

# **Función del PMA en el medio urbano\***

## **Proyecto de política**



## **Consulta oficiosa**

**9 de marzo de 2018**

**Programa Mundial de Alimentos  
Roma, Italia**

\* El presente documento aparece en el Programa de trabajo de la Junta Ejecutiva para el bienio 2018-2019 con el título "Política en materia de seguridad alimentaria en el medio urbano". En la consulta oficiosa del 9 de marzo de 2018 se facilitará información sobre el nuevo título propuesto

## Contexto

1. La rápida expansión de la urbanización es de todas las grandes tendencias la que tendrá mayor repercusión en las actividades de desarrollo a nivel mundial<sup>1</sup>. Más de la mitad de la población mundial ya vive en ciudades y centros urbanos<sup>2</sup>, aun así, la urbanización se intensificará considerablemente en el transcurso de la próxima generación. Esto significa que de aquí a 2050 casi dos terceras partes de la población mundial vivirá en ciudades<sup>3</sup>. Esta expansión del crecimiento urbano tendrá lugar principalmente en países de ingresos medianos y, sobre todo, en países de bajos ingresos<sup>4</sup>. De seguir su trayectoria actual, la urbanización debería impulsar el crecimiento macroeconómico y permitir así a millones de personas salir de la pobreza. No obstante, el hambre y la malnutrición afectarán a un número cada vez mayor de personas en ciudades y centros urbanos. Ello se debe a que la gran rapidez y la manera fortuita que caracterizan la expansión de las ciudades y los centros urbanos traen consigo nuevas dificultades. La urbanización se asocia con un aumento de las desigualdades sociales y, según algunas estimaciones, de aquí a 2050 nada menos que 3.000 millones de personas podrían estar viviendo en barrios marginales, sin acceso a viviendas asequibles ni a servicios sociales básicos<sup>5</sup>. Otra consecuencia es la concentración espacial del riesgo, a medida que aumenta la densidad demográfica en entornos urbanos sin apenas planificación, que quedan expuestos a los riesgos naturales. Por otra parte, la expansión urbana invade tierras productivas y tiene repercusiones negativas en los ámbitos económico, social y medioambiental no solo en las inmediaciones de la periferia de las ciudades y los centros urbanos, sino también en las zonas rurales del interior.
2. Estas tendencias indican de manera inequívoca que los países no podrán alcanzar las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 sobre la erradicación del hambre a menos que consigan importantes avances respecto del ODS 11, a saber, lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. El medio urbano solo será inclusivo, seguro, resiliente y sostenible cuando en las políticas, las estrategias y los programas se tengan plenamente en cuenta las consecuencias de la urbanización rápida en la alimentación y la nutrición. La Agenda 2030 reconoce expresamente en su formulación que existe una relación recíproca entre los distintos ODS, lo cual brinda la oportunidad de asegurar que las cuestiones se aborden de manera coherente mediante la adopción de enfoques multisectoriales e integrados. Asimismo, se han incorporado aspectos relativos al medio urbano en varios instrumentos y procesos normativos importantes de ámbito mundial. Por ejemplo, en el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres se aboga por hacer mayor hincapié en la resiliencia de las ciudades, mientras que en el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático se reconoce que una buena gestión de la urbanización puede facilitar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.
3. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) de 2016, los Jefes de Estado y de Gobierno y otros representantes gubernamentales aprobaron la “Nueva Agenda Urbana”, un programa pionero que representa el consenso mundial sobre cómo promover la Agenda 2030 en ciudades y centros urbanos. En la Nueva Agenda Urbana se reconoce que la seguridad alimentaria y la nutrición son consideraciones fundamentales en un mundo donde la urbanización crece con rapidez y se ponen de relieve las

---

<sup>1</sup> Informe del Comité de Alto Nivel sobre Programas del sistema de las Naciones Unidas, presentado en su 33º período de sesiones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, 16 y 17 de marzo de 2017 (CEB/2017/4).

<sup>2</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, “World Urbanization Prospects: The 2014 Revision”.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> La urbanización se ve impulsada por la combinación de tres factores principales: 1) el crecimiento demográfico natural; 2) la migración del campo a la ciudad, y 3) la reclasificación de los límites administrativos.

<sup>5</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, “World Economic and Social Survey 2013: Sustainable Development Challenges”.

formas de vulnerabilidad especiales de los grupos marginados, incluidas las personas que viven en asentamientos informales (en lo sucesivo denominados “barrios marginales urbanos”). En el marco de dicha Agenda los países se comprometen, entre otras cosas, a mejorar el acceso a los servicios sociales básicos de los grupos marginados que viven en zonas urbanas así como las condiciones de vida en los barrios marginales urbanos promoviendo su integración en la vida social, económica y política de las ciudades, y al tiempo redoblar los esfuerzos por mejorar los nexos entre el medio urbano y el medio rural mediante la adopción de medidas como el fortalecimiento de los sistemas alimentarios. En este sentido, la Nueva Agenda Urbana apoya de manera expresa la elaboración de modelos verticales y horizontales para la distribución de recursos financieros con miras, entre otras, a promover un desarrollo territorial integrado y equilibrado.

4. Una vez instaurado el marco normativo mundial, los Estados y sus asociados para el desarrollo deben ahora centrar su atención en cómo ponerlo en práctica sobre el terreno. En contextos donde los recursos son muy limitados o que se hayan visto afectados por grandes crisis podría ser necesario un aumento temporal de las capacidades<sup>6</sup>. Los países necesitarán también apoyo a largo plazo para asegurar que sus políticas, estrategias y programas contemplen la importancia de la seguridad alimentaria y la nutrición y se adecuen a los contextos urbanos. Esto incluye una serie de características físicas (como límites municipales establecidos, el medio urbanizado, una concentración relativamente alta de estructuras administrativas, la creación de servicios e infraestructuras esenciales) y otras características sociales (diversidad socioeconómica y cultural relativamente amplia, vínculos sociales debilitados y evolución de las normas de género). También la economía presenta un aspecto muy diferente en las zonas urbanas, donde su base es casi exclusivamente monetaria y es más sensible a las tendencias regionales y mundiales. Por otra parte, los medios de subsistencia de los habitantes urbanos suelen depender más directamente del capital humano y financiero que del capital natural y físico.
5. En este marco más amplio, también los enfoques y las herramientas deberán tener en cuenta las características propias de los barrios marginales urbanos. Cabe incluir aquí las condiciones de precariedad residencial de sus habitantes, es decir, la falta de un régimen de propiedad seguro, lo que significa que pueden ser desalojados y reubicados por la fuerza en cualquier momento. También incluye el hacinamiento y, por lo general, la falta de acceso a los servicios básicos necesarios, como la sanidad, la educación y el agua potable. Los habitantes de los barrios marginales urbanos suelen depender en gran medida de sistemas alimentarios no estructurados, como el comercio ambulante, y de medios de subsistencia informales, como el trabajo a jornal no cualificado y las tareas domésticas. Para complicar aún más las cosas, los barrios marginales urbanos suelen tener estructuras de gestión no estructuradas y altos índices de delincuencia violenta.

## **Reflexiones sobre la labor del PMA en entornos urbanos**

6. El PMA aprobó en 2002 la política sobre inseguridad alimentaria en las zonas urbanas, pero su cartera de proyectos destinados a estas zonas no ha aumentado de manera significativa hasta fecha reciente. Este aumento ha sido, en buena medida, consecuencia de una serie de acontecimientos dramáticos que provocaron una demanda sin precedentes para atender las necesidades humanitarias en ciudades y centros urbanos de distintas partes del mundo. El primero de estos acontecimientos fue la crisis mundial del precio de los alimentos en 2008, que afectó de manera desproporcionada a los pobres de las zonas urbanas, millones de los cuales de repente se vieron incapaces de obtener alimentos nutritivos en cantidades suficientes a través de sus canales de comercialización habituales. La crisis llevó a numerosos países a solicitar asistencia en la búsqueda de respuestas adecuadas, y el PMA se vio obligado a ampliar la escala de sus operaciones y a adaptarlas al medio urbano. A esta crisis siguió una serie de desastres naturales que afectaron a entornos urbanos de todo el mundo, comenzando por el terremoto de Haití en 2010, al que siguieron el tifón que azotó Filipinas en 2013 y los terremotos que

---

<sup>6</sup> Según estimaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), más del 60 % de los refugiados de todo el mundo vive actualmente en entornos urbanos.

sacudieron Nepal y el Ecuador en 2015 y 2016, respectivamente. La pandemia provocada por el virus del Ébola en África occidental en 2014 y 2015 también tuvo fuertes repercusiones en la población urbana. En todas estas situaciones dramáticas, el PMA se situó a la cabeza de las intervenciones de la comunidad internacional.

7. Entretanto, el PMA ha debido hacer frente al creciente número de personas desplazadas por la fuerza que buscan refugio en zonas urbanas. En el contexto de la crisis de los refugiados sirios, el Programa aplica desde hace años en el medio urbano programas de gran alcance en países como Turquía, el Líbano y Jordania<sup>7</sup>. Asimismo, se ha visto obligado a atender las necesidades de las personas desplazadas internamente en numerosos países, como el Afganistán, Nigeria y Sudán del Sur. Por otra parte, el PMA ha prestado asistencia a los habitantes de las zonas urbanas que se han visto directamente afectadas por el conflicto y la violencia. En su labor en países afectados por conflictos, como el Iraq, la República Árabe Siria y el Yemen, el Programa ha tenido que buscar nuevas vías para prestar asistencia a la población atrapada en centros urbanos sitiados y operar a través de los frentes que cruzan las ciudades.
8. Esta experiencia apunta a la necesidad inequívoca y creciente de que organismos como el PMA intervengan en entornos urbanos ante situaciones en las que los países y las ciudades se sientan desbordados por crisis de gran magnitud<sup>8</sup>. Habida cuenta de que muchas de estas crisis se prolongarán, también la acción del PMA deberá ajustarse a las intervenciones de desarrollo a largo plazo y respaldarlas. La experiencia confirma asimismo que en las zonas urbanas existen graves formas de vulnerabilidad estructural subyacente para las cuales deberán encontrarse soluciones mediante inversiones estratégicas a largo plazo que estén gestionadas en gran parte por los propios países. El compromiso asumido por el PMA de apoyar a los países en sus esfuerzos por alcanzar su visión de la Agenda 2030 lo obliga a definir su posible contribución para abordar dichas formas de vulnerabilidad, sobre todo para asegurar un uso eficaz de los recursos y respaldar una intervención global de todas las entidades pertinentes.

## **Finalidad**

9. La presente política<sup>9</sup> responde a tres objetivos principales. En primer lugar, y sobre todo, representa el compromiso del PMA de redoblar la atención prestada a las cuestiones urbanas sobre la base de las crecientes necesidades, una condición sin la cual el Programa no podría cumplir su mandato de apoyar a los países en el logro de su visión y sus planes de aquí a 2030, tal como se establece en el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021. En este sentido, la política se centra en el ODS 2 (Poner fin al hambre) y el ODS 17 (Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible).
10. Segundo, dado el carácter indivisible de los ODS, la política refleja hasta qué punto el progreso respecto de los ODS 2 y 17 será imprescindible para alcanzar otras metas del ODS 11.
11. Tercero, la política explica cómo la labor del PMA en el marco de los ODS 2 y 17 contribuirá al logro de otros objetivos de la Agenda 2030, en particular de los ODS 1, 5, 12 y 16.

---

<sup>7</sup> En febrero de 2017 el PMA prestó asistencia en el Líbano, Jordania, Turquía, el Iraq y Egipto a casi 1,9 millones de refugiados, de los que, según las estimaciones, 1,7 millones vivían fuera de los campamentos y una mayoría en entornos urbanos.

<sup>8</sup> Para garantizar que la formulación de esta política se base en la experiencia adquirida en sus intervenciones en zonas urbanas, el PMA ha encargado recientemente un metaanálisis independiente de todas las evaluaciones de sus pasadas operaciones en entornos urbanos.

<sup>9</sup> La presente política sustituye la política del PMA en materia de inseguridad alimentaria en el medio urbano de 2002.

## Principios rectores

12. En el marco de su acción en el medio urbano, el PMA se ha marcado los siguientes objetivos.
  - I. ***Establecer asociaciones proactivas con las entidades pertinentes*** – Las zonas urbanas suelen estar bajo la supervisión de las autoridades municipales<sup>10</sup>, pero también otras varias entidades poseen competencias técnicas referentes al medio urbano. El sector privado constituye una parte interesada de importancia fundamental en estos asuntos. El PMA no escatimará esfuerzos para entablar un diálogo con dichas entidades y establecer asociaciones que potencien y aceleren el avance hacia el logro de los objetivos de la Agenda 2030.
  - II. ***Atender en primer lugar las necesidades de los más rezagados*** – Las zonas urbanas albergan por lo general a un gran número de personas en situación de vulnerabilidad, así como dinámicas socioeconómicas y espaciales muy complejas e inestables. A partir de estas constataciones, el PMA se valdrá de análisis eficaces y ejercicios rigurosos de selección de beneficiarios y verificación para dar prioridad a la población más desfavorecida, incluidas las personas con discapacidad.
  - III. ***Fortalecer las capacidades a todos los niveles y asumir la implementación directa solo en caso necesario*** – Las zonas urbanas suelen ser fácilmente accesibles a los gobiernos y albergan numerosas organizaciones locales con presencia permanente sobre el terreno. En la medida de lo posible, el PMA colaborará con estas estructuras cuando den muestras de estar desbordadas y soliciten apoyo o bien cuando surjan otras deficiencias evidentes que deban ser subsanadas<sup>11</sup>.
  - IV. ***Reforzar la cohesión social*** – Las zonas urbanas se caracterizan por una cohesión social más débil que en el medio rural, y son frecuentes las divisiones por diferencias sociales que pueden ser de carácter socioeconómico, étnico o religioso. El PMA hará lo posible para tener en cuenta en sus intervenciones las situaciones de conflicto, lograr que se respeten los principios humanitarios y, en la medida de lo posible, apoyar la transición hacia el desarrollo y la paz.

## Principales orientaciones normativas

13. De conformidad con el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021, el compromiso del PMA en las zonas urbanas se centrará en las metas de ocho ODS, cuatro de las cuales corresponden al ODS 2 y otras cuatro al ODS 17. El PMA se basará también en la Nueva Agenda Urbana para asegurar que su acción en el medio urbano se contextualice debidamente y sea plenamente coherente con los enfoques y las actividades de los otros agentes que operan en el mismo espacio.

### **ODS 2 (Poner fin al hambre)<sup>12</sup>**

#### ***Acceso de todas las personas a los alimentos (meta 1 del ODS 2)<sup>13</sup>***

14. El acceso de las personas a los alimentos en zonas urbanas deriva casi por completo de las compras en los mercados, lo que significa que la seguridad alimentaria depende prácticamente del poder adquisitivo de los hogares. La población pobre en el medio urbano tiene unos ingresos bajos e inestables y a menudo le resulta difícil seguir una dieta sana, saludable y nutritiva, una

---

<sup>10</sup> Estas denominaciones pueden variar en función del país de que se trate. Los términos utilizados más comúnmente en español son municipios y consejos.

<sup>11</sup> Como ejemplo se podría mencionar la prestación de asistencia a los refugiados en el medio urbano en un marco de protección internacional más amplio.

<sup>12</sup> ODS 2: “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”.

<sup>13</sup> Meta 1 del ODS 2: “Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.”

situación que se agrava seriamente cuando sobreviene una crisis económica o algún otro desastre. Para abordar este problema el PMA apoyará las iniciativas encaminadas a elevar y estabilizar los ingresos en los hogares urbanos más pobres y mejorar así su acceso a alimentos nutritivos. Esta medida podría suponer ayudar a los gobiernos a incorporar a la población urbana pobre a las redes de seguridad social u otros instrumentos de protección social adaptados a las ciudades, como las comidas escolares. Otra alternativa sería participar en otras iniciativas orientadas a la capacitación en oficios o el desarrollo de microempresas con miras a empoderar a los cabezas de familia de los hogares urbanos pobres o mejorar las perspectivas de empleo de los jóvenes marginados.

15. Para complementar esta labor, el PMA apoyará iniciativas encaminadas a mejorar la disponibilidad en los mercados de alimentos a precios asequibles en barrios de ingresos bajos. Este apoyo podría incluir ofrecer incentivos comerciales a los pequeños comerciantes del sector de la alimentación para que abran nuevos puestos de venta en asentamientos no estructurados, ya sea vinculándolos a las redes de seguridad oficiales que distribuyen cupones o ampliando la demanda de sus productos mediante la prestación de asistencia selectiva a los hogares urbanos pobres en forma de transferencias de base monetaria. En el marco de estas iniciativas, el PMA podrá hacer uso de sus conocimientos especializados en materia de inocuidad de los alimentos para ayudar a los minoristas a cumplir las normas nacionales y vender alimentos seguros, nutritivos y saludables.
16. Cuando sobrevengan grandes crisis que supongan una sobrecarga para las estructuras nacionales y municipales, el PMA cubrirá el déficit asumiendo directamente la implementación de intervenciones bien calibradas. En contextos de desastres naturales, es probable que el PMA se centre en intervenir en el momento oportuno y retirarse tan pronto como sea posible previo traspaso cuidadosamente planificado de las actividades a las autoridades nacionales u otros agentes. En situaciones de crisis prolongadas, por otra parte, su labor incluirá con toda probabilidad enfoques de varios niveles que combinen la ayuda humanitaria con medidas complementarias paralelas destinadas a ayudar a la población en situación de vulnerabilidad a llegar a ser gradualmente más autosuficiente en materia de seguridad alimentaria y nutrición<sup>14</sup>. Si surte efecto, este tipo de enfoque propiciaría una reducción progresiva de la asistencia humanitaria a medida que aumenten las actividades de fomento de la autosuficiencia, sentando así las bases para el desarrollo a largo plazo.

#### ***Poner fin a la malnutrición (meta 2 del ODS 2)***<sup>15</sup>

17. La malnutrición suele ser más compleja en el medio urbano y las estadísticas ocultan a menudo la alta prevalencia de la malnutrición entre las poblaciones urbanas. La urbanización suele acarrear un cambio de hábitos alimentarios (la denominada “transición nutricional”) que, unido a la creciente desigualdad social, puede dar lugar a la triple carga de la malnutrición, a saber, desnutrición, carencias de micronutrientes y sobrepeso u obesidad, síntomas que se asocian con una serie de enfermedades no transmisibles conexas. Para combatir este complejo problema se necesitarán estrategias de nutrición bien coordinadas y multisectoriales en las que se aborden los factores alimentarios y no alimentarios causantes de la desnutrición. El PMA deberá asimismo encontrar vías innovadoras para prestar asistencia a las personas más expuestas al riesgo de sufrir dos o más formas de malnutrición, para lo cual tal vez habría que ayudar a los gobiernos a incluir en sus principales redes de seguridad social que operan en el medio urbano alguna forma de ayuda adicional, directa o indirecta, para los hogares en los que haya miembros en situación de vulnerabilidad nutricional, como mujeres gestantes y lactantes, niños de pecho y de corta edad, chicas adolescentes y enfermos crónicos. Según el contexto y el diseño de la

---

<sup>14</sup> En los asentamientos de refugiados, este enfoque se basará en la estrategia conjunta PMA/ACNUR para el fortalecimiento de la autosuficiencia en materia de seguridad alimentaria y nutrición en situaciones prolongadas de refugiados.

<sup>15</sup> Meta 2 del ODS2: “Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.”

red de seguridad en cuestión, esta medida podría conllevar un aumento del importe de la transferencia de base monetaria, que se complementaría con el suministro de un producto nutricional especializado o la vinculación a la red de seguridad de servicios complementarios, como el cuidado de la salud materna y la vigilancia del crecimiento infantil.

18. También podría suponer una intervención, basada en el respeto de determinados principios, en sectores que hagan un uso intensivo del trabajo no cualificado de mujeres en edad reproductiva, como el sector de la confección, en colaboración con otros asociados, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El objetivo de esta intervención podría ser crear entornos de trabajo en los que se atiendan las formas de vulnerabilidad nutricional de las mujeres y las personas a su cargo. Se podría prestar apoyo a las entidades pertenecientes a estos sectores, por ejemplo, para que pongan en marcha iniciativas de responsabilidad social empresarial que permitan a las trabajadoras y las personas a su cargo acceder a redes de seguridad que incluyan la dimensión nutricional y a sistemas de cuidado infantil de calidad.
19. Al mismo tiempo, el PMA deberá velar por que su prestación de asistencia no contribuya involuntariamente a agravar los problemas de sobrepeso y obesidad. En este sentido podría ser necesario mejorar la comprensión preponderante del entorno alimentario urbano y modificar los hábitos de los consumidores, por ejemplo, elaborando módulos de comunicación para el cambio de comportamiento adaptados y que tengan en cuenta la temática de género a fin de promover regímenes alimentarios saludables y la actividad física, asegurando que estos módulos se incorporen en los programas de ayuda humanitaria y desarrollo. Podría suponer asimismo colaborar con los gobiernos y el sector privado para formular políticas en materia de publicidad, etiquetado, comercialización, enriquecimiento de los alimentos y establecimiento de precios. Todos los programas para mejorar la nutrición en el medio urbano deberán basarse en un análisis sólido de la disponibilidad y asequibilidad de una dieta saludable, así como de los obstáculos que deberán superar los grupos destinatarios específicos para conseguir un régimen alimentario adecuado.

### ***Productividad e ingresos de los pequeños productores (meta 3 del ODS 2)<sup>16</sup>***

20. Los pequeños agricultores producen la mayor parte de los alimentos que se consumen en los países de bajos ingresos, pero apenas están integrados en las principales cadenas de valor que abastecen a las zonas urbanas. Esta situación limita el volumen global de los productos que llegan a las zonas urbanas y encarece los precios en los mercados de las ciudades. Reconociendo este problema y la importancia de fortalecer los vínculos entre el medio rural y el medio urbano, el PMA estrechará su colaboración con los otros organismos con sede en Roma (la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA]) en las zonas rurales para asegurar que los pequeños agricultores dispongan de las capacidades necesarias para la manipulación después de la cosecha y la elaboración de los productos y tengan acceso al mismo tiempo a servicios básicos de acopio, almacenamiento y transporte. Sobre la base de sus iniciativas “Compras para el progreso” (conocida también como “P4P”) y “Alianza entre las explotaciones agrícolas y el mercado”, el PMA podría elaborar sistemas que mejoren el acceso de los pequeños agricultores a la información sobre los mercados, entre otros medios, a través de la tecnología de la telefonía móvil.
21. En los alrededores de las ciudades pueden crearse oportunidades para que el PMA ayude a los pequeños agricultores a acceder al mercado de productos frescos, como frutas y hortalizas, que se benefician de cadenas de valor más cortas. Para ello podría ser necesario colaborar con el sector privado con miras a reforzar el abastecimiento de insumos, mejorar la cadena del frío y

---

<sup>16</sup> Meta 3 del ODS 2: “Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas.”

garantizar a los productores un acceso fiable a servicios financieros adecuados, incluidos los créditos y el seguro.

22. En el ámbito de las ciudades y centros urbanos, el PMA también podría ayudar a los países a aprovechar el potencial inexplorado de la agricultura urbana. Haciendo uso de su Acelerador de Innovaciones, por ejemplo, el Programa podría ayudar a las autoridades municipales a aplicar en mayor escala algunos modelos de producción innovadores, como los cultivos hidropónicos. Estas iniciativas requerirán una coordinación estrecha, entre otros, con la FAO y el FIDA.

### ***Sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos (meta 4 del ODS 2)***<sup>17</sup>

23. El fenómeno de la urbanización es el causante de la expansión no solo rápida sino también algo desordenada de los sistemas alimentarios. Los países que no gestionen esta expansión de una manera eficaz podrían encontrarse en trayectorias de desarrollo no sostenible, lo que tendrá graves repercusiones a largo plazo en la seguridad alimentaria y el estado nutricional de su creciente población urbana. Para prevenirlo, el PMA ayudará a los países lograr que sus mercados de alimentos en el medio urbano se desarrollen de manera sostenible desde el punto de vista medioambiental.
24. Este apoyo podría incluir, entre otras, iniciativas para mejorar la gestión de los recursos naturales en las principales cadenas de producción, que el PMA podría apoyar gracias a sus actividades de asistencia alimentaria para la creación de activos. Para ello sería posible asimismo recurrir a otras iniciativas destinadas a optimizar las cadenas de suministro de alimentos. En este caso podrían necesitarse inversiones estratégicas en los segmentos intermedios críticos de las cadenas de valor alimentarias, que por lo general se concentran en ciudades y centros urbanos de tamaño pequeño y mediano, que es precisamente donde es probable que más crezca la población urbana<sup>18</sup>. El PMA puede respaldar este tipo de actividades estrechando su colaboración con el sector privado para ampliar la infraestructura necesaria, como son las instalaciones para la molienda, la elaboración de alimentos y el almacenamiento de los productos.
25. Entretanto, los países deberán hacer frente a prácticas de consumo no sostenibles, cada vez más extendidas entre las poblaciones urbanas en crecimiento, sin olvidar la cantidad ingente de alimentos que suelen terminar en la basura. El PMA podrá ayudar a los países a encontrar vías innovadoras para dar salida a los alimentos que no puedan comercializarse pero que sigan siendo aptos para el consumo humano. Podrían promoverse dietas más sostenibles mediante campañas de comunicación destinadas a promover cambios de comportamiento social y que permitan preservar la sostenibilidad ambiental.

### **ODS 17 (Asociaciones para alcanzar los objetivos)**<sup>19</sup>

#### ***Fortalecimiento de las capacidades (meta 9 del ODS 17)***<sup>20</sup>

26. En muchos países habrá que fomentar considerablemente las capacidades necesarias para luchar contra el hambre y la malnutrición en las zonas urbanas. Los responsables de la formulación de políticas no siempre disponen de la información que necesitan para adoptar decisiones con conocimiento de causa y tal vez tampoco sepan cómo poner en práctica ciertas estrategias en el contexto urbano, mientras que es posible que las entidades clave que operan a

---

<sup>17</sup> Meta 4 del ODS 2: “Para 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra.”

<sup>18</sup> *Ibidem*, nota 2.

<sup>19</sup> ODS 17: “Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.”

<sup>20</sup> Meta 9 del ODS 17: “Aumentar el apoyo internacional a la ejecución de programas de fomento de la capacidad eficaces y con objetivos concretos en los países en desarrollo a fin de apoyar los planes nacionales orientados a aplicar todos los ODS, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular.”

nivel local y la población afectada carezcan de los medios necesarios. El PMA ayudará a los gobiernos nacionales y municipales a crear sistemas que les permitan lograr una mayor comprensión y hacer un seguimiento continuo de la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición en las zonas urbanas y, con este fin, les facilitará datos desglosados por género y edad (mujeres, hombres, niñas y niños). En este cometido, el PMA se valdrá de sus conocimientos especializados en materia de análisis y cartografía de la vulnerabilidad<sup>21</sup> y del instrumento para subsanar el déficit de nutrientes<sup>22</sup>. Con este fin podría colaborar con centros de enseñanza superior e institutos de investigación de ámbito nacional y aplicar tecnologías de vanguardia, como los macrodatos y las imágenes de satélite.

27. El PMA ayudará asimismo a los gobiernos nacionales y municipales a fortalecer los sistemas de protección social reforzando los principales procesos de ejecución, como el registro de la identidad de los beneficiarios, los pagos, la gestión de la información y el seguimiento y evaluación. El Programa aprovechará todas las oportunidades que se le presenten para colaborar con los encargados de la gestión de desastres a nivel nacional y municipal y mejorar las actividades de reducción del riesgo de desastres y preparación para la pronta intervención en situaciones de crisis, como las provocadas por grandes seísmos. Esta medida podría complementarse con otras iniciativas encaminadas a fortalecer la capacidad de intervención en los programas nacionales y municipales, entre otros medios, vinculándolos a sistemas de financiación y de seguro contra el riesgo de desastres que garanticen un desembolso rápido en caso de que sobrevenga una crisis.
28. En consonancia con el enfoque orientado a movilizar a la sociedad en su conjunto, el PMA hará extensivas también sus actividades de fomento de las capacidades a la sociedad civil. Con este fin podría emprender iniciativas específicas para aumentar las capacidades de entidades clave a nivel local, como las organizaciones no gubernamentales que trabajan sobre el terreno y las asociaciones de residentes de barrios marginales. Cuando se detecten carencias, el PMA participará en iniciativas de mejora de la situación en estos barrios. Por otra parte, no escatimará esfuerzos para establecer acuerdos de asociación para emergencias con los actores locales, dada la importante función que estos desempeñan como primera línea de intervención en las crisis urbanas. Tampoco escatimará esfuerzos para fortalecer la función de los principales actores del sector privado, como las panaderías y los supermercados.

#### ***Coherencia normativa (meta 14 del ODS 17)***<sup>23</sup>

29. Tradicionalmente los países han contemplado la inseguridad alimentaria como un problema de las zonas rurales que afectaba principalmente al sector agrícola. Por otra parte, los urbanistas solían centrar su atención en las cuestiones relacionadas con el alojamiento, el suministro de agua, el saneamiento y la higiene. Por este motivo, el problema del hambre y la malnutrición en las zonas urbanas ha caído por lo general en el vacío, ignorado en los diferentes instrumentos normativos y mandatos institucionales. El PMA ayudará a los países a colmar este vacío aprovechando su poder de convocatoria para crear y apoyar foros y procesos en los que estén incluidas todas las partes interesadas. Entre otras cosas, podría hacer lo posible para que los interesados del medio urbano sean invitados a participar en las actividades de análisis que lleva a cabo en materia de seguridad alimentaria y nutrición, como el análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad y el análisis para subsanar el déficit de nutrientes.
30. En la misma línea, el PMA garantizará además que los organismos y los expertos que trabajan en la esfera de la seguridad alimentaria y la nutrición tengan mayor protagonismo en el diálogo sobre las políticas relacionadas con las cuestiones urbanas y contribuyan a la formulación de políticas urbanas nacionales, en estrecha coordinación con ONU-Hábitat y los otros organismos con sede en Roma, así como en los debates que se celebran en todo el sistema de las Naciones

---

<sup>21</sup> El PMA ya ha conseguido algunos logros en la adaptación de sus metodologías y herramientas de evaluación al contexto urbano en el marco de su iniciativa “Adapting to an Urban World.”

<sup>22</sup> El instrumento para subsanar el déficit de nutrientes tiene la finalidad de fortalecer el análisis, crear consenso y favorecer el proceso de toma de decisiones para mejorar la ingesta de nutrientes en la población.

<sup>23</sup> Meta 14 del ODS 17: “Mejorar la coherencia normativa para el desarrollo sostenible.”

Unidas sobre la mejor forma de atender las necesidades humanitarias en el medio urbano. Cuando se detecten carencias, el PMA podrá ofrecer a los municipios apoyo adicional para fortalecer la coherencia global entre sus distintos instrumentos e intervenciones sobre el terreno. Esta actividad podría incluir la prestación de apoyo para analizar la situación y elaborar enfoques multisectoriales integrales, por ejemplo, adaptando y aplicando su herramienta de programación estacional en función de los medios de subsistencia.

#### ***Diversificación de los recursos (meta 3 del ODS 17)<sup>24</sup>***

31. A fin de que los esfuerzos nacionales para luchar contra la inseguridad alimentaria y la malnutrición en las zonas urbanas tengan éxito se necesitarán inversiones financieras mucho mayores que, en parte, podrían conseguirse apoyando a los países a obtener nuevos recursos financieros a través de instrumentos de financiación pública. El PMA ayudará a los países a obtener financiación para sufragar sus propias políticas, estrategias y programas, en particular recurriendo a instituciones financieras internacionales y fuentes como el Fondo Verde para el Clima, que podrían apoyar la aplicación de medidas nacionales y municipales para la adaptación al cambio climático<sup>25</sup>.
32. No obstante, habida cuenta de que los recursos disponibles en forma de asistencia oficial para el desarrollo son limitados, esas iniciativas necesitarán también el respaldo de los recursos comparativamente mucho mayores de que dispone el sector privado. Con ese fin, el PMA colaborará también con entidades del sector privado en la búsqueda de la alineación óptima entre los objetivos de las políticas públicas y los intereses de las empresas privadas. En este caso podría ser necesaria la colaboración con el sector de los seguros para elaborar instrumentos que permitan fomentar la resiliencia ante los desastres naturales en las zonas urbanas. Esta labor se verá facilitada gracias a las relaciones que el PMA ha sabido establecer con el sector para ejecutar programas de microseguros y macroseguros en el marco de la Iniciativa de fomento de la resiliencia rural (iniciativa R4) y de la cobertura de seguros “Réplica” del Mecanismo africano de gestión de riesgos. También serán de utilidad las extensas relaciones que el PMA mantiene con los proveedores de servicios financieros para proporcionar a la población urbana vulnerable capacitación en nociones financieras básicas o con el sector de la tecnología de la información para elaborar módulos de capacitación en conocimientos informáticos especialmente adaptados a las necesidades de los refugiados urbanos.

#### ***Fortalecimiento de la Alianza Mundial (meta 16 del ODS 17)<sup>26</sup>***

33. Al colaborar con los países para impulsar la realización de los compromisos asumidos en el marco de la Agenda 2030 en las zonas urbanas, el PMA deberá actuar por mediación de asociaciones más sólidas. En este sentido podría ser necesario promover el intercambio de conocimientos y mejores prácticas entre los gobiernos nacionales y municipales, que incluya la cooperación entre ciudades, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. El PMA colaborará asimismo con otros agentes del sistema humanitario con miras a mejorar la calidad de las intervenciones de emergencia en el entorno urbano, entre otros medios, intensificando su participación en el Grupo de referencia del Comité Permanente entre Organismos para afrontar los desafíos humanitarios en las zonas urbanas, el Grupo de trabajo sobre el módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria y fomento de los medios de subsistencia en entornos urbanos y la Alianza Mundial para las Crisis Urbanas.
34. Aprovechando sus competencias básicas en materia de análisis y cartografía de la vulnerabilidad, gestión digital de la identidad de los beneficiarios y transferencias de base monetaria, el PMA puede también hacer una contribución importante a la programación

---

<sup>24</sup> Meta 3 del ODS 17: “Movilizar recursos financieros adicionales procedentes de múltiples fuentes para los países en desarrollo.”

<sup>25</sup> El PMA es una entidad acreditada por el Fondo Verde para el Clima.

<sup>26</sup> Meta 16 del ODS 17: “Fortalecer la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen y promuevan el intercambio de conocimientos, capacidad técnica, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los ODS en todos los países, en particular los países en desarrollo.”

multisectorial y poner a disposición sus capacidades para crear plataformas comunes para la prestación de asistencia, incluidas las transferencias de efectivo con fines múltiples.

### ***Contribución al ODS 11***

35. Gracias al ODS 11, que tiene por objeto lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, la Agenda 2030 presta gran atención a las zonas urbanas y sus problemas. Esa inclusividad se ha destacado como una prioridad fundamental, porque de aquí a 2050 podría haber nada menos que 3.000 millones de personas empobrecidas, sin título de propiedad ni acceso a servicios básicos esenciales, viviendo en barrios marginales urbanos. Los habitantes de estos barrios suelen depender en gran medida de sistemas alimentarios no estructurados, como el comercio ambulante, y de medios de subsistencia informales, como el trabajo a jornal no cualificado y las tareas domésticas. Para complicar aún más las cosas, los barrios marginales urbanos suelen tener estructuras de gestión no estructuradas y altos índices de delincuencia violenta.
36. Otro aspecto fundamental es la resiliencia, porque muchos barrios marginales urbanos están situados en entornos expuestos a los peligros naturales, como inundaciones y corrimientos de tierras. La sostenibilidad es una preocupación de primer orden ante el fenómeno de la expansión urbana y sus consecuencias negativas para el medio ambiente en el *continuum* urbano-rural. El ODS 11 incluye metas cuyo logro depende, como ya ha quedado explicado, de los avances en los ODS 2 y 17. Estas metas se indican a continuación.

### ***Meta 1 del ODS 11***<sup>27</sup>

37. Para asegurar el acceso de todos a viviendas adecuadas, seguras y asequibles y a los servicios básicos será necesario, en la mayoría de los contextos, que los pobres del medio urbano tengan algún tipo de acceso a las redes de seguridad social básicas. El PMA prestará su apoyo en esta esfera a través de sus actividades en el marco de la meta 1 del ODS 2.

### ***Meta 5 del ODS 11***<sup>28</sup>

38. Para reducir las privaciones humanas y las pérdidas económicas como consecuencia de los desastres naturales, en determinadas situaciones será necesario ejecutar intervenciones eficaces ante las emergencias, así como adoptar medidas a largo plazo para reducir el riesgo de desastres. El PMA contribuirá a ello a través de sus actividades realizadas en el marco de la meta 1 del ODS 2 y las metas 3, 9 y 16 del ODS 17.

### ***Meta 6 del ODS 11***<sup>29</sup>

39. El impacto ambiental global de las ciudades solo se podrá reducir considerablemente si se logra avanzar en la reducción de la ingente proporción de alimentos que terminan en la basura. La labor del PMA en el marco de la meta 4 del ODS 2 contribuirá a este fin.

### ***Meta A del ODS 11***<sup>30</sup>

40. El establecimiento de vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales solo será posible mediante el desarrollo de sistemas alimentarios

---

<sup>27</sup> Meta 11.1: “De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.”

<sup>28</sup> Meta 11.5: “De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.”

<sup>29</sup> Meta 11.6: “De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.”

<sup>30</sup> Meta A del ODS 11: “Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.”

más sostenibles que abarquen todo el proceso, desde el productor hasta el consumidor. La labor que desarrollará el PMA en el marco de la meta 4 del ODS 2 contribuirá a este fin.

### ***Meta B del ODS 11***<sup>31</sup>

41. La adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo de desastres en el contexto de la urbanización acelerada requerirá iniciativas encaminadas a reducir la huella ecológica de las ciudades y a fortalecer la planificación de la gestión de desastres a todos los niveles. El PMA contribuirá a este fin con su labor en el marco de la meta 4 del ODS 2 y las metas 3 y 9 del ODS 17.

### **Contribuciones adicionales a otros ODS**

42. La labor del PMA en el medio urbano se centrará en los ODS 2 y 17 y contribuirá al logro del ODS 11, pero tendrá inevitablemente efectos colaterales positivos en otros ámbitos de la Agenda 2030, incluidos los ODS 1, 12 y 16.

### ***ODS 1 (Poner fin a la pobreza)***<sup>32</sup>

43. El PMA contribuirá al logro de las metas 2, 4 y B del ODS 1 apoyando a los gobiernos a ampliar la cobertura de sus redes de seguridad y otros instrumentos de protección social en las zonas urbanas y respaldará así la lucha contra la pobreza relacionada con los ingresos, al tiempo que mejora el acceso a los servicios sociales básicos. Asimismo, el PMA ayudará a avanzar hacia el logro de la meta 5 del ODS 1 por medio de su labor orientada a promover medidas de adaptación al cambio climático y el acceso a la contratación de seguros contra las crisis de origen climático.

### ***ODS 5 (Igualdad entre los géneros y empoderamiento de las mujeres y las niñas)***<sup>33</sup>

44. El PMA contribuirá al logro de la meta 1 del ODS 5 integrando consideraciones de género en todo el proceso de diseño y puesta en práctica de sus programas en zonas urbanas. En determinados contextos, el PMA podría contribuir también al logro de la meta 3 del ODS 5 ayudando a los gobiernos a suministrar comidas escolares a las niñas y niños desfavorecidos en edad escolar. Asimismo, el PMA ayudará a impulsar el logro de la meta A del ODS 5 mediante sus iniciativas encaminadas a promover la inclusión financiera entre las mujeres marginadas de las zonas urbanas.

### ***ODS 12 (Consumo y producción sostenibles)***<sup>34</sup>

45. El PMA contribuirá al logro de la meta 2 del ODS 12 con las actividades que lleva a cabo en las zonas rurales relacionada con la gestión de los recursos naturales, labor de importancia fundamental para garantizar que la expansión de los mercados urbanos de alimentos no agrave las presiones que soporta el medio ambiente. Por otro lado, el PMA contribuirá a avanzar en el logro de la meta 3 del ODS 12 con iniciativas orientadas a reducir al mínimo el desperdicio de alimentos en las ciudades y centros urbanos.

### ***ODS 16 (Paz, justicia e instituciones eficaces)***<sup>35</sup>

46. El PMA contribuirá al logro de la meta 1 del ODS 16 apoyando a los países en sus iniciativas para hacer frente de una manera más eficaz a las crisis provocadas por el precio de los alimentos, condición necesaria para preservar la estabilidad social en las zonas urbanas. El PMA podría

---

<sup>31</sup> Meta B del ODS 11: “De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.”

<sup>32</sup> ODS 1: “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.”

<sup>33</sup> ODS 5: “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.”

<sup>34</sup> ODS 12: “Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.”

<sup>35</sup> ODS 16: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.”

contribuir también al logro de la meta 9 del ODS 16 ayudando a los gobiernos a ampliar y mejorar sus sistemas de gestión de la identidad de la población urbana vulnerable, incluidas las personas desplazadas.

## Medios para la puesta en práctica

47. La presente política aborda cuestiones fundamentales relacionadas con la labor del PMA en el medio urbano, pero no comporta ningún cambio importante en el mandato esencial del PMA ni la puesta en marcha de una gran cantidad de nuevas actividades. Por ello debería ser posible, con un mínimo de inversiones adicionales, poner en práctica la política de manera que sea plenamente coherente con la hoja de ruta integrada.
48. Los principales mecanismos de los que el PMA hará uso para poner en práctica la política son los siguientes:
  - **Diálogo sobre políticas** – El PMA apoyará la realización de los exámenes estratégicos de la iniciativa Hambre Cero a nivel nacional y la formulación de políticas urbanas nacionales, así como otros procesos de importancia fundamental, con miras a asegurar que en todos ellos se tenga en cuenta el creciente reto que representan la seguridad alimentaria y la nutrición en las zonas urbanas y cómo superarlo. Cuando haya lagunas de conocimientos, el PMA ayudará a reforzar la base de datos empíricos mediante su labor analítica.
  - **Planificación estratégica por países** – El PMA aplicará un enfoque estratégico a las cuestiones urbanas a nivel de los países y adoptará la posición más adecuada posible, ya sea centrandó su atención en el fortalecimiento de la capacidad de quienes constituyen la primera línea de intervención o promoviendo el intercambio de experiencias entre los gobiernos nacionales y municipales de diferentes regiones del mundo.
  - **Intervenciones ante las crisis** – El PMA realizará inversiones para dotarse de mejores medios para intervenir ante las grandes crisis en zonas urbanas cuando las capacidades nacionales se vean desbordadas y se constaten nuevas deficiencias que deban ser subsanadas. En este contexto será necesario adoptar medidas orientadas a adaptar algunos de los enfoques y herramientas tradicionales del PMA concebidos para intervenciones de emergencia en contextos rurales, e impartir capacitación al personal que deba intervenir en el contexto urbano.

## Asociaciones

49. Con miras a asegurar una puesta en práctica exitosa de la presente política, el PMA realizará esfuerzos concertados para establecer asociaciones idóneas. Su máxima prioridad será estudiar oportunidades de asociación con ONU-Hábitat y analizar de qué modo ambos organismos pueden complementar sus respectivas labores y cuál es la mejor forma de obtener resultados colectivos a nivel nacional y municipal en los diferentes contextos y países.
50. Por otra parte, el PMA aprovechará las asociaciones que mantiene actualmente con otros organismos clave del sistema de las Naciones Unidas, como los que también tienen su sede en Roma, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el UNICEF, el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), entre otros. El Programa aprovechará asimismo su participación en la red de empresas que colaboran con el Movimiento SUN para el fomento de la nutrición.
51. Por mediación de un pequeño equipo integrado por miembros del personal que desempeñan sus funciones en la Dirección de Políticas y Programas, y en consulta con la Dirección de Nutrición, el PMA intensificará asimismo su participación en los foros pertinentes organizados por el Comité Permanente entre Organismos, el módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria y la Alianza Mundial para las Crisis Urbanas. El mismo equipo será responsable de prestar asistencia técnica en el diseño de programas urbanos a los colegas sobre el terreno que la soliciten.