



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
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

S

CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA EUROPA

34.º período de sesiones

Roma, Italia, 14-17 de mayo de 2024

Respuesta de la FAO a las múltiples crisis en Europa y Asia central

Resumen

En este documento de antecedentes se analizan los complejos factores que contribuyeron a las crisis en los sectores alimentario, energético y financiero en la región de Europa y Asia Central en 2021 y 2022. Se analizan los efectos de diversas perturbaciones, tanto naturales como artificiales, se describen las dificultades y se exponen detalladamente las respuestas de la FAO. La región ha experimentado una convergencia de perturbaciones que han afectado a los sistemas alimentario, energético y financiero, y ha aumentado el costo de la vida para los más vulnerables. En este documento se examinan las iniciativas mundiales y regionales encaminadas a mitigar las consecuencias de dichas perturbaciones en la inflación de los precios de los alimentos, el comercio, la producción agrícola, la seguridad alimentaria y el acceso a dietas saludables para las poblaciones vulnerables. Reconociendo la gravedad de la situación, la FAO ha alcanzado una profunda comprensión de cómo esas perturbaciones afectan al sistema agroalimentario en tiempo real, lo que le ha permitido hacer un seguimiento de la situación e intervenir activamente con el fin de aumentar la resiliencia de los sistemas. En este documento se exponen las dificultades, se explican pormenorizadamente las respuestas de la FAO y se formulan recomendaciones para fortalecer los sistemas agroalimentarios y apoyar la seguridad alimentaria en la región. Se anima a los Miembros a debatir y considerar la información y las recomendaciones sobre políticas que aquí se proporcionan.

Los documentos pueden consultarse en el sitio www.fao.org.

Medidas que se proponen a la Conferencia Regional

Se invita a la Conferencia Regional a:

- a. buscar medidas colectivas para aumentar la resiliencia del comercio y los mercados agroalimentarios;
- b. brindar respuestas humanitarias y en materia de protección social a los grupos vulnerables;
- c. promover la asequibilidad de las dietas saludables teniendo en cuenta consideraciones sobre la sostenibilidad mediante una transformación rápida y eficiente de los sistemas agroalimentarios;
- d. abstenerse de imponer restricciones especiales a la exportación y diversificar las fuentes de alimentos importados;
- e. invertir en infraestructuras comerciales y en su logística para mejorar la eficacia de las inspecciones y promover la transparencia en las operaciones comerciales;
- f. aumentar las inversiones responsables en agricultura para mejorar la productividad y la resiliencia del sistema agroalimentario;
- g. invertir en tecnologías digitales y promover su uso en el sector agrícola con el fin de mitigar los efectos adversos de la guerra en este sector y en la seguridad alimentaria;
- h. establecer y reforzar los servicios veterinarios y los sistemas de vigilancia de enfermedades del ganado con el fin de hacer frente eficazmente a las amenazas a la sanidad animal en la región;
- i. reforzar los sistemas de información, evaluación y análisis de la seguridad alimentaria y la nutrición con el fin de obtener respuestas oportunas y adoptar decisiones fundamentadas en materia de políticas, en especial durante los períodos de incertidumbre en los mercados;
- j. elaborar nuevas estrategias nacionales de seguridad alimentaria o mejorar las existentes con el fin de abordar las perturbaciones a corto plazo y garantizar una recuperación resiliente;
- k. promover la cooperación regional en ciencia e innovación con el fin de intercambiar conocimientos y experiencias, así como de elaborar soluciones innovadoras para desafíos comunes.

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

Secretaría de la Conferencia Regional para Europa (ERC)

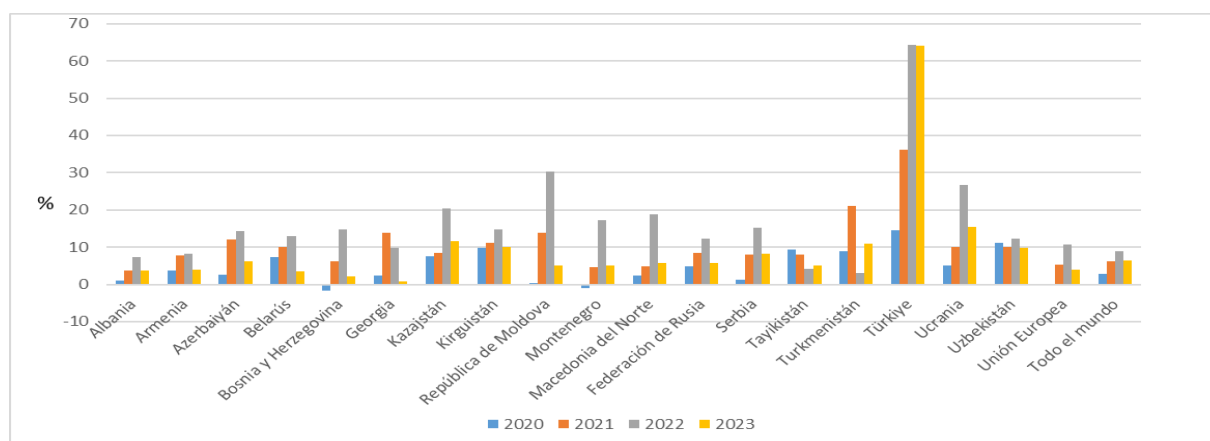
ERC-ECA-Secretariat@fao.org

I. Introducción

1. En Europa y Asia Central, varias perturbaciones – entre ellas la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), la guerra en Ucrania y los fenómenos meteorológicos adversos – han incidido considerablemente en los sectores alimentario, energético y financiero. En 2021 y la primera mitad de 2022, se observaron aumentos bruscos de los precios de los alimentos y la energía, lo que dio lugar a inflación y a tensiones financieras a nivel nacional. Factores como la depreciación de las monedas, las interrupciones del suministro de alimentos y el aumento de los costos de importación de los alimentos se sumaron a estas dificultades.

2. Los elevados precios de la energía tuvieron repercusiones en los hogares, los sistemas agroalimentarios y las industrias alimentarias a escala mundial. La guerra en Ucrania dio lugar a grandes desplazamientos de personas, lo que causó más tensión en la región¹. Los precios al consumidor de los alimentos, la vivienda y la energía aumentaron considerablemente, lo que provocó unos máximos históricos anuales de la inflación en 2022 (Figura 1). No obstante, en 2023, la inflación se redujo significativamente, imponiéndose una inflación de dos dígitos solo en cinco países (Kazajistán, Kirguistán, Turkmenistán, Türkiye y Ucrania).

Figura 1. Tasa de inflación, precios al consumidor al final del período (variación porcentual anual, 2020-23)



Fuente: Fondo Monetario Internacional. 2023. Tasa de inflación, precios al consumidor al final del período. En: IMF Datamapper. <https://www.imf.org/external/datamapper/PCPIEPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>

3. Las desigualdades se agudizaron debido a los desproporcionados efectos de la COVID-19 y la guerra en Ucrania en las mujeres mayores y las madres solteras. Los grupos vulnerables –entre ellos la población romaní, los menores no acompañados, las personas con discapacidades, las mujeres de las comunidades rurales– afrontaron mayores riesgos, como la trata, la explotación laboral y la violencia de género.

4. En 2022 y 2023, la región se enfrentó a dificultades económicas, pero el hambre (por debajo del 2,5 %) y la inseguridad alimentaria moderada/grave (11,9 %) fueron relativamente bajas como también lo fueron las tasas de retraso del crecimiento (4,9 %) y la emaciación (1,4 %) infantiles. No obstante, el sobrepeso en los niños menores de cinco años (7,1 %) y la obesidad en adultos (25,3 %) superaron los promedios mundiales. Según las últimas estimaciones, en 2021, 25,7 millones de personas de la región de Europa y Asia Central no podían permitirse una dieta saludable².

5. Las múltiples crisis provocaron una desaceleración generalizada del crecimiento económico mundial, que descendió del 6 % en 2021 al 3,5 % en 2022 y al 3 % en 2023³. En la región de Europa y Asia Central, el crecimiento disminuyó bruscamente, del 7,1 % en 2021 al 1,2 % en 2022, como consecuencia de la contracción en la Federación de Rusia, la profunda recesión en Ucrania y la importante ralentización en Türkiye⁴. En 2023, se preveía un crecimiento del 2,4 % en los mercados emergentes y las economías en desarrollo de toda Europa y Asia Central⁵.

¹ ACNUR. 2023. Ukraine Refugee Situation. En: Operational Data Portal.

<https://data.unhcr.org/es/situations/ukraine>

² FAO. 2023. *Europe and Central Asia - Regional Overview of Food Security and Nutrition 2023*. FAO.

<https://www.fao.org/documents/card/es?details=cc8608en>

³ Fondo Monetario Internacional. 2023. World Economic Outlook, octubre de 2023: Abordar las divergencias mundiales. En: Informes de Perspectivas de la Economía Mundial.

<https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023>

⁴ Izvorski, I., Lokshin, M., Norfleet, J.R.R., Singer, D. y Torre, I. 2023. Europe and Central Asia Economic Update, Spring 2023: Weak Growth, High Inflation, and a Cost-of-Living Crisis. Banco Mundial.

<https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1982-7>

⁵ Banco Mundial. 2023. Europe and Central Asia Economic Update, Fall 2023: Sluggish Growth, Rising Risks. Banco Mundial. <https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/europe-and-central-asia-economic-update>

6. En resumen, la región de Europa y Asia Central afrontó una compleja interacción de perturbaciones que afectó a varios sectores y grupos vulnerables y agravó las desigualdades existentes. La desaceleración económica subrayó la necesidad de estrategias integrales para abordar cuestiones multifacéticas en la región.

II. Repercusión de las múltiples crisis en Europa y Asia central

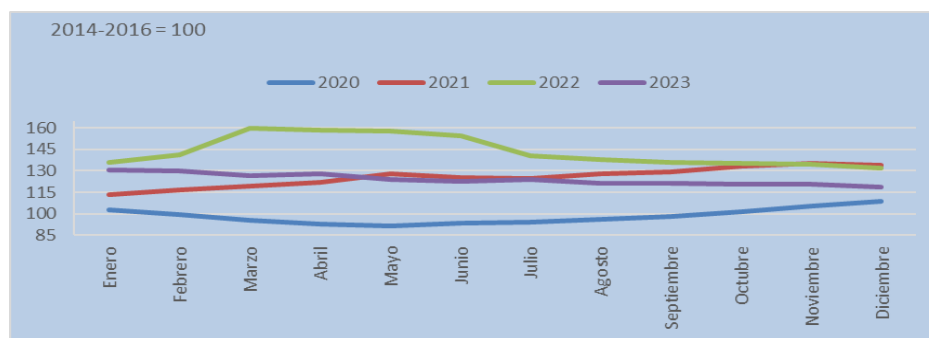
A. Precios del mercado de alimentos y comercio

7. La región de Europa y Asia Central se enfrentó a importantes dificultades en relación con los precios de los alimentos y los insumos agrícolas debido a la pandemia de la COVID-19 en 2020 y la guerra en Ucrania en 2022. Artículos esenciales, como los cereales, los aceites de origen vegetal, los piensos, la energía y los fertilizantes, registraron acusados aumentos de los costos, lo que originó inflación y problemas de crédito para los grupos vulnerables. Esa situación ha limitado su poder adquisitivo y ha reducido aún más su capacidad de acceso a alimentos nutritivos. Ucrania, un actor mundial fundamental en el comercio de cereales y semillas oleaginosas, sufrió perturbaciones en la región septentrional del Mar Negro, lo que contribuyó a subidas repentinas de los precios de los alimentos en 2022.

8. Para abordar estos problemas, en julio de 2022 se puso en marcha la “Iniciativa sobre el transporte seguro de cereales y productos alimenticios desde los puertos ucranianos”, la denominada Iniciativa sobre la Exportación de Cereales por el Mar Negro, en la que participaron la Federación de Rusia, Türkiye, Ucrania y las Naciones Unidas. Su objetivo era garantizar el transporte seguro de cereales y productos alimenticios, reducir las restricciones a la exportación y facilitar las exportaciones de fertilizantes. No obstante, la iniciativa finalizó en julio de 2023⁶. En respuesta a la guerra en Ucrania, se establecieron los corredores de solidaridad entre la Unión Europea y Ucrania, gracias a lo cual se dispuso de unos canales esenciales para las exportaciones agrícolas y se suspendió la aplicación de derechos de importación a determinadas exportaciones ucranianas a la Unión Europea⁷. Estas iniciativas desempeñaron un papel crucial en la estabilización de los precios de los alimentos mundiales.

9. En 2023, el índice de precios de los alimentos de la FAO⁸ (Figura 2) se situó por debajo del promedio de 2022 y 2021, aunque seguía siendo más alto que en 2020⁹.

Figura 2. Índice de precios de los alimentos de la FAO, 2020-23



Fuente: FAO, 2024. Índice de precios de los alimentos de la FAO. En: Situación alimentaria mundial. <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>

⁶ Naciones Unidas. 2023. Beacon on the Black Sea. En: Black Sea Grain Initiative Joint Coordination Centre. <https://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative>

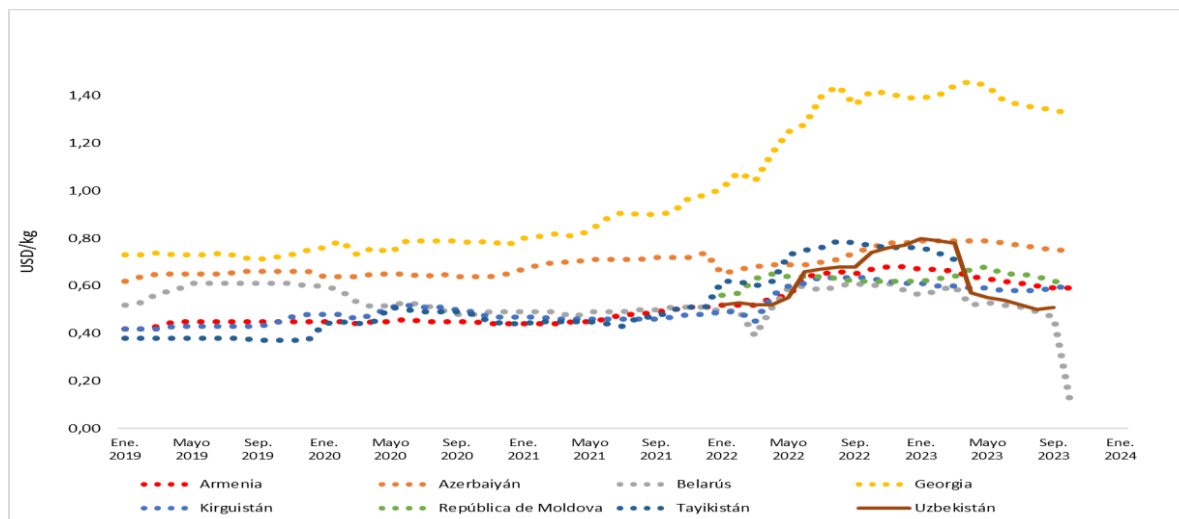
⁷ Comisión Europea. 2023. Corredores de solidaridad entre la UE y Ucrania. En: Solidaridad de la Unión con Ucrania. https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine/eu-ukraine-solidarity-lanes_es

⁸ El índice de precios de los alimentos de la FAO es una medida de la variación mensual de los precios internacionales de una canasta de productos alimenticios; consiste en el promedio de los índices de precios de cinco grupos de productos básicos ponderado con arreglo a las cuotas medias de exportación de cada uno de los grupos durante el período 2014-16.

⁹ FAO. 2023. Índice de precios de los alimentos de la FAO. En: Situación alimentaria mundial. <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es>

10. En 2022, varios países de la región registraron aumentos de los precios considerables, en especial de la harina de trigo, producto esencial en las dietas locales. La inflación de los precios de los alimentos, que alcanzó los dos dígitos durante varios meses, afectó a varias naciones, entre ellas Azerbaiyán, Georgia, Kirguistán, la República de Moldova y Ucrania, y en algunos casos la inflación se mantuvo en dos dígitos desde el período posterior a la pandemia¹⁰. En la mayoría de los demás países, la inflación de los precios de los alimentos empezó en marzo de 2022. Sin embargo, los países dependientes de las importaciones cercanos a la Federación de Rusia y Ucrania, que dependen en grado sumo de las importaciones de alimentos e insumos agrícolas, observaron una reducción de los precios internos de los alimentos a partir de principios del segundo semestre de 2022 (Figura 3), en consonancia con la tendencia mundial.

Figura 3. Tendencias de los precios de la harina de trigo en Europa y Asia central, 2019-2023



Fuente: FAO, 2023. Herramienta de seguimiento y análisis de los precios alimentarios (FPMA). En: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <https://fpma.fao.org/giews/fpmat4/#/dashboard/tool/domestic>

Nota: En el gráfico se representan los precios internos medios de la harina de trigo en dólares de los EE. UU.

11. En 2022, para proteger los mercados internos de alimentos, algunos gobiernos de todo el mundo recurrieron a restricciones comerciales especiales que interrumpieron las rutas comerciales. En 32 países, se impusieron 77 restricciones a la exportación, entre ellas requisitos para la concesión de licencias, impuestos, prohibiciones o una mezcla de varias medidas. Estas restricciones iban dirigidas principalmente a los productos gravemente afectados por la guerra en Ucrania, como el trigo, los cereales forrajeros y los aceites de origen vegetal¹¹.

B. Efectos en la producción de cultivos y el ganado

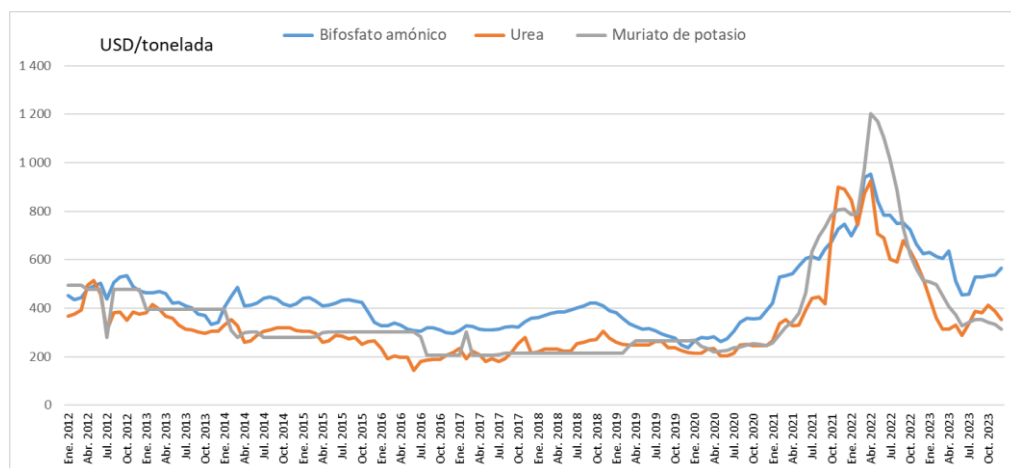
12. Desde 2021, los precios de los fertilizantes y el combustible, que son esenciales para el cultivo agrícola, han registrado una subida constante debido a factores como la escalada de los precios del gas al por mayor, las interrupciones de la cadena de suministro y el aumento de la demanda. Debido al nivel sin precedentes de los precios de los fertilizantes en 2021 y el primer semestre de 2022, aumentaron los costos de producción, lo que a su vez repercutió en la rentabilidad de las explotaciones

¹⁰ **Trading Economics**. 2023. Food Inflation. En: Trading Economics. <https://tradingeconomics.com/country-list/food-inflation>

¹¹ **Glauber, J. y Laborde, D.** 2022. How sanctions on Russia and Belarus are impacting exports of agricultural products and fertilizer. En: International Food Policy Research Institute. <https://www.ifpri.org/blog/how-sanctions-russia-and-belarus-are-impacting-exports-agricultural-products-and-fertilizer>

agrícolas¹². Aunque los costos de los fertilizantes se redujeron un 33 % en 2023 desde sus máximos de 2022, algunos permanecieron considerablemente por encima de los niveles previos a la pandemia (Figura 4). La reducción de los precios de los fertilizantes en 2023 está en consonancia con la tendencia de los precios de la energía, y se prevé que se reduzcan aún un 15 % más en 2024 por el aumento de la oferta¹³. En la actualidad, China, la Federación de Rusia, Ucrania y Viet Nam aplican diversas restricciones a la exportación de fertilizantes¹⁴.

Figura 4. Precios mensuales de los fertilizantes, 2013-2023



Fuente: Banco Mundial. 2023. Precios mensuales. En: Commodity Markets.

<https://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>

Nota: La urea, el bifosfato amónico y el muriato de potasio son los productos principales para, respectivamente, el fertilizante nitrogenado, el potásico y el fosfatado, considerados macronutrientes primarios en la industria agrícola. Las series mensuales se expresan en USD nominales.

13. En 2022, la cosecha de cereales en la República de Moldova se vio gravemente afectada por la sequía, situación que se sumó a los desafíos afrontados por los agricultores. A fecha 24 de febrero de 2023, la guerra en Ucrania había causado daños en el país por un valor de 8 700 millones de USD y de pérdidas por un valor de 31 500 millones de USD en agricultura en un solo año en Ucrania¹⁵, y posteriormente han seguido produciéndose daños y pérdidas. La voladura, en junio de 2023, de la presa de Kajovka en Jersón (Ucrania), causó estragos en la infraestructura de riego de la región. Se prevé que los problemas derivados de la guerra en curso en Ucrania reduzcan aún más la superficie de cultivo de

¹² En 2021, la Federación de Rusia, un exportador clave de fertilizantes (fertilizantes nitrogenados, potasio y fósforo), introdujo medidas restrictivas a las exportaciones de fertilizantes (mediante impuestos a la exportación, requisitos para la concesión de licencias y prohibiciones efectivas). Las sanciones a Belarús, uno de los principales proveedores mundiales de potasa, también han contribuido al aumento de los precios de los fertilizantes. El aumento de la demanda en 2021 (debido a los precios más altos de los cultivos), las subidas de los fletes a granel y de contenedores que se produjeron a causa de la pandemia de la COVID-19 y las perturbaciones de las energías renovables provocadas por las condiciones meteorológicas son otros de los factores que han contribuido al aumento de los precios de los fertilizantes (FAO, 2022b).

¹³ Banco Mundial. 2023. *Commodity Markets Outlook, October 2023: Under the Shadow of Geopolitical Risks*. Washington, DC: Banco Mundial. <https://doi.org/10.1596/40363>

¹⁴ Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias. 2024. *Food & Fertilizer Export Restrictions Tracker*. En: Tableau Public. <https://public.tableau.com/app/profile/ifpri.food.security.portal/viz/shared/2CPYTB4G8>

¹⁵ Banco Mundial, Gobierno de Ucrania, Unión Europea y Naciones Unidas. 2023. *Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment February 2022–February 2023*. <https://ukraine.un.org/sites/default/files/2023-03/P1801740d1177f03c0ab180057556615497.pdf>

trigo¹⁶. Algunas tierras pasaron del cultivo de cereales al de semillas oleaginosas, más rentables¹⁷. Los terremotos que sacudieron Türkiye a principios de 2023 causaron numerosas pérdidas humanas, daños en las infraestructuras y costos por un valor de miles de millones de dólares^{18,19}.

14. La región afronta un considerable riesgo de enfermedades transfronterizas de los animales, agravado por el desplazamiento no regulado de animales a través de las fronteras, el aumento del costo de los piensos, el cambio climático, el sobrepastoreo y las prácticas ganaderas ineficientes, a lo que se suma un acceso inadecuado a las infraestructuras y los conocimientos.

C. Repercusiones en los hogares vulnerables

15. Las crisis simultáneas han limitado los presupuestos de los hogares, afectando a los más pobres, que gastan la mayor parte de sus ingresos en productos esenciales. En 2022, la escalada inflacionaria, sumada a la restricción del crédito, obstaculizó el acceso de la población vulnerable de la región de Europa y Asia Central a los alimentos nutritivos necesarios para una dieta saludable. En 2021, alrededor del 3,1 % de la población no podía permitirse una dieta saludable, cifra significativamente inferior a la estimación mundial, que se sitúa en el 42,2 %²⁰. En 2021, el nivel más alto de inasequibilidad se registró en Asia Central (24,4 %), seguida de los Balcanes occidentales (10,9 %).

16. Pese a las preocupaciones existentes, han aumentado los flujos de remesas de la Federación de Rusia a los países vecinos, debido a la mayor demanda de trabajadores migrantes en 2022. Los países de Asia Central (Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán), en particular, se han beneficiado de importantes remesas²¹. Por otro lado, la mayor afluencia de trabajadores autónomos y empresarios procedentes de la Federación de Rusia a los países vecinos ha provocado un incremento de los alquileres inmobiliarios y ha contribuido a la subida del costo de la vida en Armenia, Georgia, Kazajistán y Uzbekistán.

D. Respuestas de los gobiernos

17. Los gobiernos de la región han abordado la crisis relativa al aumento del costo de la vida a través de diversas medidas, centrándose principalmente en la ampliación de la asistencia social; la concesión de subvenciones para la energía, la electricidad y el gas natural, y la regulación de los precios. Las subvenciones se dirigieron tanto a los hogares como a las empresas. En una consulta virtual, celebrada en enero de 2023 y organizada por la Oficina Regional para Europa y Asia Central, muchos países reconocieron los desafíos para la seguridad alimentaria derivados del aumento del costo de la vida. Para salvaguardar la disponibilidad de alimentos, la mayoría de las naciones respaldaron la producción primaria a través de medidas de apoyo a las explotaciones y los mercados. Además de estas medidas, los países han puesto en práctica reducciones fiscales, restricciones comerciales, limitaciones a la exportación, revisiones de las pensiones, planes de valorización, compensaciones en efectivo, apoyo directo a los agricultores y ampliación de los socios comerciales. A pesar de estas iniciativas, los países han pedido asistencia a la FAO para recopilar datos e información, una cuestión identificada como importante obstáculo para ofrecer respuestas basadas en datos objetivos oportunas y eficientes.

¹⁶ FAO. 2023. *Perspectivas de cosechas*. Informe mundial trianual 3.

<https://www.fao.org/3/cc8566es/cc8566es.pdf>

¹⁷ FAO. 2023. Resumen informativo del Sistema mundial de información y alerta de la FAO sobre Ucrania. En: SMIA - Sistema mundial de información y alerta.

<https://www.fao.org/giews/countrybrief/country.jsp?code=UKR&lang=es>

¹⁸ El costo de los daños se estima en 1 300 millones de USD, mientras que las pérdidas ascienden a 5 100 millones de USD (Gobierno de Türkiye, 2023).

¹⁹ Gobierno de Türkiye. 2023. Türkiye earthquakes recovery and reconstruction assessment.

<https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/03/Turkiye-Recovery-and-Reconstruction-Assessment.pdf>

²⁰ FAO. 2023. *Europe and Central Asia: Regional Overview of Food Security and Nutrition 2023*. FAO. <https://doi.org/10.4060/cc8608en>

²¹ Usov, A. 2022. Central Asia shows strong resilience to geopolitical turmoil. En: European Bank for Reconstruction and Development. [Citado el 1 de mayo de 2023]. <https://www.ebrd.com/news/2022/central-asia-shows-great-resilience-to-geopolitical-turmoil-.html>

III. Respuesta de la FAO a las múltiples crisis en Europa y Asia central

18. El programa de trabajo de la FAO para Europa y Asia Central para 2022-23 está en consonancia con los marcos más amplios de la FAO, centrándose en cuatro prioridades regionales: una formulación de políticas eficaz, la innovación digital y la transformación rural; la transformación de los sistemas alimentarios, el estudio de los mercados y la armonización del comercio; la gestión sostenible de los recursos naturales, la resiliencia agrícola y la adaptación al cambio climático, y la respuesta a la inseguridad alimentaria y la reducción de la malnutrición.

19. Los persistentes efectos socioeconómicos de la pandemia de la COVID-19 y la guerra en Ucrania exigieron ajustes en el programa centrados en la intervención en situaciones de emergencia, la asistencia a la recuperación y el fomento de la resiliencia. Gracias a una movilización excepcional de recursos, se reunieron 149 millones de USD en forma de contribuciones voluntarias en 2022, y en julio de 2023 se alcanzaron 230 millones de USD.

20. La FAO lleva a cabo un seguimiento activo de la evolución de la situación relativa a la seguridad alimentaria, colaborando con asociados e iniciando programas para hacer frente a las crisis, promover la igualdad de género y abordar los sistemas alimentarios urbanos. Los proyectos de emergencia puestos en marcha en Armenia, Bosnia y Herzegovina y la República de Moldova ayudaron a los grupos vulnerables, mientras que entre las intervenciones posteriores a los terremotos de Türkiye se incluye un plan de tres años valorado en 112 millones de USD²². Entre las iniciativas prospectivas de la FAO figura la evaluación de los sistemas alimentarios urbanos de determinadas ciudades en 2024, prestando especial atención a la interrelación entre las zonas rurales y las urbanas, la producción local, los entornos alimentarios saludables, la reducción de las pérdidas y desperdicio de alimentos y la innovación.

21. En colaboración con el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, la FAO ha desplegado esfuerzos para mitigar los riesgos de la inversión en el sector ganadero. Eso incluye la lucha contra la propagación de la peste porcina africana mediante auditorías de bioseguridad y recomendaciones a las granjas porcinas de Ucrania, la República de Moldova, Rumanía y Serbia en 2022 y 2023.

A. La respuesta de la FAO en Ucrania

22. En respuesta a la guerra en Ucrania, la FAO estableció inmediatamente una oficina de proyectos e inició un programa de respuesta rápida y operaciones de emergencia. Habida cuenta del papel fundamental de la agricultura —en particular para los pequeños agricultores, que representan un 41 % de la producción agrícola bruta—, estas intervenciones fueron cruciales. Entre marzo y diciembre de 2022, las respuestas rápidas de la FAO, tras haber obtenido 118 millones de USD, se orientaron a cumplir los plazos agrícolas y garantizar la seguridad alimentaria²³. En 2023, el programa de respuesta de la FAO, cuyo objetivo de financiación era de 205 millones de USD, se centró en las necesidades urgentes de la comunidad rural, el desminado de los terrenos agrícolas, el restablecimiento de la producción agrícola y de las cadenas de valor y el apoyo a los sistemas alimentarios productivos²⁴. En 2024, el apoyo de emergencia de la FAO tiene por objeto asegurar las cosechas de primavera e invierno, mantener una población ganadera sana, mejorar las fuentes de alimentos e ingresos, y atender las necesidades básicas al mismo tiempo que se restablece la producción. Para 2024-27, se prevén nueve programas, centrados en la mejora de la competitividad y la producción agrícola sostenible, así como en la armonización de los sistemas agroalimentarios con las normas de la Unión Europea.

²² FAO. 2023. FAO initiates Türkiye earthquake response and recovery plan in partnership with MoAF. En: *FAO in Türkiye*. Citado el 29 de agosto de 2023. <https://www.fao.org/turkiye/news/detail-news/en/c/1642312/>

²³ FAO. 2022. *Ukraine: Rapid Response Plan, March–December 2022*. FAO.

<https://www.fao.org/documents/card/es/c/cb9457en>

²⁴ Idem.

23. La FAO interviene en un programa de inversiones para la reconstrucción y recuperación del sector agrícola de Ucrania, apoyando las iniciativas de las instituciones financieras, en especial el Banco Mundial y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. Eso conlleva una labor analítica, la asistencia en la preparación de proyectos, apoyo técnico y ayuda a las operaciones de emergencia de la asociación ucraniana de agronegocios y agroindustria. La FAO desempeñó un papel fundamental en la elaboración de los manuales de ejecución de proyectos para el Proyecto de Emergencia de Prestación de Apoyo Inclusivo para la Restauración de la Agricultura de Ucrania (ARISE) del Banco Mundial, al que el Banco Mundial asignó 550 millones de USD y cuyo costo total, incluida la financiación del Banco Mundial, fue de 2 200 millones de USD. El proyecto fue aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial el 30 de octubre de 2023.

24. En colaboración con la industria y las instituciones de investigación, la labor de la FAO ha hecho posible la reducción a la mitad del uso de antimicrobianos en las granjas avícolas de tamaño medio de Ucrania en 2023. La FAO ha apoyado la creación de capacidad de los veterinarios ucranianos para mejorar su preparación y su respuesta a la gripe aviar. Además, la FAO ha prestado apoyo a las respuestas de emergencia relacionadas con el aumento de los costos de los piensos para animales.

B. Evaluaciones y estudios de la FAO

25. La FAO ha realizado varias evaluaciones y estudios amplios y ha elaborado información para fomentar la comprensión de las repercusiones de las múltiples crisis en la agricultura, los sistemas alimentarios, la seguridad alimentaria y la nutrición en la región de Europa y Asia central.

26. La FAO ha elaborado una evaluación en tiempo real de su respuesta a la pandemia de la COVID-19 y su programa de recuperación evaluando las contribuciones de la FAO a escala nacional. Para ello, se basó en estudios de casos nacionales y en autoevaluaciones de las contribuciones preparadas por las oficinas regionales²⁵.

27. En respuesta a la guerra en Ucrania y los desastres naturales, se realizaron varias evaluaciones de las repercusiones a escala nacional:

- a. La oficina de la FAO en Armenia analizó los elementos relacionados con el comercio y propuso recomendaciones para posibles intervenciones urgentes.
- b. La oficina de la FAO en Georgia evaluó las repercusiones económicas y sociales, lo que dio lugar a recomendaciones para hacer frente a los posibles riesgos para la seguridad alimentaria.
- c. La oficina de la FAO en Albania hizo un seguimiento de los efectos en el sector agroalimentario.
- d. En la República de Moldova se llevaron a cabo evaluaciones de las cosechas y del suministro alimentario en respuesta a la sequía de 2022²⁶, junto con un estudio de los efectos de las importaciones de cereales en la competitividad de la agricultura local.
- e. En Ucrania, las encuestas nacionales pusieron de manifiesto una reducción de la producción agrícola y alimentaria como consecuencia de la guerra²⁷. La FAO también ha publicado las conclusiones de una evaluación llevada a cabo en Ucrania a escala nacional (febrero de 2023) sobre las repercusiones de la guerra en las empresas agrícolas²⁸. Las evaluaciones en curso de la FAO en Ucrania se centran en las repercusiones de la guerra en la producción y los medios de vida agrícolas, así como en las evaluaciones sectoriales de los daños en la acuicultura, la pesca y la actividad forestal.
- f. La FAO contribuyó a un rápido análisis regional de género en relación con la guerra en Ucrania, elaborando una nota de orientación sobre el acceso de los refugiados a los medios de

²⁵ FAO. 2022. Evaluación en tiempo real del Programa de la FAO de respuesta y recuperación de la COVID-19 – Informe final. 134.º período de sesiones del Comité del Programa. FAO.

²⁶ FAO. 2022. *Ukraine: Rapid Response Plan, March–December 2022*. FAO. <https://www.fao.org/documents/card/es/c/cb9457en>

²⁷ FAO. 2023. *Ukraine: Impact of the war on agricultural enterprises*. FAO. <https://www.fao.org/documents/card/es/c/cc5755en>

²⁸ Idem.

vida. También se publicaron varios productos de conocimiento temáticos sobre el género en el contexto de múltiples crisis.

- g. En enero de 2024, se concluyó el estudio titulado “Consecuencias de la actual crisis alimentaria, energética y financiera en los países vulnerables de la región de Europa y Asia Central”, encargado por la FAO a la Universidad de Corvinus.
- h. En el marco del Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial, se elaboraron dos informes técnicos sobre las repercusiones de la guerra en el comercio agroalimentario y la seguridad alimentaria en Asia Central²⁹ y el Cáucaso meridional. En un sitio web específico se presenta la información más reciente sobre las respuestas de la FAO a los desafíos para la seguridad alimentaria mundial, entre ellos las múltiples crisis.
- i. La FAO apoyó a Türkiye en la elaboración del análisis de la cadena de suministro del sector del trigo turco³⁰ y con evaluaciones preliminares y proyectos de intervención en situaciones de emergencia concluidos después de los trágicos terremotos de febrero de 2023.

IV. Recomendaciones sobre políticas

28. La formulación de recomendaciones sobre políticas para hacer frente a las crisis derivadas de diversas perturbaciones —como los conflictos sociales, la inflación, las catástrofes naturales, el cambio climático y la pandemia de la COVID-19— es una tarea compleja debido a la interconexión de estas crisis. Determinar la causalidad, predecir los efectos de las intervenciones y tomar en consideración las consecuencias no deseadas puede ser todo un desafío. Los intereses contrapuestos de las partes interesadas complican aún más la formulación de soluciones compartidas. La evolución de las crisis exige adaptaciones rápidas pese a las limitaciones de la información, lo que representa un nivel de complejidad mayor para los órganos de decisión. Los datos oportunos y precisos y las herramientas analíticas que dan a conocer los canales de transmisión son fundamentales para entender la dinámica de las crisis y formular respuestas. La FAO recomienda a sus Miembros que consideren varias recomendaciones.

29. Se recomienda a los Miembros lo siguiente:

- 1) **Promover medidas colectivas encaminadas a aumentar la resiliencia del comercio y los mercados agroalimentarios:** Las crisis consecutivas han llevado a los países a mostrarse reacios a depender de los mercados mundiales de alimentos para su seguridad alimentaria nacional, lo que ha reactivado los debates sobre las ventajas y las desventajas de la autosuficiencia alimentaria. Según la opinión general, a largo plazo, la autosuficiencia no es una estrategia óptima para el bienestar, y las naciones deben estudiar conjuntamente soluciones para hacer frente a las perturbaciones y las crisis. Los responsables de la formulación de políticas deben garantizar colectivamente que, en las crisis, nadie quede en una situación de vulnerabilidad, ni en el país ni en el extranjero. Eso conlleva no solo medidas comerciales, sino también estrategias nacionales, como la diversificación de las fuentes de importación de alimentos, la creación de reservas estratégicas y la aplicación de sistemas de distribución y almacenamiento eficientes para minimizar las pérdidas y el desperdicio de alimentos. Una acción colectiva eficaz es esencial para garantizar que las políticas nacionales aplicadas en respuesta a las crisis no tengan efectos adversos en el bienestar en los países en el marco de la alianza comercial buscada.

²⁹ **Banco Mundial.** 2022. Agrifood trade and food security in Central Asia: Possible implications of the war in Ukraine. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099614301182328659/pdf/IDU099aa8f43031360476b0ba0e0c5517feb727f.pdf>

³⁰ Se llevó a cabo el proyecto titulado “Análisis de la cadena de suministro del sector del trigo turco: un alimento resistente” (1 de octubre de 2022 – 31 de marzo de 2023) bajo la coordinación del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Türkiye, en asociación con la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y en cooperación con el Ministerio de Agricultura y Bosques. En el proyecto se examinaron los efectos de las inestabilidades del mercado interno y las dificultades externas (por ejemplo, la pandemia de la COVID-19 y la guerra en Ucrania) en el sector del trigo turco.

- 2) Brindar respuestas humanitarias y en materia de protección social a los grupos vulnerables:** Esto es esencial, en especial para las personas desplazadas internamente y los refugiados de guerras en curso, conflictos y desastres naturales. La ampliación de los programas de protección social es esencial para las personas desfavorecidas de las zonas urbanas y rurales, lo que incluye a las personas que viven cerca del umbral de la pobreza y hacen frente a la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad desde el punto de vista de la nutrición³¹, los pequeños agricultores y quienes trabajan en negocios familiares, y las mujeres y los jóvenes en situación de riesgo. La aplicación de medidas de protección social más adaptables y el fomento de la colaboración entre las autoridades responsables de la protección social, la seguridad alimentaria, la nutrición, el desarrollo rural y la agricultura son esenciales para la transición a prácticas sostenibles y resilientes. Este enfoque también puede brindar oportunidades a los refugiados para que contribuyan como trabajadores agrícolas en países anfitriones, impulsando la producción y la productividad.
- 3) Promover la asequibilidad de las dietas saludables teniendo en cuenta consideraciones sobre la sostenibilidad mediante una transformación rápida y eficiente de los sistemas agroalimentarios:** Debe establecerse un conjunto global de medidas normativas y adaptarse el apoyo público existente a la alimentación y la agricultura para incrementar la asequibilidad de las dietas saludables. Conceder subvenciones a los consumidores para favorecer dietas saludables y adoptar medidas adecuadas para lograr beneficios ambientales y equidad en los ingresos. Serán necesarias la colaboración multisectorial y la coordinación de las políticas en el ámbito de los sistemas alimentarios para hacer que las dietas saludables sean menos costosas y más asequibles, y mitigar toda consecuencia no deseada de la reasignación del apoyo.
- 4) Abstenerse de imponer restricciones especiales a la exportación, y diversificar las fuentes de alimentos importados:** Las restricciones especiales a la exportación perturban los mercados y perjudican a las economías. Aumentan los precios mundiales de los productos, lo que agrava la inseguridad alimentaria (en especial para las poblaciones vulnerables de las naciones importadoras de alimentos). La diversificación de las fuentes de importación mitiga los riesgos resultantes de la dependencia de un único proveedor, lo que mejora la estabilidad del suministro de alimentos y fomenta la seguridad alimentaria. Mantener reservas de alimentos suficientes y diversificar la producción nacional contribuye a la estabilidad, pero ello debe hacerse respetando los compromisos internacionales. La diversidad en el abastecimiento de alimentos por medio del comercio internacional también contribuye a fomentar la resiliencia de los sistemas agroalimentarios, ya que amortigua las perturbaciones y tensiones que afectan al suministro de alimentos.
- 5) Invertir en infraestructuras comerciales y en su logística:** El bloqueo de los puertos del Mar Negro pone de manifiesto la urgencia de simplificar, modernizar y armonizar los procesos de exportación e importación en la región. Los países miembros de la Organización Mundial del Comercio deberían acelerar la aprobación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, que facilita el movimiento, el levante y el despacho de mercancías. Si se aprovechan las tecnologías digitales —lo que incluye la documentación electrónica, la verificación en línea y el intercambio de datos en tiempo real— se puede mejorar la eficiencia de las inspecciones. Para lograrlo, se requerirían inversiones en infraestructura de tecnología de la información y esfuerzos considerables para digitalizar los procesos, con lo que disminuirían las cargas administrativas, se reducirían las inspecciones físicas y se promovería la transparencia de las operaciones comerciales.

³¹ El grupo de personas que viven cerca del umbral de la pobreza y que afrontan inseguridad alimentaria y vulnerabilidad desde el punto de vista de la nutrición a menudo incluye a niños pequeños, niños en edad escolar y adolescentes, mujeres embarazadas y lactantes, adultos mayores y personas que padecen enfermedades crónicas.

- 6) **Aumentar las inversiones responsables en agricultura:** La inversión responsable es esencial para mejorar la productividad y la resiliencia de los sistemas agroalimentarios, en especial en la región de Europa y Asia Central, donde la mayoría de las personas en situación de inseguridad alimentaria aguda reside en zonas rurales. Para impulsar de manera eficaz la productividad y la resiliencia, es esencial adoptar medidas inclusivas dirigidas a las poblaciones vulnerables, en particular las mujeres y diversos grupos socioeconómicos. Las políticas económicas, agrícolas y de protección social selectivas deberían incluir la participación de las mujeres y los jóvenes del medio rural en oportunidades diversas de generación de ingresos, lo que reduciría las desigualdades en favor de la agricultura sostenible, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza. En las regiones con grandes concentraciones de refugiados, la formación lingüística y en competencias facilita su integración en los sistemas agroalimentarios nacionales. Habida cuenta de que muchos refugiados son mujeres con niños pequeños, es esencial ofrecer guarderías infantiles para facilitar las oportunidades de empleo.
- 7) **Invertir y promover el uso de tecnologías digitales en el sector agrícola:** Las tecnologías digitales pueden desempeñar una función fundamental a la hora de mitigar los efectos adversos de la guerra en el sector agrícola y la seguridad alimentaria. Al proporcionar datos en tiempo real en función del lugar, las tecnologías de agricultura de precisión pueden empoderar a los agricultores para que optimicen sus prácticas agrícolas y reduzcan los costos de los insumos. Además, las plataformas digitales pueden ayudar a los agricultores a acceder a información sobre los precios de los insumos agrícolas esenciales y determinar nuevas oportunidades de mercado y canales de distribución. Estas tecnologías también pueden ayudar en la ejecución de los programas de protección social dirigidos a las partes interesadas vulnerables del sector agrícola. El aprovechamiento de los servicios de apoyo a la toma de decisiones puede contribuir al seguimiento de la eficiencia del uso de las tierras agrícolas y de las condiciones de los recursos naturales, en particular de las variables climáticas, y desempeñar una función decisiva en la transformación de los sistemas agroalimentarios con vistas a aumentar su sostenibilidad y resiliencia. Además, los gobiernos pueden aprovechar las herramientas digitales para seguir de cerca y analizar las repercusiones de la guerra en la agricultura y adoptar decisiones fundamentadas para mejorar la seguridad alimentaria y la producción agrícola.
- 8) **Establecer y reforzar los servicios veterinarios y los sistemas de vigilancia de enfermedades del ganado:** En la actualidad, los servicios veterinarios carecen de la capacidad necesaria para responder a las amenazas para la salud animal, ya sean nuevas o existentes, en la región. El posible aumento de la resistencia a los antimicrobianos plantea preocupaciones, pero se desconoce su verdadero alcance debido a una vigilancia y una gestión inadecuadas. El establecimiento de sistemas de vigilancia es esencial para una detección precoz, una respuesta rápida y una gestión eficaz de las enfermedades. Para ello, es necesario invertir en formación, infraestructuras y recursos dirigidos a aumentar la capacidad de los profesionales veterinarios y mejorar la vigilancia y la notificación de enfermedades. Además, la promoción de prácticas agrícolas sostenibles, como la mejora de la gestión de los piensos y la conservación de los pastizales, puede mitigar los desafíos a los que se enfrentan los criadores de ganado y garantizar la viabilidad del sector a largo plazo. Se recomienda encarecidamente hacer frente (mediante la prevención, la detección y el control) a las enfermedades transfronterizas de los animales, que pueden propagarse fácilmente a nuevas zonas y regiones independientemente de las fronteras nacionales.

- 9) Reforzar los sistemas de información, evaluación y análisis de la seguridad alimentaria y la nutrición:** Garantizar el acceso a información actualizada con vistas a responder oportunamente y adoptar decisiones de política fundamentadas, en especial durante los períodos de incertidumbre en los mercados; apoyar a los sistemas de información sobre los mercados, lo cual es de vital importancia para coordinar a las partes interesadas y salvaguardar la seguridad alimentaria; fortalecer la base empírica, incluidas las estadísticas por sexo, para hacer frente a las crecientes desigualdades y discriminación; y ampliar la recopilación de datos de la escala de experiencia de inseguridad alimentaria, que es esencial para disponer de una información fiable sobre la inseguridad alimentaria de los hogares y las personas en más países. El seguimiento frecuente de los indicadores principales, la coordinación entre distintos sectores y el intercambio de información mejoran la eficiencia en la adopción de decisiones. Los datos cuantificados sobre el consumo de alimentos por persona suplen las carencias de conocimientos con vistas a la formulación de políticas fundamentadas en materia de nutrición y seguridad alimentaria. Las directrices dietéticas basadas en los alimentos armonizan las políticas en los distintos sectores con los objetivos nacionales de salud y sostenibilidad, orientando las prácticas hacia una mayor sostenibilidad.
- 10) Elaborar nuevas estrategias nacionales de seguridad alimentaria o mejorar las existentes:** Tomando en consideración las recomendaciones anteriores, los países deberían elaborar estrategias nacionales de seguridad alimentaria que aborden no solo las consecuencias a corto plazo de las perturbaciones, sino que también garanticen una recuperación resiliente, atendiendo a las necesidades tanto prácticas como estratégicas de las personas más afectadas. Las distintas perturbaciones recientes, que abarcan problemas sanitarios, económicos, sociales y ambientales —como la pandemia de la COVID-19, la volatilidad de los precios de los alimentos, la guerra en Ucrania, las sequías, los terremotos y las medidas de restricción del comercio— requieren enfoques holísticos encaminados a lograr la resiliencia de los sistemas agroalimentarios a largo plazo y la asequibilidad de las dietas saludables. La colaboración y el diálogo entre todas las partes interesadas, como los agricultores, los encargados de formular las políticas, las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones agroindustriales del sector privado, son fundamentales. Al buscar soluciones óptimas, debe considerarse prioritario no dejar a nadie atrás, centrando la atención en los grupos vulnerables.
- 11) Promover la cooperación regional en ciencia e innovación:** A los analistas les resulta difícil evaluar las repercusiones generales de las crisis en la región debido a la forma granular en que una amplia gama de instituciones de investigación está llevando a cabo las investigaciones. Por ello, es necesario promover la cooperación regional en ciencia e innovación para fomentar la resiliencia de los sistemas agroalimentarios. Debería fomentarse la colaboración entre las instituciones de investigación, las universidades y el sector privado, a fin de que intercambien conocimientos y competencias especializadas y desarrollen soluciones innovadoras para los desafíos comunes.