



Consejo Económico y Social

Distr. general
15 de diciembre de 2008
Español
Original: inglés

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

17° período de sesiones

4 a 15 de mayo de 2009

Tema 3 del programa provisional*

Grupo de temas del ciclo de aplicación 2008-2009

– período de sesiones dedicado a las políticas

Opciones normativas y posibles medidas para acelerar las tareas de aplicación: agricultura

Informe del Secretario General

Resumen

El adelanto en la aplicación del programa de desarrollo agrícola exige un compromiso renovado y una nueva visión de la cooperación mundial para aplicar políticas destinadas simultáneamente a aumentar la productividad agrícola, crear regímenes comerciales justos, conservar los recursos naturales y promover las inversiones en infraestructuras relacionadas con la agricultura. Se necesita una respuesta integrada y coordinada de todas las partes interesadas, que abarcan desde los donantes multilaterales hasta los agricultores que actúan en el plano local. Se necesitarán inversiones con objetivos bien definidos para subsanar las deficiencias en materia de investigación agrícola y transferencia de tecnología. Es menester que las inversiones públicas y privadas en el sector de la agricultura se multipliquen. La mejora de los programas de ordenación de la tierra y del agua y las prácticas agrícolas sostenibles pueden aportar importantes contribuciones al incremento de la productividad agrícola. Un sector agrícola pujante sustentado en la mejora de la productividad estimulará el crecimiento económico en las zonas rurales e influirá en la reducción de la pobreza y en la seguridad alimentaria.

* E/CN.17/2009/1.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	3
II. Políticas para un desarrollo agrícola sostenible	4
A. Fomento de prácticas de agricultura sostenible	5
B. Mejora de la productividad agrícola	8
C. Mejora de la seguridad alimentaria y medidas para evitar las crisis alimentarias	11
D. Establecimiento de redes de seguridad social.....	13
E. Protección de los recursos naturales	15
III. Fortalecimiento de un entorno propicio para la aplicación	18
A. Inversión en el desarrollo de la agricultura sostenible.....	18
B. Reforma de las políticas comerciales	20
IV. El camino a seguir.....	22

I. Introducción

1. En su 16º período de sesiones —el período de sesiones de examen del tercer ciclo de aplicación 2008-2009— la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible llevó a cabo una evaluación de los progresos realizados en relación con el grupo temático de cuestiones relativas a agricultura, desarrollo rural, tierra, sequía, desertificación y África, con referencia al Programa 21¹, el Plan para la ulterior ejecución del Programa 21² y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Plan de Aplicación de Johannesburgo)³. La Comisión identificó limitaciones y obstáculos para la aplicación, así como nuevos retos y oportunidades en el grupo temático de cuestiones⁴.

2. En su 17º período de sesiones —el período de sesiones dedicado a las políticas de su actual ciclo de aplicación— la Comisión adoptará decisiones sobre opciones normativas y medidas prácticas para acelerar la aplicación en relación con el grupo temático de cuestiones. El período de sesiones será precedido por una reunión preparatoria intergubernamental, que elaborará un proyecto de documento de negociación para su examen por la Comisión.

3. El presente informe es una contribución a los debates de la reunión preparatoria intergubernamental sobre opciones normativas y medidas prácticas para acelerar los progresos en materia de agricultura para un desarrollo sostenible. Las cuestiones intersectoriales, en particular los medios de ejecución identificados por la Comisión en su 11º período de sesiones⁵, se abordan a lo largo del presente informe.

4. El informe se nutrió de las contribuciones recibidas de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y las comisiones regionales, así como de evaluaciones nacionales presentadas por gobiernos a la secretaría de la Comisión. También se tuvieron en cuenta las contribuciones realizadas por grupos importantes. Por último, en el informe se utilizaron los análisis y conclusiones presentados en el Marco de Acción Integral elaborado por el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis alimentaria mundial (véase www.ifad.org); *El estado mundial de la agricultura y la alimentación* (Roma, FAO, 2007); y el *Informe sobre el desarrollo mundial 2008* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2007).

¹ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992*, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo II.

² Resolución S-19/2 de la Asamblea General, anexo.

³ *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.03.II.A.1 y corrección), cap. I, resolución 2, anexo.

⁴ Con respecto al informe del 16º período de sesiones, véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2008, Suplemento No. 9* (E/2008/29).

⁵ Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2003, Suplemento No. 9* (E/2003/29), cap. I, secc. A, proyecto de resolución I, anexo.

5. El informe debe leerse conjuntamente con los informes del Secretario General sobre la tierra, el desarrollo rural, la sequía, la desertificación y África⁶, que también tendrá ante sí la reunión preparatoria intergubernamental de la Comisión. Cuando resulta necesario, se hacen remisiones a dichos informes.

II. Políticas para un desarrollo agrícola sostenible

6. En el Plan de Aplicación de Johannesburgo se reafirmó la función decisiva que cumple la agricultura en la satisfacción de las necesidades de los pobres en los países en desarrollo y en el cumplimiento de los objetivos de la Declaración del Milenio de reducir a la mitad la pobreza y el hambre para el año 2015⁷. En el resumen del Presidente aprobado en el 16º período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible⁸ se señaló que el descuido de la agricultura no sólo había llevado a la actual crisis alimentaria, sino que tendría graves repercusiones en la erradicación de la pobreza y la seguridad alimentaria.

7. La preocupación acerca del descuido de la agricultura dio lugar a exhortaciones en favor de medidas de aplicación que promuevan un enfoque integrado del desarrollo agrícola sostenible. Es menester que ese enfoque se centre especialmente en aumentar la productividad agrícola de forma ecológicamente sostenible, en invertir la tendencia a la reducción de las inversiones del sector público para lograr una agricultura sostenible y en fomentar las inversiones del sector privado, en lograr que el sistema multilateral de comercio preste más apoyo al desarrollo de una agricultura sostenible, en fortalecer los servicios de divulgación e investigación nacionales, y en realzar el papel de la mujer en el desarrollo agrícola sostenible y la seguridad alimentaria.

8. En las próximas décadas, para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de pobreza y de hambre, la agricultura debe desarrollarse y crecer conforme a una tasa absoluta sin precedentes, que abarque la intensificación de la producción animal y de cultivos. Este crecimiento debe satisfacer las necesidades de una población creciente, pero al mismo tiempo significará sin duda una presión adicional sobre las tierras agrícolas, y tendrá que conseguirse en el contexto de una reducción del agua disponible, en particular en las economías basadas en la agricultura.

9. Por otra parte, la agricultura mundial debe hacer frente a la carga que supone el cambio climático. Se prevé que el cambio climático aumentará la frecuencia y la severidad de acontecimientos meteorológicos extremos, como las sequías y las inundaciones, al mismo tiempo que las políticas sobre el cambio climático representarán un aumento adicional de la presión sobre el sector agrícola en favor de los cultivos energéticos. Estos factores plantean a largo plazo serios retos para el sistema mundial de agricultura y alimentación (véase E/CN.17/2009/6).

⁶ E/CN.17/2009/5, 2009/4, 2009/6, 2009/7 y 2009/8, respectivamente.

⁷ *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.03.II.A.1 y corrección), cap. I, resolución 2, anexo, párr. 40.

⁸ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2008, Suplemento No. 9 (E/2008/29), cap. II, secc. D.*

A. Fomento de prácticas de agricultura sostenible

10. Durante la última década, los sectores agrícolas y las economías alimentarias han experimentado cambios estructurales rápidos y fundamentales en África, Asia y América Latina. El aumento de las poblaciones urbanas, el incremento de los ingresos per cápita, los cambios de los estilos de vida, el mercado de agroindustrias y la aparición de sistemas de comunicación y de medios de difusión están modificando las pautas del consumo, la producción y la distribución de alimentos. Más de dos décadas de reformas de las políticas, los mercados y las instituciones han contribuido directamente a estos profundos cambios, lo que ha dado lugar a una economía rural cada vez más moderna e integrada mundialmente.

11. En todo el mundo en desarrollo, las cadenas de agroindustrias están evolucionando como respuesta al rápido crecimiento económico y de los ingresos, así como a la urbanización y la globalización. También se están produciendo cambios dietéticos por los que los alimentos básicos son sustituidos por el ganado y los productos lácteos, las verduras y frutas, y las grasas y los aceites. Al mismo tiempo que esta modificación de las pautas dietéticas aparecen tendencias en la utilización de los recursos que hacen hincapié en el desarrollo de una agricultura sostenible y sus objetivos de eficiencia económica, protección ambiental y equidad social. La agricultura ha ampliado su función mucho más allá del aumento de la productividad, el incremento de los ingresos de exportación y el aumento de los ingresos rurales para incluir nuevos conceptos en materia de gestión de los procesos ecológicos y prestación de servicios ambientales.

Recuadro 1

Promoción de un programa de agricultura para el desarrollo

Examinando las experiencias del pasado y apreciando las nuevas oportunidades, el Banco Mundial ha exhortado a que el sector agrícola sea puesto en el centro del programa de desarrollo. Entre otras características, el enfoque de una agricultura para el desarrollo propuesto por el Banco equilibra múltiples objetivos normativos, diferencia entre los distintos tipos de países, y requiere la sostenibilidad ambiental. Hay cuatro elementos clave para estimular el crecimiento agrícola en el nuevo contexto mundial: a) el aumento de los incentivos para los productores; b) la provisión de bienes públicos básicos y un mejor clima para la inversión privada; c) la creación de instituciones eficaces y d) el uso sostenible de los recursos naturales.

Fuente: Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo (Washington, D.C., Banco Mundial, octubre de 2007).

12. Las buenas prácticas agrícolas aplican enfoques basados en los ecosistemas y destinados a mejorar la sostenibilidad de los sistemas de producción de cultivos y de ganado, con el objeto de satisfacer las necesidades del consumidor en materia de productos inocuos y de alta calidad, producidos de manera responsable desde el punto de vista social y ambiental. Los datos indican que los incentivos del mercado y una correcta combinación de instrumentos normativos pueden mejorar las prácticas agrícolas sostenibles y los ingresos de los agricultores. Por ejemplo, como sucede cada vez más en las cadenas de valor mundiales, los contratos con

agricultores para la exportación de productos de calidad requieren normas de producción elevadas en relación con una variedad de características, en particular la calidad del producto (color, tamaño, variedad, etc.), normas éticas (no utilización del trabajo infantil) y prácticas en materia de empleo. Las posibles externalidades positivas para los agricultores que participan en esos contratos pueden tener efectos secundarios en otros cultivos. Por ejemplo, en Madagascar, el 93% de los agricultores que trabajan con empresas de exportación para producir frijoles informaron de que habían modificado la manera en que cultivaban otros vegetales fuera de temporada. La productividad del arroz es un 64% más alta en las parcelas vinculadas a un contrato que en las no vinculadas a un contrato y los cultivos fuera de temporada, y el rendimiento del arroz aumentó de 3,6 a 6 toneladas por hectárea. Los pequeños agricultores que participan en esos contratos tienen un mayor bienestar social, ingresos más estables y períodos de baja actividad más breves⁹.

13. Algunas de las prácticas de producción basadas en los ecosistemas incluyen la agricultura de conservación, sistemas integrados de ordenación del arroz —como el sistema de intensificación del arroz—, la lucha integrada contra las enfermedades de las plantas y de los animales, la gestión integrada de la producción y la lucha contra las plagas, los sistemas integrados de nutrición de las plantas y la lucha integrada contra las malas hierbas. Los enfoques que utilizan las escuelas de campo para agricultores, por ejemplo los anunciados y aplicados por la FAO, son complementarios de planteamientos basados en los ecosistemas, y ofrecen vínculos efectivos a las comunidades agrícolas para la realización de ensayos y el aprendizaje participativos, y para el empoderamiento de los agricultores. Es necesario que las políticas nacionales de desarrollo en general y las políticas agrícolas en particular permitan la incorporación de principios y tecnologías basadas en los ecosistemas junto con otras prácticas complementarias en todos los tipos de sistemas agrícolas de secano o de riego, incluyendo las diversas formas de los sistemas de agricultura orgánica y mixta.

14. El sector ganadero se caracteriza por una marcada dicotomía entre dos sistemas diferentes pero coexistentes. El primero de ellos está integrado por la producción de pequeños agricultores y pastores, que sostiene a numerosas familias rurales y contribuye a la seguridad alimentaria en las zonas rurales. El otro sistema es la producción comercial, que respalda las cadenas alimentarias internacionales y proporciona empleo a los productores y otras personas vinculadas con la elaboración, la distribución, la comercialización y los servicios de apoyo.

15. El “término medio” de granjas familiares de tamaño intermedio y orientadas hacia el mercado sigue aumentando su importancia en muchos lugares, pero necesita el apoyo de políticas para evitar que sean excluidos de los mercados y también para resistir el impacto de las enfermedades. Es menester que las políticas nacionales propicien la integración de los sistemas ganaderos y de cultivos siempre que sea posible, y se ha de prestar apoyo a la actividad de los pastores en el plano normativo y en el institucional, a fin de que no se vean excluidos de los mercados nacionales y mundiales, que cada vez crecen más. Además, las políticas nacionales deberían favorecer las variedades locales, que por lo general dependen de pocos insumos externos. En la actualidad, las políticas nacionales suelen favorecer las variedades

⁹ B. Minten, L. Randrianarison y J. F. M. Swinnen, “Global retail chains and poor farmers: evidence from Madagascar”, en *Global Supply Chains, Standards and the Poor*, editado por J. F. M. Swinnen (Wallingford (Reino Unido), CAB International, 2007).

exóticas, que requieren más insumos externos y suponen elevados riesgos para los pequeños agricultores.

16. Los gobiernos deberían contemplar la posibilidad de promover los sistemas de agricultura orgánica. La agricultura orgánica tiene efectos menores en la base de recursos naturales y la salud de los trabajadores agrícolas en comparación con la agricultura tradicional. Además, proporciona una manera asequible y ecológicamente racional para que los pequeños agricultores puedan intensificar la producción en zonas marginales y ofrece oportunidades de exportación promisorias para los países en desarrollo, que tienen en muchos casos una ventaja comparativa intrínseca, gracias a una mano de obra relativamente abundante y una baja utilización de productos químicos agrícolas. Varios estudios demuestran que la utilización de métodos orgánicos de agricultura por pequeños productores en países en desarrollo puede generar un aumento de los rendimientos de los cultivos y, por tanto, mejorar la seguridad alimentaria de los pobres¹⁰.

17. Algunos gobiernos, sobre todo en Europa, ofrecen a los agricultores incentivos financieros para que se dediquen a la agricultura orgánica, basándose en que hay en el mercado externalidades no aprovechadas. Además, los gobiernos de Europa han aumentado la investigación y desarrollo en sistemas orgánicos, y en algunos casos existen políticas de contratación pública que favorecen la compra de alimentos orgánicos¹¹.

18. Ahora bien, en el caso de los países en desarrollo son las fuerzas del mercado las que impulsan el desarrollo del sector de los alimentos orgánicos. Aunque la demanda de productos orgánicos está creciendo de forma rápida, la entrada en esos mercados rentables presenta importantes retos para los países en desarrollo, en particular porque son relativamente pequeños en cuanto a los volúmenes comerciales y porque necesitan importantes inversiones para crear órganos de certificación¹². Habitualmente los sistemas extranjeros de producción orgánica no son reconocidos en los mercados de los países desarrollados y, por tanto, los productos orgánicos se deben certificar nuevamente para poder venderse, lo que supone gastos considerables¹³. Además, la agricultura orgánica requiere bastantes

¹⁰ Organización Mundial del Comercio, “Prescripciones ambientales y acceso a los mercados: labor realizada recientemente en la OCDE y la UNCTAD”, documento WT/CTE/W/244, 8 de diciembre de 2006. Véase también M. A. Altieri, P. Rosset y L. A. Thrupp, “The potential of agroecology to combat hunger in the developing world”, cap. 19, en *The Unfinished Agenda – Perspectives on Overcoming Hunger, Poverty, and Environmental Degradation*, editado por P. Pinstrip-Andersen y R. Pandya-Lorch (Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, 2001).

¹¹ “Agriculture and the environment: lessons learned from a decade of OECD work” (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2004).

¹² M. Rodrigues y M. Torres, “La competitividad agroalimentaria de los países de América Central y el Caribe en una perspectiva de liberalización comercial” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Desarrollo Productivo No. 139, marzo de 2003).

¹³ Véase M. García Martínez y F. Bañados, “Impact of EU organic product certification legislation on Chile organic exports”, *Food Policy*, vol. 29, No. 1 (2004); L. Gómez Tovar, L. Martín, M. A. Gómez Cruz y T. Mutersbaugh, “Certified organic agriculture in Mexico: market connections and certification practices in large and small producers”, *Journal of Rural Studies*, vol. 21, No. 4 (octubre de 2005), págs. 461 a 474; A. Basu y U. Grote, “China as a standard-setter – the examples of GM cotton and ecological and food safety standards”, documento presentado en el seminario previo a la conferencia (Séptima conferencia anual sobre desarrollo global) sobre los impulsores asiáticos y otros impulsores del cambio global, San Petersburgo (Federación de Rusia), 18 y 19 de enero de 2006.

conocimientos técnicos, y la capacitación de pequeños productores en zonas remotas resulta cara. Para hacer frente a estos retos se necesitarán políticas y medidas de ejecución destinadas a aumentar la conciencia acerca de los beneficios de la agricultura orgánica, fortalecer los sistemas de investigación para lograr que la agricultura orgánica sea más competitiva, establecer las normas de certificación y los mecanismos de reglamentación y aplicación necesarios, así como poner en práctica programas de capacitación destinados específicamente a los agricultores.

B. Mejora de la productividad agrícola

19. La mayor parte de los futuros incrementos de la producción agrícola y de los alimentos en los países en desarrollo (alrededor del 80%) procederá de sistemas de producción más intensivos, basados en rendimientos más altos y en cultivos múltiples. Esa intensificación de la producción seguirá basándose en la utilización de sistemas adaptados e integrados de cultivos y cría de ganado, que incluyan variedades vegetales y animales tradicionales y mejoradas, en combinación con prácticas relativas al suelo, los cultivos y la ganadería que permitan hacer un uso más eficiente y óptimo de los insumos de producción, protegiendo al mismo tiempo los servicios de ecosistemas que sirven de apoyo, así como la biodiversidad. La integración de la producción de biocombustibles en los sistemas de producción de alimentos existentes debería basarse en un análisis detallado de las políticas que garantice que la seguridad alimentaria local y nacional no se vea perjudicada y que los recursos naturales no se degraden.

20. La intensificación de la producción vegetal y animal no puede conseguirse basándose únicamente en la mejora de las semillas, las variedades y los fertilizantes. Aunque éstos son elementos importantes de la intensificación de la producción, revisten igual importancia otros aspectos, tales como el aumento de la utilización de fertilizantes orgánicos y nuevos métodos de lucha contra las plagas que sean ecológicamente racionales, la mejora de la conservación del agua y del suelo, el tratamiento industrial de los desechos orgánicos (por ejemplo, el estiércol procedente de grandes cantidades de ganado y aves de corral) y la diversificación de los cultivos. Por otra parte, las reformas institucionales, la inversión en investigación y desarrollo y la innovación y el aprendizaje participativo son impulsores importantes del crecimiento de la productividad agrícola¹⁴.

21. Se dispone de técnicas y tecnologías mejoradas para la conservación del agua y del suelo, que ofrecen la posibilidad de aumentar la producción de los cultivos. Se necesita la transferencia de esas tecnologías a un ritmo más rápido, así como un mayor progreso en la aplicación de buenas prácticas. En la India, la introducción de tecnologías y técnicas de conservación del suelo, como la oportunidad y la precisión en la siembra, el cultivo según las curvas de nivel y la utilización de cantidades bajas a moderadas de fertilizantes ha permitido mejorar considerablemente la fertilidad del suelo, dando lugar a un aumento de la productividad de los cultivos. La introducción de un componente de legumbres en el sistema de cultivos ha generado el nitrógeno que tanto se necesita¹⁵.

¹⁴ *Perspectivas Alimentarias 2008*, (Roma, FAO, noviembre de 2008).

¹⁵ Jagarlapudi Venkateswarlu, "Sustainable agricultural systems for the development of arid and semi-arid areas in India", en *Advance Technology Assessment System*, No. 7 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.92.II.A.6), págs. 139 a 142.

22. Las inversiones públicas y los incentivos dirigidos a los productores en pequeña escala favorecen la igualdad de condiciones y hacen posible que los pequeños agricultores comprendan sus ventajas comparativas en la producción agrícola¹⁶. Es menester que, mediante intervenciones selectivas, se asegure el acceso urgente a los insumos agrícolas (es decir, semillas, fertilizantes y agua), a la rehabilitación de infraestructuras y a mejores prácticas para reducir las pérdidas con posterioridad a las cosechas. Esos esfuerzos mejoran los rendimientos y aumentan el bienestar de las familias rurales, así como el suministro general de alimentos en el plano local. En varios países de Asia oriental, los rendimientos del arroz podrían aumentar considerablemente si las subvenciones para fertilizantes no se destinaran a la urea sino al potasio, y las pérdidas posteriores a las cosechas se podrían reducir en un 25% mediante una mejor utilización de la infraestructura y la tecnología posterior a la cosecha¹⁷.

23. Los gobiernos pueden orientar la inversión pública, las reformas institucionales y los programas de desarrollo hacia los pequeños agricultores a fin de estimular más inversiones, tanto públicas como privadas, en el desarrollo agrícola y rural. Por ejemplo, en China el gobierno local brindó apoyo a un grupo de cultivadores en pequeña escala para que registraran una marca para sus melones y para normalizar la producción mediante la coordinación de la plantación, la inspección de la calidad y el envasado¹⁸. La marca de mejor calidad obtuvo un precio superior al de los demás melones, lo que aumentó los ingresos de los agricultores e hizo posible que la cooperativa ampliara el número de sus miembros e invirtiera mayores cantidades en la mejora de la calidad y la seguridad alimentaria.

24. La inversión en el desarrollo agrícola y los incentivos ofrecidos a los agricultores locales se deben complementar mediante políticas macroeconómicas que aseguren la sostenibilidad. Las medidas deben armonizarse y adaptarse a las condiciones nacionales locales, teniendo en cuenta el cambio climático mundial y las iniciativas encaminadas a reducir la pobreza, y deben incluir esfuerzos coordinados de los principales interesados directos, particularmente los gobiernos nacionales, la sociedad civil y el sector privado. Además, las reglamentaciones del mercado apropiadas, la mejora de los sistemas de información y la seguridad de la tenencia de la tierra y los derechos de acceso a los recursos naturales estimulan las inversiones de los agricultores en la conservación del suelo y del agua. Por ejemplo, en México, el fortalecimiento de los derechos de propiedad de la tierra y la introducción de importantes subvenciones y de programas subvencionados basados en créditos ayudaron a la transición del sector agrícola hacia una mayor eficiencia y competitividad¹⁹.

25. Las inversiones en bienes públicos básicos, ciencia, infraestructura y capital humano, combinadas con mejores políticas e instituciones, son los principales impulsores del crecimiento de la productividad agrícola. Cuando se dispone de bienes públicos básicos, las reformas institucionales se convierten en una importante

¹⁶ Comprehensive Framework for Action of the High-Level Task Force on the Global Food Security Crisis, julio de 2008 (www.ifad.org/operations/food/documents/cfa/cfa_draft.pdf).

¹⁷ Zaman Hassan, Christopher Delgado, Donald Mitchell y Ana Revenga, "Rising food prices: are there right policy choices?", *Development Outreach*, Instituto del Banco Mundial, octubre de 2008.

¹⁸ *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2008: Agricultura para el desarrollo* (Washington, D.C., Banco Mundial, octubre de 2007).

¹⁹ *Ibíd.*

fuente de crecimiento de la productividad agrícola. Además, una apropiada reglamentación del mercado, la mejora de los sistemas de información y la seguridad de los derechos de propiedad sobre la tierra y el agua son ejemplos de reformas que estimulan la inversión privada en la agricultura, especialmente inversiones que producen beneficios en plazos más largos. Los datos indican que las medidas adoptadas colectivamente por los agricultores pueden dar lugar a una reducción de los costos de transacción, a una conexión de los agricultores con los mercados y a una mejora de su capacidad de negociación en esos mercados.

26. La mejora del papel de la mujer en la producción agrícola sostenible requiere intervenciones que tengan en cuenta el género en todas las esferas normativas e institucionales. Las mujeres han sido tradicionalmente excluidas de muchos puestos de gobernanza, como los grupos de usuarios locales, las organizaciones de productores, los consejos locales o los gobiernos nacionales. Es necesario que las mujeres participen en niveles mucho más altos de lo que ocurre generalmente, en la investigación científica, los ministerios de agricultura, las administraciones locales y las organizaciones de agricultores. Es menester que los gobiernos velen por que la legislación no discrimine a la mujer en cuestiones tales como la sucesión hereditaria, los salarios, la propiedad, el divorcio y la celebración de contratos (véase E/CN.17/2009/4).

27. Una organización no gubernamental de Bangladesh, por ejemplo, aplicó una política de incorporación de la perspectiva de género, contratando a mujeres para cubrir entre el 30% y el 50% de los puestos en los equipos de asistencia técnica y dirigiéndose tanto a hombres como a mujeres para mejorar la producción de piscicultura en arrozales. La productividad aumentó hasta un 40% y los ingresos en un 50% a medida que se reducían las disparidades entre los géneros en materia de educación, distribución de tareas, suministro de alimentos y adopción de decisiones en la familia.

28. Algunos países en desarrollo han aplicado satisfactoriamente programas de capacitación agrícola. En el Brasil, el Servicio Nacional de Educación Rural imparte capacitación a empresarios rurales. Una de sus características que ha tenido más éxito es la integración de la formación profesional y la promoción social. El proceso de aprendizaje está relacionado con las tareas rurales y las condiciones de vida. Se da preferencia a las mujeres de las zonas rurales en los programas de promoción social, en particular la capacitación en materia de protección contra los productos tóxicos utilizados en la agricultura. En Malí, una organización de investigaciones agrícolas (el Instituto de Economía Rural) y una institución de educación superior (el Instituto Politécnico Rural) han establecido conjuntamente una incubadora de empresas, que ayuda a los empresarios agrícolas a integrar las tecnologías modernas en los sistemas agrícolas locales. En Chile, centros de gestión administrados por organizaciones de agricultores apoyan la adopción de decisiones y el desarrollo de la capacidad empresarial y de gestión en granjas familiares y organizaciones de productores orientadas hacia el mercado²⁰.

29. Los programas de capacitación para empresas en mercados especializados con buenas perspectivas de crecimiento han aumentado la productividad y los ingresos de las empresas mediante la modernización de la tecnología y la mejora de las aptitudes de gestión. En Madagascar, la capacitación se dirige a pequeños

²⁰ *Ibíd.*

proveedores de bienes intermedios destinados a la elaboración y la exportación. Otros ejemplos son el programa de capacitación integrada para la promoción empresarial de la República Unida de Tanzania y el Consejo de oportunidades de industrialización de Ghana²¹.

C. Mejora de la seguridad alimentaria y medidas para evitar las crisis alimentarias

30. Desde 2007, al menos 40 gobiernos han aplicado medidas de emergencia para controlar el aumento de los precios de los alimentos, con miras a proteger a los hogares vulnerables y mantener la cohesión social. Las iniciativas normativas incluyen controles de los precios de los alimentos, restricciones a la exportación y ampliación de las redes de seguridad. Algunas de esas medidas normativas destinadas a proteger a los consumidores ante el aumento de los precios, como los controles de las exportaciones, desestabilizan aún más los mercados mundiales de alimentos. Por ejemplo, se estima que las restricciones a la exportación adoptadas por importantes países exportadores de alimentos a partir de mediados de 2007 han tenido un efecto muy contundente en los precios del arroz y representaron aproximadamente la mitad del aumento general de los precios²².

31. Según la FAO, desde el año 2007 numerosos países ajustaron sus políticas comerciales y de consumo con miras a mitigar los efectos del aumento de los precios en los consumidores. Las políticas comerciales figuran entre las medidas más utilizadas: 18 países redujeron los aranceles de importación sobre los cereales y 17 impusieron restricciones a la exportación. Catorce de los países que utilizaron restricciones a la exportación aplicaron restricciones cuantitativas o directamente prohibieron las exportaciones. Las políticas relativas al consumo incluyeron la reducción de los impuestos sobre los alimentos (11 países) y la concesión de subvenciones al consumo (12 países). Ocho países adoptaron medidas de control de precios. Entre esas medidas, las prohibiciones de exportación y los controles de precios han resultado ser las que más han perturbado los mercados y es probable que eliminen los incentivos para que los productores aumenten la producción²³.

32. En un estudio realizado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el que se examinaron las respuestas normativas de 161 países a la crisis alimentaria y de combustibles se concluyó que:

a) Las medidas relativas a los gastos fueron más prominentes en el caso de los combustibles y las medidas relativas a los ingresos predominaron en las respuestas de políticas alimentarias. Más de la mitad de los países redujeron los impuestos sobre los alimentos y menos de una quinta parte aumentaron las subvenciones alimentarias;

b) Los países exportadores utilizaron tanto medidas impositivas como reglamentarias para contener los aumentos de los precios internos de los alimentos, en particular impuestos a la exportación, contingentes de exportación y prohibición

²¹ *Ibíd.*

²² Véase *Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2008* (Roma, FAO, 2008) y *World Economic Outlook: Financial Stress, Downturns, and Recoveries* (Washington, D.C., FMI, octubre de 2008).

²³ *Perspectivas Alimentarias 2008* (Roma, FAO, noviembre de 2008).

total de determinadas exportaciones. Las prohibiciones de exportación y los impuestos a la exportación fueron aplicados por exportadores clave de los principales cereales;

c) Aproximadamente un cuarto de los países objeto del estudio aumentaron la financiación destinada a programas de transferencias más selectivos, y 15 países aumentaron los sueldos del sector público y las pensiones en parte como respuesta al aumento de los precios²⁴.

33. Del análisis de las políticas se desprenden enseñanzas importantes, entre ellas las siguientes. En primer lugar, la eliminación de las prohibiciones de exportación (aplicadas por unos 28 países) podría haber tenido efectos positivos y notables en los mercados internacionales de alimentos, reduciendo los precios y limitando su inestabilidad. En segundo lugar, las restricciones a la exportación consistentes en prohibiciones de exportación, contingentes o impuestos sobre productos básicos fundamentales tienen efectos limitados en los niveles de los precios nacionales y un importante efecto negativo en los ingresos de los productores y exportadores nacionales; además, da lugar a precios más elevados en los países que dependen de las importaciones de cereales²⁵. En tercer lugar, el traslado incompleto de los precios de los productos básicos internacionales al plano nacional distorsiona los incentivos para los consumidores y los productores nacionales y en última instancia refuerza las presiones en los precios mundiales. Por último, las subvenciones a los precios son un enfoque gravoso desde el punto de vista fiscal, destinado a proteger el bienestar de los hogares pobres, y esto se debe a que una alta proporción de los beneficios derivados de los bajos precios de los alimentos y los combustibles benefician a grupos de altos ingresos, dada la mayor participación de esos grupos en el consumo total.

Recuadro 2

Establecimiento de un marco estratégico para mejorar la seguridad alimentaria

El enfoque de doble vía puede proporcionar un marco estratégico general para mejorar la seguridad alimentaria. Este marco incluye medidas de corto y de largo plazo igualmente críticas y que se refuerzan mutuamente, y resulta sumamente pertinente en el actual contexto de altos precios de los alimentos. Una vía trata de promover la respuesta de la oferta del sector agrícola, especialmente entre los pequeños agricultores, así como el desarrollo de las zonas rurales mediante incentivos adecuados e inversiones en bienes públicos. El objetivo es aumentar los suministros de alimentos y la capacidad de generar ingresos de la agricultura y la economía rural como medio de promover el desarrollo rural global. La otra vía se propone asegurar el acceso inmediato a los alimentos por parte de los sectores pobres y vulnerables, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, estableciendo redes de seguridad y medidas de protección social.

Fuente: Perspectivas Alimentarias 2008 (Roma, FAO, noviembre de 2008).

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ Zaman Hassan, Christopher Delgado, Donald Mitchell y Ana Revenga, "Rising food prices: are there right policy choices?", *Development Outreach*, Instituto del Banco Mundial, octubre de 2008.

D. Establecimiento de redes de seguridad social

34. Las redes de seguridad social desempeñan una función importante para prevenir el aumento de la pobreza, al ayudar a los hogares a mantener el acceso a los alimentos, la energía y los servicios esenciales. Los países que disponen de sistemas de redes de seguridad bien orientados pueden reaccionar más rápidamente ante el aumento de los precios de los alimentos y los combustibles mediante el incremento del valor y/o de la cobertura de las prestaciones. El aumento de la asistencia alimentaria, la nutrición, la alimentación escolar y los programas de creación de empleo son las medidas de corto plazo más eficaces en función del costo para ayudar a las poblaciones vulnerables. La recopilación periódica de datos de encuestas de hogares es importante para elaborar indicadores de beneficiarios, realizar el seguimiento de la efectividad de los programas de redes de seguridad y medir las consecuencias.

35. Entre los ejemplos de países que han obtenido resultados satisfactorios mediante el aumento de los programas de redes de seguridad para hacer frente a las crisis de alimentos y de combustibles figuran el Brasil, que incrementó las prestaciones de la Bolsa Familia, de transferencias condicionadas en efectivo; Chile, que aumentó el nivel del subsidio invernal para calefacción; Kirguistán, que incrementó los beneficios de su programa de transferencia en efectivo mediante prestaciones mensuales unificadas; el Yemen, que duplicó el valor de sus beneficios mediante transferencias en efectivo; y Egipto, que aumentó la ración de alimentos que subvenciona, medida que también adoptaron algunos estados de la India²⁶.

36. La inversión en programas de redes de seguridad sólidas constituye una buena protección ante las crisis de alimentos y de combustibles y ante todo tipo de crisis, incluso en las economías de crecimiento rápido. Muchos países que carecen de programas de protección social suelen utilizar medidas más regresivas y más costosas, en particular las subvenciones generales de precios, las restricciones a la exportación o la reducción de impuestos. Los países pueden desear examinar la posibilidad de iniciar programas de redes de seguridad o de reformar programas existentes, elaborar sistemas prácticos para seleccionar los hogares, los pagos, la gestión y la supervisión. Por ejemplo, el Yemen estableció un nuevo sistema de evaluación indirecta para obtener mejoras en la selección de beneficiarios y del nivel de las prestaciones de su programa de transferencias en efectivo. Liberia está experimentando con la utilización de organizaciones no gubernamentales, pequeñas empresas privadas y grandes organizaciones de base comunitaria para organizar proyectos de obras públicas de gran densidad de mano de obra. El Togo expide bonos para estudiantes, que se pueden utilizar para pagar comidas escolares a vendedores locales²⁷.

37. La experiencia indica que, dentro de la variedad de posibles respuestas de protección social y dada la importancia de seleccionar respuestas de políticas basadas en el contexto de cada país, algunos programas ofrecen claras ventajas con

²⁶ “Alza del precio de los alimentos y de los combustibles: Medidas para afrontar los riesgos que afectarán a las generaciones futuras” (Washington, D.C., Banco Mundial, 12 de octubre de 2008).

²⁷ *Ibíd.*

respecto a otros²⁸. Las transferencias en efectivo a determinados beneficiarios, por ejemplo, son preferibles a los programas en especie porque tienen menores gastos administrativos, se prestan menos al desvío de beneficios y facilitan la elección por parte de los consumidores. Los instrumentos “cuasimonetarios”, como los cupones de alimentos o los bonos de transporte pueden ser políticamente populares, pero tienen gastos administrativos más elevados que las transferencias en efectivo. Los cupones de alimentos han dado buenos resultados en la mayor parte del pequeño número de países que los han ensayado. La distribución de alimentos en especie es adecuada cuando los mercados están en funcionamiento, cuando sólo se dispone de asistencia extranjera en especie o cuando es necesario hacer rotar las reservas estratégicas de cereales.

38. Las evaluaciones pueden ofrecer orientación sobre la oportunidad de utilizar dinero metálico, “cuasidinero” o ayuda en especie. En los lugares en que los mercados funcionan de manera deficiente, es posible que sea más eficaz en función del costo proporcionar los alimentos o los insumos directamente a las familias. Cuando existen mercados pero los proveedores privados no desean invertir en infraestructura de distribución, los sistemas basados en bonos pueden ser eficaces para ofrecer incentivos a fin de obtener una mayor inversión privada. En Malawi, un programa distribuye cupones únicamente a quienes participan en un proyecto de obras públicas²⁹. Este enfoque en cierto modo está destinado por su propia índole a determinados grupos de población porque los agricultores más ricos participan en menor medida en estos proyectos. Los cupones se pueden hacer efectivos ante los proveedores locales de insumos, lo que fortalece la demanda efectiva de insumos y aumenta las ventas y los beneficios de los distribuidores privados.

39. Por otra parte, en los lugares en los que los mercados y los sistemas financieros funcionan razonablemente bien y llegan a las personas que habitan en zonas remotas, las transferencias en efectivo pueden ser la opción preferida porque en general sus gastos administrativos son menores. En algunos casos, las compras de alimentos locales pueden vincular la ayuda alimentaria con el desarrollo de la capacidad local en materia de producción y comercialización agrícolas. Las compras locales se deben basar en una evaluación del riesgo de mercado a fin de excluir las repercusiones negativas sobre la disponibilidad de alimentos y las estructuras de los precios locales. Las experiencias realizadas en materia de compra de alimentos locales en Etiopía, el Nepal y Uganda han beneficiado al sector privado. Por ejemplo, en Etiopía se informó de un aumento de la entrada de comerciantes privados y también de la competencia, mientras que en el Nepal se mejoraron las instalaciones de molienda y las instalaciones de elaboración conexas³⁰.

40. Aunque el aumento de los precios de los productos agrícolas constituye una amenaza inmediata para la seguridad alimentaria, a largo plazo representa una oportunidad para el desarrollo agrícola. Esta oportunidad puede concretarse únicamente cuando el sector agrícola tiene capacidad para responder a los incentivos de precios y cuando los agricultores pobres pueden participar ofreciendo sus productos. La ampliación de la demanda de biocombustibles puede invertir la

²⁸ El Banco Mundial, el Programa Mundial de Alimentos, la FAO y el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias ofrecen amplios estudios.

²⁹ Banco Mundial, “Informe sobre el desarrollo mundial 2008: nuevos enfoques sobre subsidios de insumos” (<http://go.worldbank.org/5V0PT58LT0>).

³⁰ *Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2006* (Roma, FAO, 2006).

prolongada tendencia a la reducción de los precios reales de los productos agrícolas básicos que, durante décadas, ha desalentado la inversión pública y privada en la agricultura y las zonas rurales de muchos países en desarrollo. Las políticas deben estar destinadas a aprovechar las posibles oportunidades ofrecidas por los biocombustibles, al mismo tiempo que gestionan cuidadosamente los indudables riesgos que esos productos entrañan³¹.

41. Las políticas que regulan la distribución de alimentos, apoyan la creación de órganos de certificación y normalización del etiquetado (que constituye un importante obstáculo para los productores de los países en desarrollo) o promueven innovaciones en materia de adquisiciones públicas de alimentos pueden desempeñar una función importante en la creación de demanda de productos agrícolas obtenidos de manera más sostenible.

E. Protección de los recursos naturales

42. Los sistemas de cultivo y de ganadería sostenibles proporcionan servicios de ecosistemas que restablecen la productividad, conservan el suelo, el agua y la biodiversidad, absorben carbono, regulan el clima y aportan valores paisajísticos y culturales. Las políticas que abordan los factores que generan la degradación del suelo y que crean capacidad en todos los niveles para un uso sostenible de la tierra y una amplia adopción de prácticas de ordenación sostenible de la tierra se deben elaborar y adaptar a las circunstancias locales. Es igualmente importante ofrecer incentivos a los productores para alentar las prácticas agrícolas sostenibles y las inversiones en la conservación del suelo y la eficiencia del uso del agua.

43. Las políticas de tenencia de tierras tienen efectos importantes en la capacidad de los usuarios de las tierras para gestionar el suelo, el agua y los recursos biológicos y para mantener servicios de ecosistemas vitales. Si la tenencia de la tierra no es segura, los agricultores y los pastores tienen menos incentivos para invertir en prácticas racionales de ordenación de la tierra, ya que corren el riesgo de no poder aprovechar los beneficios que se obtengan en el futuro. La mejora de la gobernanza de la tierra y las políticas que promueven la seguridad de su tenencia suelen alentar las inversiones que dan lugar a prácticas sostenibles en materia de ordenación de la tierra (véanse E/CN.17/2009/5 y 2009/7).

44. En los últimos años se han producido importantes adelantos en el aumento de la productividad del agua en la agricultura. Muchos países en desarrollo favorecen las mejoras en los sistemas existentes para la ordenación del agua a fin de reducir las pérdidas de agua en los sistemas de abastecimiento cuyo mantenimiento es deficiente. Otros países se centran en la construcción de nuevos sistemas. El establecimiento de asociaciones de usuarios del agua y la aplicación de medidas para la ordenación de la demanda, en particular la racionalización de las tarifas por el uso del agua para asegurar un mantenimiento óptimo de los sistemas de riego, han resultado medidas eficaces para mejorar la productividad del agua en el sector agrícola en muchas partes del mundo.

45. Los instrumentos institucionales y basados en el mercado han sido combinados con la promoción del diálogo entre competidores en el uso del agua con el objeto de lograr resultados satisfactorios. Entre las medidas aplicadas figuran la adjudicación

³¹ *Ibíd.*

de derechos de propiedad a los consumidores de agua, los bancos de agua para facilitar reasignaciones económicamente beneficiosas en tiempos de escasez de agua, los permisos negociables y el control de la salinidad y la gestión del avenamiento (por ejemplo, la reutilización de las aguas residuales en cultivos resistentes a la salinidad y el tratamiento de las aguas residuales)³².

46. Se ha comprobado que la introducción de una combinación de prácticas de ordenación que conservan los recursos, como la gestión integrada de plagas y nutrientes, la labranza de conservación y la agrosilvicultura, representa una mejora notable en la productividad del agua, especialmente en los sistemas agrícolas de secano. Los aumentos medios en la productividad del agua variaban entre el 16% en el caso del arroz cultivado mediante riego y el 29% para el algodón cultivado de igual forma, y el 70%, el 102% y el 108% en el caso de los cereales, las legumbres y las raíces y tubérculos cultivados en secano, respectivamente³³.

47. Varios estudios han demostrado los efectos positivos de la técnica de cultivo sin labranza en la capacidad de infiltración del agua, el contenido de humedad del suelo, la erosión del suelo y la capacidad de retención de agua en el suelo. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, se comprobó que los sistemas de cultivo sin labranza reducían las escorrentías un 31%, aumentaban la infiltración de agua, según el tipo de suelo, entre el 9% y el 100%, y reducían la erosión del suelo hasta un 90%, lo que a su vez disminuía la concentración de sedimentos en los ríos y los contaminantes en los acuíferos. En varios lugares del Brasil, la pérdida de suelos se redujo hasta un 87% mediante la utilización de la agricultura de conservación, y las escorrentías disminuían hasta el 66% utilizando rotaciones entre los cultivos de trigo y de soja³⁴.

48. La mejora de la calidad del agua mediante cambios en los sistemas de producción agrícola, por ejemplo, se ha conseguido a través de la mejora de la eficiencia del uso de nutrientes, haciendo coincidir con mayor precisión la aplicación de fertilizantes y la capacidad de las plantas para absorber nutrientes. También se ha comprobado que resultan útiles a este efecto el análisis de suelos y una mayor precisión temporal en la aplicación de los fertilizantes, así como la utilización de cultivos de cobertura y la reducción de la labranza. Las medidas destinadas a mejorar la gestión del estiércol también pueden contribuir a mejorar la calidad del agua. Esas medidas incluyen, entre otras, cambios en el proceso de producción (gestión de piensos) y la recolección, almacenamiento, procesamiento y utilización del estiércol³⁵.

49. Los efectos del ganado sobre el medio ambiente son considerables. Por ejemplo, el 26% de la superficie terrestre del planeta se utiliza con fines de pastoreo, y este uso está asociado con considerables emisiones de gases de efecto invernadero y con la degradación de las tierras y del hábitat. Las políticas destinadas a apoyar las buenas prácticas de sistemas de pastoreo, incluidos los integrados con cultivos en sistemas agropecuarios de conservación, pueden disminuir la deforestación, mejorar la absorción de carbono y otros servicios de ecosistemas, así como reducir la

³² S. Msangi, C. Ringler y M. Rosegrant, "The future of agriculture and water: market and policy-based strategies for sustainability – What can the developing world learn from North America?", en *Water and Agriculture: Sustainability, Markets and Policies* (OCDE, 2006).

³³ *Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2007* (Roma, FAO, 2007).

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ *Ibíd.*

contaminación del agua en las zonas con alta densidad animal. Un ejemplo de ello es el proyecto de “Enfoques Silvopastoriles Integrados para el Manejo de Ecosistemas” en Costa Rica, Colombia y Nicaragua, que subvenciona a los ganaderos que mejoran los servicios ambientales mediante la adopción de sistemas silvopastoriles.

50. Las variedades locales adaptadas en sistemas de producción marginales pueden contribuir a la dispersión de semillas y mantener ecosistemas de pastizales. La producción de ganado puede perjudicar el medio ambiente, pero también ofrece grandes posibilidades para inversiones de rentabilidad elevada en materia de mitigación, que pueden generar simultáneamente considerables beneficios sociales. Las opciones de políticas de mitigación incluyen los cambios en el uso de la tierra, la gestión del estiércol, el aumento de la productividad ganadera y la eficiencia en el aprovechamiento del forraje.

51. En países de la OCDE, se ha utilizado una combinación de reglamentos, tasas e impuestos ambientales, incentivos económicos, normas, concienciación, investigación, creación de instituciones y fomento de la capacidad con el objeto de promover la protección de los servicios de ecosistemas. Los pagos directos por servicios de ecosistemas son el método más corriente mediante el cual los gobiernos de todo el mundo pagan a los propietarios rurales por administrar sus tierras de forma que generen servicios de ecosistemas y, al mismo tiempo, promuevan el desarrollo rural. Los impuestos y tasas que integran directamente los gastos ambientales de las actividades agrícolas en las decisiones de producción de los agricultores se han usado con menos frecuencia en la agricultura que en otros sectores, lo que refleja las dificultades logísticas y la insuficiente definición de los derechos de propiedad.

Recuadro 3

Fomento de la protección de los servicios de ecosistemas en el sector agrícola: ejemplos de países

En los Estados Unidos, el Programa de Reserva de Tierras para Conservación compensa a los agricultores a cambio de que éstos protejan los humedales, los espacios abiertos y/o el hábitat de la flora y fauna silvestre en peligro de extinción. China aplica un programa similar para financiar la lucha contra la erosión. Colombia, el Ecuador, México y Sudáfrica destinan sus pagos a quienes protegen los servicios de cuencas hidrográficas. Otros ejemplos son los pagos a cambio de la protección de una amplia variedad de servicios de ecosistemas (biodiversidad, cuencas hidrográficas, absorción de carbono) en Costa Rica; pagos a cambio de la preservación de tierras de pastoreo seminaturales en Suecia, y pagos ecológicos en relación con la protección de amplias praderas y de los animales en Suiza.

Fuente: “Agriculture and the environment: lessons learned from a decade of OECD work” (OCDE, 2004); http://ecosystemmarketplace.com/pages/static/about.conservation_backgroundunder.php.

52. Más recientemente, se ha destacado la contribución del sector agrícola al cambio climático. La agricultura es una importante fuente de emisiones de metano procedente de la producción animal y de óxido nitroso procedente de los fertilizantes, que contribuyen a las emisiones de gases de efecto invernadero. La

ampliación de las tierras agrícolas como efecto de la deforestación es un factor importante en las emisiones de dióxido de carbono. Sin embargo, hay grandes posibilidades de mitigación de los gases de efecto invernadero en la agricultura mediante el fomento de la labranza de conservación, la reducción del uso de fertilizantes nitrogenados y de las emisiones de metano procedente del ganado, y la reforestación de tierras agrícolas. Entre las opciones de políticas que se podrían examinar figuran la promoción de sistemas de comercio basados en el mercado, como el mecanismo para un desarrollo limpio, el apoyo a la transferencia y difusión de nuevas y mejores tecnologías de ordenación de cultivos y alimentación del ganado, y la promoción de la agricultura orgánica³⁶.

III. Fortalecimiento de un entorno propicio para la aplicación

53. Las entidades internacionales dedicadas al desarrollo desempeñan un papel fundamental en el adelanto del programa de agricultura para el desarrollo, en particular mediante la creación de normas sobre el comercio justo, la conservación de los recursos genéticos, la lucha contra la propagación de enfermedades pandémicas y la gestión del cambio climático. El programa agrícola global requiere una combinación de instituciones mundiales para coordinar e integrar las preocupaciones del sector agrícola en el programa más amplio de desarrollo y medio ambiente, para reaccionar ante las emergencias y para asumir los retos en materia de equidad y justicia entre el Norte y el Sur y entre la generación actual y las generaciones futuras.

54. Los esfuerzos multilaterales revisten una especial importancia en las actuales circunstancias económicas. Esos esfuerzos pueden centrarse, en particular, en el diseño, la financiación y la coordinación de iniciativas normativas y medidas prácticas para: a) remediar las turbulencias financieras, b) aliviar las limitaciones de la capacidad que afectan a los mercados de productos básicos, c) apoyar a las economías de bajos ingresos y déficit de alimentos, d) promover una agricultura sostenible de pequeñas explotaciones a efectos de reducir la pobreza, y e) asegurar el acceso de las personas pobres y vulnerables a los alimentos.

55. Para lograr los resultados convenidos, es necesario que las medidas estén más coordinadas y sean menos divergentes a nivel local, nacional, regional y mundial. Las aportaciones sociales y agrícolas que se ponen a disposición de los agricultores locales y otras poblaciones vulnerables se deben complementar mediante políticas macroeconómicas para asegurar la sostenibilidad. Es menester que las medidas se armonicen y se adapten a las condiciones nacionales y locales, y los esfuerzos coordinados de los principales interesados, en particular los gobiernos nacionales, la sociedad civil y el sector privado, son esenciales para lograr progresos.

A. Inversión en el desarrollo de la agricultura sostenible

56. En los países en desarrollo, se ha carecido en las últimas décadas de inversión en el desarrollo agrícola y rural. Esta falta de inversión puede haber contribuido a

³⁶ R. Wood, M. Lenzen, C. Dey y S. Lundie, "A comparative study of some environmental impacts of conventional and organic farming in Australia", *Agricultural Systems*, vol. 89 (septiembre de 2006), págs. 324 a 348.

las amenazas de aumento del hambre derivadas de la actual crisis que afecta a los alimentos y los combustibles. Los recientes acontecimientos adversos indican que en el pasado no se ha prestado suficiente atención a estas cuestiones³⁷.

57. Las inversiones de capital y su utilización eficiente y eficaz son los principales factores determinantes de la agricultura sostenible y del crecimiento de la productividad agrícola. Se necesitan inversiones de capital a largo plazo y de magnitud considerable para el desarrollo de los activos naturales, físicos, sociales y científicos, para la educación y capacitación de los agricultores y para el mejor funcionamiento de las cadenas de valor agrícola.

Recuadro 4

Estrategias de desarrollo agrícola: experiencias de los países

China y la India ocupan la delantera entre los países en desarrollo que invierten en sus sectores agrícolas. En 2007, la India estableció su plan nacional de desarrollo agrícola, dedicando 6.100 millones de dólares de los EE.UU. durante los cuatro años siguientes para aumentar la inversión en sistemas de riego en aproximadamente el 80%. La India se propone aumentar la producción de arroz hasta llegar a 10 millones de toneladas, el trigo a 8 millones y las leguminosas a 2 millones para 2011-2012. China también ha aumentado sus gastos presupuestarios destinados a la agricultura un 20% en 2008. Por otra parte, en la Declaración de Maputo de 1999 los gobiernos africanos se comprometieron a destinar el 10% de sus presupuestos a la agricultura, pero hasta la fecha sólo cuatro países (el Chad, Guinea, Madagascar y Malí) han alcanzado esta meta.

Fuente: Todd Benson, Nicholas Minot, John Pender, Miguel Robes y Joachim von Braun, "Global food crises: monitoring and assessing impact to inform policy responses" (Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, 2008).

58. La inversión pública en infraestructura rural (riego, carreteras, transporte, energía y telecomunicaciones), mercados, investigación y extensión, y gestión de los recursos naturales es importante para el desarrollo agrícola sostenible a largo plazo y para beneficiarse de las reformas comerciales. En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2008* se observó que el gasto público a menudo ha sido desviado de estas necesarias inversiones a largo plazo para dedicarlo a subvenciones agrícolas. Cuando se han realizado inversiones de capital a largo plazo, muy pocos recursos se han destinado a las operaciones y el mantenimiento a fin de asegurar la sostenibilidad de esas inversiones³⁸.

59. La creación de un clima favorable para atraer las inversiones de capital públicas y privadas que aumenten la producción agrícola y logren los cambios estructurales e institucionales necesarios debería constituir un importante objetivo de las políticas. Ese clima se debería fomentar mediante estrategias y políticas nacionales para el desarrollo a largo plazo de amplias zonas agroecológicas, ofreciendo así oportunidades de inversión y vinculando las buenas prácticas de producción y sus consideraciones técnicas con la participación de los interesados de los sectores público, privado y civil.

³⁷ *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2008* (Nueva York, Naciones Unidas, 2008).

³⁸ *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*, parte II, cap.4.

60. A medida que el desarrollo agrícola y el apoyo a los pequeños agricultores estén otra vez en el programa internacional, cabe esperar que una mayor cuantía de inversiones para el desarrollo se dirija al sector agrícola. Es menester que algunas de las nuevas inversiones se destinen al apoyo de las políticas y a la asistencia técnica para el fomento de la capacidad nacional en lo relativo a la adopción de prácticas de producción sostenibles. Ese apoyo se debería centrar en el desarrollo de las investigaciones y de la tecnología en materia de enfoques basados en ecosistemas y, cuando fuera posible, en las formas de recompensar a los productores por la mejora de los servicios de ecosistemas, como la absorción de carbono, la captación del agua de lluvia y la protección de la biodiversidad agrícola.

B. Reforma de las políticas comerciales

61. Los efectos estimados de la plena liberalización del comercio son fundamentales para el comercio de los países en desarrollo y el crecimiento de la producción agrícola. La plena liberalización comercial aumentaría los precios internacionales de los productos básicos en un promedio del 5%, la participación de los países en desarrollo en el comercio agrícola mundial en aproximadamente 9 puntos porcentuales, y el crecimiento de la producción agrícola de los países en desarrollo en aproximadamente el 0,3% anual³⁹.

62. Las recientes reformas de las políticas han mejorado los incentivos de precios para los productores agrícolas de los países en desarrollo. Por ejemplo, las reformas agrícolas y macroeconómicas introducidas en Uganda tuvieron importantes repercusiones en los precios de las exportaciones agrícolas. Durante la década de 1990, el Gobierno de México aplicó amplias reformas de las políticas agrícolas, orientadas hacia el mercado, lo que ayudó al sector agrícola a conseguir mayor eficiencia y competitividad en el plano mundial⁴⁰.

63. La liberalización del sector de los cultivos de exportación ha sido un componente importante de la mayor parte de los programas de ajuste estructural aplicados en el África subsahariana. La transferencia de las responsabilidades en materia de comercialización de los cultivos de exportación, del Estado al sector privado, ha sido una característica básica de los procesos de liberalización en la mayor parte de los países subsaharianos. La información disponible sugiere que los agricultores se han beneficiado en general de la liberalización. Los beneficios recibidos por los productores han sido por lo general más elevados y los pagos se han hecho efectivos con más prontitud. La liberalización del mercado de cultivos de exportación también ha tenido en general consecuencias positivas en los niveles de producción, aunque los agricultores de las zonas remotas han experimentado dificultades para vender sus cosechas⁴¹.

64. Aunque la experiencia de la liberalización ha sido en general positiva en África en su conjunto, este resultado inevitablemente no se ha logrado sin algunos

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ Andrew W. Shepherd y Stefano Farolfi, "Export crop liberalization in Africa: a review", FAO Agricultural Service Bulletin No. 135 (Roma, FAO, 1999). Los cultivos de exportación se definen como los cultivos comerciales que a menudo se comercializan en los mercados internacionales de productos básicos y/o que se cultivan principalmente para destinarlos a los mercados de exportación.

problemas significativos. El suministro de insumos sigue siendo una cuestión importante. En el sistema de comercialización controlado por el Estado, los insumos a menudo se suministraban gratuitamente porque las juntas de comercialización tenían la certidumbre de que podrían obtener el reembolso de su crédito cuando los agricultores comercializaran la cosecha. Los comerciantes privados que en la actualidad suministran los insumos no tienen esas garantías con respecto al reembolso y, en consecuencia, la utilización de insumos para cultivos comerciales se ha reducido considerablemente; según se informa, esta es una de las principales razones que explican la reducción de la calidad de los cultivos⁴².

65. Otra cuestión que suscita preocupación es la elaboración de los cultivos de exportación. En la República Unida de Tanzania, por ejemplo, los compradores de café y algodón del sector privado experimentaron importantes problemas a corto plazo cuando las cooperativas les negaron el acceso a sus instalaciones de elaboración. También han experimentado dificultades las empresas africanas que elaboran productos más allá del nivel habitual utilizado para la exportación (fábricas textiles, de manteca de cacao, de chocolate y de café instantáneo). Conforme a los arreglos que había en el pasado, el Estado les garantizaba el suministro de materia prima, a menudo subvencionada. Actualmente tienen que competir con los importadores para obtener sus suministros⁴³.

66. El acceso de los agricultores a los mercados de cultivos de exportación ayuda a obtener los beneficios derivados del comercio. Un estudio realizado en 2007 por la National Bureau for Economic Research, una organización privada con sede en los Estados Unidos, comprobó que la disponibilidad de mercados da lugar a una mayor participación de los agricultores en los cultivos de exportación. A la inversa, los gastos de comercialización que aparecen cuando la venta de los cultivos de exportación requiere la participación de intermediarios pueden dar lugar a una menor participación de los agricultores en los cultivos de exportación. El estudio mencionado también comprobó que los agricultores que viven en aldeas con menos establecimientos para la venta de exportaciones agrícolas son probablemente más pobres que los que residen en aldeas que disponen de mercados⁴⁴.

67. El aumento de la demanda para lo que actualmente son mercados especializados puede ayudar a aliviar la pobreza causada por los bajos precios de los productos básicos en los países en desarrollo. La producción de cultivos energéticos, especialmente el azúcar y el aceite de palma para la industria de biocombustibles, podría representar una alternativa para los agricultores y al mismo tiempo podría ayudar a reducir la dependencia de los combustibles fósiles importados. Los gobiernos pueden desempeñar una importante función en la creación de mercados para las modernas fuentes de energía derivadas de la biomasa, como han demostrado las experiencias del Brasil en el caso del etanol, y de Malasia en el caso de la mezcla de combustible con aceite de palma. Sin embargo, la decisión de adoptar estas políticas debe basarse en un análisis cuidadoso de las ventajas e inconvenientes entre los objetivos nacionales económicos y los sociales.

⁴² *Ibíd.*

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ Jorge Ballat, Irene Brambilla y Guido Porto, "Realizing the gains from trade: export crops, marketing costs and poverty". Working Paper No. 13395 (Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos de América, National Bureau for Economic Research, septiembre de 2007).

68. Un sistema de información sobre los mercados que funcione adecuadamente tiene un efecto importante en la eficiencia de las operaciones del mercado, la competitividad y la reducción de pérdidas y de riesgos. Dicho sistema vincula a los agricultores con el mercado, lo que les permite estar informados acerca de las modificaciones en las preferencias de los consumidores y las fluctuaciones del mercado y de los precios. Se están ensayando varios enfoques innovadores basados en los adelantos de la tecnología de la comunicación. Por ejemplo, en la India, el Ministerio de Agricultura gestiona AgMark Net, que recopila información sobre los precios en los mercados mayoristas de todo el país y la difunde por medio de Internet. En África occidental, una asociación entre el sector público y el privado ha creado TradeNet, una plataforma comercial que hace posible que los vendedores y los compradores se pongan en contacto a través de Internet y mediante teléfonos celulares. Los sistemas de información sobre los mercados también difunden información sobre los precios en Kenya, Mozambique y el Senegal, utilizando una combinación de Internet, mensajes de texto, buzón de voz, radio y pizarras de los mercados⁴⁵.

69. La política cambiaria puede desempeñar una función importante en la recuperación de los resultados de exportación del sector agrícola. Puede proporcionar un sólido incentivo a los exportadores. La política cambiaria resulta más efectiva en un contexto en el que se aplican medidas de estabilización y otras reformas de la política comercial⁴⁶.

IV. El camino a seguir

70. Las crecientes necesidades de alimentos y de agricultura en los países en desarrollo tendrán que atenderse mediante sistemas de producción más intensivos, basados en rendimientos más altos y en cultivos múltiples. A este respecto, los beneficios ya obtenidos se deben aumentar aplicando medidas complementarias, como variedades de semillas mejoradas y adaptadas, una mayor utilización de los fertilizantes orgánicos, métodos ecológicamente racionales de lucha contra las plagas, mejora de la conservación del agua y del suelo, tratamiento industrial de los desechos orgánicos y diversificación de los cultivos. Dado el éxito que han tenido las prácticas de gestión preservadora de recursos, como la gestión integrada de plagas y de nutrientes, la labranza de conservación y la agrosilvicultura, nunca se insistirá demasiado en la necesidad de integrar los principios basados en los ecosistemas y las tecnologías en las políticas de desarrollo agrícola.

71. Otras medidas que pueden ayudar a lograr un aumento de los rendimientos y el bienestar de las familias rurales son, entre otras, las siguientes: fácil acceso a los insumos agrícolas; rehabilitación de las infraestructuras de riego y de comercialización; fomento de las prácticas que reducen las pérdidas posteriores a las cosechas; fortalecimiento de la investigación, la extensión y los sistemas de comercialización, así como un mayor desarrollo de la elaboración de productos agrícolas. El mejoramiento del papel de la mujer en la producción agrícola sostenible exigirá intervenciones que tengan en cuenta las cuestiones de género en todas las esferas normativas e institucionales. Las políticas destinadas al desarrollo

⁴⁵ Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2008.

⁴⁶ Andrew W. Shepherd y Stefano Farolfi, "Export crop liberalization in Africa: a review", Agricultural Service Bulletin No. 135 (Roma, FAO, 1999).

de la ganadería tendrán mejores resultados si se asegura la compatibilidad con los sistemas de cultivo. Es posible que los gobiernos deseen considerar la posibilidad de ofrecer incentivos para alentar los sistemas de agricultura orgánica, y de prestar apoyo técnico e institucional para la certificación de productos orgánicos.

72. La mejora de los resultados de los programas existentes en materia de ordenación de los recursos hídricos mediante la adjudicación a los grupos de usuarios de un papel más importante en el proceso de adopción de decisiones puede ayudar a hacer frente al doble reto de subsanar la escasez de agua y de aumentar la producción de alimentos. Además, se deben alentar y fomentar los instrumentos institucionales y basados en el mercado y las medidas de gestión de la demanda que se están aplicando con buenos resultados, como la asignación de derechos de propiedad a los usuarios del agua, la racionalización de las tarifas aplicadas al agua, permisos negociables y la reutilización del agua residual para cultivos resistentes a la salinidad. Las políticas en materia de tierras deben proporcionar seguridad en la tenencia de la tierra, ya que esto alentará a los agricultores a invertir en prácticas integradas de gestión del suelo y del agua.

73. Las reformas agrícolas y estructurales han ayudado a mejorar la eficiencia y la competitividad del sector de exportación de productos agrícolas en muchos países en desarrollo. Esto refuerza la necesidad de regímenes de comercio internacional justo que beneficien igualmente a los agricultores y a los productores de los países en desarrollo. En ese contexto, es de vital importancia lograr un avance decisivo en las negociaciones agrícolas llevadas a cabo en el marco de la Ronda de Doha.

74. Los países que tienen programas acertados en materia de redes de seguridad pueden reaccionar más rápidamente ante el aumento de los precios de los alimentos y los combustibles. Las medidas normativas tales como la asistencia alimentaria directa, las intervenciones en materia de nutrición, la alimentación escolar y los programas de creación de empleo, son algunas de las medidas a corto plazo más eficaces en función del costo que se han utilizado con éxito para ayudar a las poblaciones vulnerables. Por otra parte, la experiencia indica que la atenuación de las restricciones a la exportación podría tener efectos positivos notables en los mercados internacionales de alimentos, reduciendo los precios y moderando su inestabilidad.

75. Aunque el aumento de los precios de los productos básicos agrícolas constituye una amenaza inmediata para la seguridad alimentaria, a largo plazo representa una oportunidad para el desarrollo agrícola. Esta oportunidad sólo se puede hacer realidad si el sector agrícola tiene capacidad para responder a los incentivos de precios y los agricultores pobres pueden participar en la respuesta de la oferta. Por ejemplo, para aprovechar las oportunidades que ofrecen los biocombustibles, es menester que las políticas gestionen cuidadosamente los indudables riesgos que ellas presentan.

76. Se necesitarán considerables inversiones para subsanar las deficiencias existentes en materia de investigación agrícola, riego, servicios educativos, financiación rural, sistemas de información e infraestructuras físicas y de mercado. Con esta finalidad, es necesario que los gobiernos movilicen fondos por todos los medios posibles, incluso mediante la aplicación de políticas destinadas a atraer capitales privados para apoyar el desarrollo agrícola.

77. Los resultados convenidos se pueden alcanzar mediante la incorporación de las políticas de desarrollo agrícola y rural en los marcos nacionales de desarrollo. Los insumos productivos que se ponen a disposición de los agricultores locales se deben complementar mediante políticas macroeconómicas y comerciales propicias a fin de asegurar la sostenibilidad. Es menester que las medidas se armonicen y se adapten a las condiciones nacionales y locales.
