi **2,5 millones de personas se han beneficiado de las diversas actividades de formación**. Metodologías de extensión, tales como escuelas para agricultores y promotores rurales, han permitido canalizar el asesoramiento de manera efectiva con demostraciones prácticas en las explotaciones sobre intensificación de la producción sostenible, buenas prácticas agrícolas, agricultura de conservación, gestión de la fertilidad de los suelos, irrigación de pequeña escala, diversificación de cultivos, etc.

En **Zambia**, la producción alimentaria aumentó al mejorarse el acceso a los insumos agrícolas y al promoverse los principios de la agricultura de conservación. Durante las jornadas de extensión en escuelas para agricultores, 400 agentes de extensión agraria transmitieron sus conocimientos sobre agricultura de conservación a 28 agricultores que a su vez formaron a otros 15 participantes. De esta manera se consiguió llegar a casi 180 000 agricultores.

La difusión de las prácticas de la agricultura de conservación se tradujo por término medio en **un incremento de la producción de maíz del 30 %, de 2 toneladas/hectárea a 2,6 toneladas/hectárea**. Además de los 16,9 millones EUR destinados al proyecto a través del Mecanismo Alimentario, se ha previsto una nueva partida de 11,1 millones EUR (financiada con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo) para promover el enfoque de la agricultura de conservación en este país.

4.2. Medidas del tipo «red de seguridad» e intervenciones sobre nutrición

Las intervenciones del tipo «red de seguridad», que ascienden aproximadamente a 138 millones EUR, han permitido a los beneficiarios hacer frente a los efectos de la subida de los precios de los productos alimenticios, sobre todo a través de proyectos de «dinero o alimentos a cambio de trabajo» y a través de cheques-servicio. La población pobre de las zonas rurales (y, en ocasiones, también la de las zonas urbanas) es la que se ha beneficiado de estas medidas, tanto de las medidas del tipo «red de seguridad» (por ejemplo, la iniciativa PSNP en Etiopía), como de los proyectos de «dinero o alimentos a cambio de trabajo» (por ejemplo, Sierra Leona, Pakistán). Las medidas del tipo «red de seguridad» han sido aplicadas por aquellos socios con experiencia en la distribución de dinero o alimentos, como el Banco Mundial, el OOPS y el PMA, pero también por las ONG, que han empleado como «dinero a cambio de trabajo» una cuarta parte del importe canalizado a través de ellos (57 millones EUR).

En la mayoría de los casos, los ingresos adicionales resultantes de estas actividades han ayudado a los beneficiarios a superar la crisis de los precios de los productos alimenticios y, en algunos casos puntuales, a superar catástrofes naturales sufridas durante el período de vigencia del Mecanismo Alimentario (sequías, inundaciones). Estos ingresos aumentaron además la resiliencia de la población más pobre y evitaron que ésta vendiera sus activos productivos (animales, pequeña maquinaria), lo que a su vez permitió a las familias mejorar su nivel de vida después de las crisis.

En **Bangladés**, 607 000 personas se han beneficiado del sistema de «alimentos y dinero a cambio de trabajo», que ha proporcionado empleo a corto plazo a 121 000 agricultores marginales o sin tierra durante las temporadas de escasez. **Se han construido y rehabilitado asimismo 989 activos agrarios resistentes a inundaciones para proteger a 1,7 millones de personas, entre otros, terraplenes, carreteras de acceso, terrenos elevados y semilleros e instalaciones de riego, .**

En casos muy concretos, también se han distribuido alimentos, bien como «alimentos a cambio de trabajo» o incluso como ayuda alimentaria a las personas más vulnerables. Por ejemplo, el OOPS distribuyó 34 500 toneladas de alimentos en los territorios palestinos ocupados, mientras que el PMA repartió otras 96 600 toneladas en los países con zonas caracterizadas por una grave escasez de alimentos, como Pakistán, Bangladés y Guatemala.

Más de la tercera parte (37 %) de los proyectos contaban con actividades relacionadas con la nutrición. El Mecanismo Alimentario ha mejorado la situación nutricional de la población más vulnerable, especialmente de los niños. Con el fin de paliar los efectos de la crisis de los precios de los productos alimenticios, varias intervenciones han estado específicamente dirigidas a niños de hasta seis años y a mujeres embarazadas o en período de lactancia. En Níger, Malí y Liberia se distribuyeron, por ejemplo, más de 25 000 toneladas de alimentos nutricionales y millones de vitaminas, y 141 000 beneficiarios, en su mayor parte madres y personal médico y paramédico, recibieron formación sobre prácticas para mejorar la nutrición.

En **Malí**, se administraron suplementos de vitamina A a más de 11 millones de niños de edades comprendidas entre 6 y 59 meses. 1 300 000 niños de **Níger** se beneficiaron de las campañas de sensibilización dirigidas a las madres sobre cómo prevenir la desnutrición. En **Guatemala** se proporcionaron raciones complementarias de alimentos a 100 000 niños de entre 6 y 36 meses y a 50 000 mujeres embarazadas y en período de lactancia, al tiempo que 8 000 agricultores que practican la agricultura de subsistencia recibían raciones alimentarias por su participación en actividades de formación.

4.3. Otras medidas a pequeña escala destinadas a aumentar la producción agrícola

Muchos de los proyectos incluían otros mecanismos encaminados a la mejora de la producción, con el fin de solventar, entre otros problemas, las pérdidas posteriores a las cosechas, la disponibilidad y conservación de los recursos hídricos o el acceso a los mercados. En total se recuperaron o irrigaron 315 350 hectáreas de tierras agrícolas y se rehabilitaron o construyeron, asimismo, 13 656 diques, presas, y microembalses, y más de 10 600 km de carreteras, principalmente caminos rurales. Otras medidas a pequeña escala estuvieron además encaminadas a la concesión de microcréditos y a la construcción de centros de investigación y de semillas.

En el **Norte de Afganistán**, 4 880 familias participaron en un programa de «dinero a cambio de trabajo» realizado en actividades relacionadas con las infraestructuras y el riego, que tuvo como resultado la **construcción y rehabilitación de 107 km de carreteras y 1 057 km de canales de riego. Se crearon más de 3 164 hectáreas de tierras para la agricultura**, lo cual mejoró la productividad agrícola y el acceso a los pueblos y mercados, especialmente durante el invierno. Esto permitió a 218 000 personas beneficiarse de infraestructuras rehabilitadas o de nueva construcción y de medidas de protección contra las inundaciones, así como conseguir que 6 500 familias tengan ahora acceso a agua potable.

El resto de actividades abarcaron diversos ámbitos, entre ellos la pesca (en Camboya, Filipinas, Guinea Conakry y Mozambique), la agricultura urbana (en Kenia), el apoyo político (en Nepal), la multiplicación de semillas (en Burkina Faso, Níger, Nepal y Mozambique) o la agricultura de conservación (en Zambia).

El Mecanismo Alimentario ha tenido repercusiones positivas en la vida de más de **59 millones de beneficiarios directos estimulando la producción agrícola sostenible de los pequeños agricultores, reduciendo las pérdidas posteriores a la cosecha y facilitando el acceso a los mercados.** Las intervenciones han mejorado las capacidades de los pequeños propietarios en lo que se refiere a terrenos, ganado y gestión del agua, lo que les ha permitido

aumentar y diversificar sus fuentes de ingresos. El Mecanismo Alimentario ha contribuido además a **aumentar el acceso a los alimentos y a mejorar la situación alimentaria y nutricional de las personas más vulnerables, especialmente mujeres y niños.**

5. PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

Lecciones aprendidas

1. La UE ha demostrado su capacidad para establecer y ejecutar eficazmente el presupuesto de 1 000 millones EUR del Mecanismo Alimentario. Esta decidida iniciativa **ha situado a la UE en la vanguardia de la comunidad de donantes en lo que se refiere a agricultura sostenible y seguridad alimentaria.** Desde su puesta en marcha, la UE se ha mantenido como primer donante en materia de seguridad alimentaria, y sigue estando en primer plano de la escena internacional con la Iniciativa de Seguridad Alimentaria de L'Aquila y la iniciativa del G8 «Nueva Alianza por la Seguridad Alimentaria y Nutricional».
2. La exitosa ejecución del Mecanismo Alimentario se debe en gran medida a su **rápida puesta en marcha, a su envergadura y, sobre todo, a su capacidad de reacción.** La creación de dos grupos de trabajo por parte de la Comisión y de la ONU, respectivamente, ha sido clave en la movilización de mano de obra y experiencia apropiadas.
3. Su principal objetivo ha sido abordar con celeridad las consecuencias de la crisis de los precios de los productos alimenticios, más que atender a sus causas. No obstante, el Mecanismo Alimentario ha reforzado la capacidad de la población y de las comunidades pobres para hacer frente a futuras crisis, lo cual ha resultado beneficioso ya que posteriormente muchos países del África subsahariana se han visto de nuevo golpeados por crisis alimentarias como consecuencia de diversos factores estrechamente relacionados entre sí, como son la pobreza, los fenómenos climáticos, la subida y la fluctuación de los precios de los alimentos, la presión sobre los recursos naturales (incluidos sistemas de arrendamiento de tierras inadecuados), el rápido crecimiento demográfico, la frágil gobernanza y la inestabilidad política. Además, las personas más vulnerables tendrán que enfrentarse cada vez más y de forma más grave a los efectos de estos factores, especialmente en el Sahel y en el Cuerno de África.
4. El hecho de que el Mecanismo Alimentario se haya centrado en el aumento de la producción agrícola ha provocado una respuesta positiva de la oferta a nivel local. Sin embargo, dichas intervenciones no pueden suplir la **necesidad de que los países socios refuercen su apoyo a largo plazo a la agricultura sostenible y la seguridad alimentaria.**
5. La consecución de los objetivos de los programas ha resultado en ocasiones difícil debido a la relativa brevedad del período de ejecución. Como ya sucede en el caso de las iniciativas SHARE y AGIR Sahel, **debe reforzarse la articulación entre las intervenciones a corto, medio y largo plazo.**
6. Por otra parte, las intervenciones del Mecanismo Alimentario **se centraron esencialmente en la disponibilidad de los alimentos y el acceso a los mismos.** Sin embargo, a pesar de que el acceso a los alimentos constituye un grave problema, en muchos países socios resulta más preocupante el acceso a los alimentos nutritivos. **Se podría haber prestado, por tanto, una mayor atención a la desnutrición materna e infantil.**

7. En 2012, casi 30 millones de personas vulnerables padecieron la crisis alimentaria en el Cuerno de África y en el Sahel, poniendo de relieve **la necesidad de que la UE mantenga una fuerte capacidad para reaccionar con celeridad**. Tal y como recomiendan el Tribunal de Cuentas Europeo y el Parlamento, la Comisión **identificará las mejores opciones aprovechando las modificaciones del Reglamento Financiero y el Marco Financiero**.

Recomendaciones

La UE debería dedicar más ayudas a la agricultura sostenible y la seguridad alimentaria. En el marco de su programación geográfica para 2014-2020:

1. La Unión Europea debería situar **la agricultura sostenible y la seguridad alimentaria en el centro de su diálogo político con los países socios**, y debería seguir apoyando las políticas y prioridades de estos países abordando para ello los factores subyacentes que fomentan las crisis alimentarias.
2. **La ayuda de la UE debería prestar especial atención a los países que sufren inseguridad alimentaria**. La «evaluación estructurada de la seguridad alimentaria», desarrollada para este fin por la Comisión, debería aprovecharse al máximo.
3. Fomentar la resiliencia de aquellos países socios, comunidades y personas que se encuentran en una situación de mayor riesgo es uno de los objetivos fundamentales de la ayuda de la UE destinada a la seguridad alimentaria y nutricional. En el marco de su planteamiento en materia de resiliencia, la UE debería apoyar en mayor medida la reducción de la vulnerabilidad mediante el aumento de las capacidades de los países socios para prevenir y prepararse ante futuras crisis, y para poder afrontarlas cuando se produzcan. Esto supone, en concreto, mejorar las actividades de gestión del riesgo de desastres naturales, sobre todo en aquellos países socios más expuestos a ellos.
4. Partiendo de las lecciones aprendidas con la ejecución del Mecanismo Alimentario y con la puesta en marcha de las iniciativas SHARE y AGIR Sahel, la UE debería aprovechar los instrumentos que tiene a su disposición, así como la reciente posibilidad de crear fondos fiduciarios, para fomentar un enfoque estructural que brinde apoyo a los países socios que se enfrentan a crisis alimentarias.
5. La respuesta de la UE a las crisis alimentarias se diseñará en función de la naturaleza de la crisis y de su contexto y recurrirá, siempre que sea posible, a las **estructuras y capacidades nacionales y regionales existentes**. Este enfoque prestará especial atención a la propiedad, teniendo en cuenta la **interrelación que se establece entre seguridad alimentaria**, por un lado, y **gobernanza, fragilidad de los Estados y consolidación de la paz**, por otro, en concreto en aquellos Estados más frágiles y en contextos de inseguridad alimentaria crónica.

6. CONCLUSIONES Y AVANCES

Gracias al Mecanismo Alimentario, decisivo a la hora de impulsar una respuesta coordinada de las Naciones Unidas, la UE ha sido capaz de responder rápida y eficazmente a los efectos de la crisis de los precios de los productos alimenticios de 2007-2008. **Más de 59 millones de personas de 49 países en desarrollo** se han beneficiado de forma directa de los 1 000 millones EUR del Mecanismo Alimentario.

El mecanismo ha permitido **una respuesta positiva en lo que se refiere a la oferta**, gracias a la cual han aumentado la producción y las rentas **de los pequeños agricultores**. Las **medidas**

del tipo «red de seguridad» han conseguido paliar los efectos de la subida del precio de los productos alimenticios en los sectores más vulnerables de la población. Otras medidas han ido encaminadas, de forma más amplia, a apoyar la base de la producción agrícola. En ese sentido, el Mecanismo Alimentario ha logrado importantes resultados al conseguir **aumentar la producción agrícola sostenible, al reducir las pérdidas posteriores a la cosecha y al facilitar el acceso a los mercados.**

Por otra parte, el Mecanismo Alimentario ha **contribuido a convertir el desarrollo agrícola sostenible y la seguridad alimentaria en temas prioritarios de la agenda mundial de desarrollo.** Este mecanismo ha despertado una constante atención internacional en foros como el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y el G8 y el G20, subrayando la necesidad de aumentar la producción agrícola y la productividad sobre una base sostenible y contribuyendo a reforzar los mecanismos de gobernanza mundial mediante la mejora de de información sobre los mercados mundiales¹⁹.

Aunque el Mecanismo Alimentario haya alcanzado sus objetivos, aún queda mucho por hacer para combatir el problema de la inseguridad alimentaria, especialmente en aquellos países de renta baja y más vulnerables a catástrofes. Partiendo de las lecciones aprendidas con el Mecanismo Alimentario, la ayuda de la UE al **desarrollo agrícola sostenible y la seguridad alimentaria** debería consolidarse **como un sector prioritario de la cooperación en aquellos países que sufren inseguridad alimentaria crónica.**

De cara al ejercicio de programación conjunta para el período 2014-2020, se ha facilitado a las delegaciones de la UE unas **orientaciones específicas para garantizar** que se atienden **las prioridades en materia de agricultura sostenible y seguridad alimentaria,** concretamente en los **52 países socios que han sido seleccionados realizando evaluaciones estructuradas de seguridad alimentaria y nutricional.** Estas prioridades deberían reflejarse en el diálogo sobre políticas desarrollado por las delegaciones de la UE, que hará hincapié en el **impacto a largo plazo y en la propiedad**²⁰, especialmente **desde una perspectiva de sostenibilidad a largo plazo.**

En este contexto, la UE debería centrarse en los países más rezagados en materia de seguridad alimentaria y nutricional, utilizando aquellos mecanismos de financiación existentes que sean más eficaces para **reducir la vulnerabilidad estructural a largo plazo** y fomentando la resiliencia de los hogares, países y regiones más pobres ante futuras crisis alimentarias, con independencia de su naturaleza.

¹⁹ El Sistema de Información sobre el Mercado Agrícola (SIMA), puesto en marcha en junio de 2011 dentro del marco del Plan de Acción del G20 sobre la volatilidad de los precios de los alimentos y la agricultura, tiene por ejemplo como objetivo el aumento de la transparencia de los mercados mundiales y de la información sobre los mismos, así como el refuerzo de la coordinación política. <http://www.amis-outlook.org>.

²⁰ De conformidad con los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, con el Programa de Acción de Accra y con el Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo.