



Consejo Económico y Social

Distr. general
2 de febrero de 2000
Español
Original: inglés

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

Octavo período de sesiones

24 de abril a 5 de mayo de 2000

Agricultura y desarrollo rural sostenibles

Informe del Secretario General

Adición

Urbanización y desarrollo agrícola sostenible*

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.	1–6	2
II. La agricultura urbana	7–10	2
III. La agricultura y el uso de la tierra en las zonas periurbanas	11–12	3
IV. Los vínculos entre las zonas rurales y las urbanas	13–23	4
V. El apoyo a la agricultura urbana y periurbana sostenible.	24–28	6
VI. Prioridades de acción	29	6

* El informe ha sido preparado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), entidad encargada del capítulo 14 del Programa 21, de conformidad con los arreglos convenidos por el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible. El informe se enriqueció con las consultas amplias y el intercambio de información entre organizaciones de las Naciones Unidas, gobiernos interesados, organizaciones no gubernamentales y diversas otras instituciones y particulares.

I. Introducción

1. En los próximos decenios, la mayor parte del crecimiento de la población mundial se registrará en las ciudades de los países en desarrollo, donde aumentará en consecuencia la demanda de alimentos. Sin embargo, la población urbana no está formada únicamente por consumidores, sino también por productores de alimentos, especialmente de productos agrícolas perecederos de gran valor. El crecimiento de la población urbana y su demanda de alimentos y de otros productos agrícolas tendrá también consecuencias importantes en el empleo de la tierra en las zonas periurbanas y en las zonas rurales próximas. En la presente adición se examinan las repercusiones de la urbanización en la agricultura sostenible, incluidas las cuestiones de agricultura urbana, los efectos de las ciudades en las zonas periurbanas y los vínculos entre las zonas rurales y las urbanas.

2. En América del Norte y Europa, la mayoría de la población ha vivido en ciudades desde comienzos del siglo XX; en América Latina, desde el decenio de 1960; y en Asia occidental, desde 1980. La población de Asia y de África continúa siendo principalmente rural, aunque esa situación está cambiando rápidamente. Las ciudades de Asia registran un crecimiento medio anual del 3%, frente al 1,4% de crecimiento general de la población; en las ciudades africanas, la tasa de crecimiento anual es del 4%, frente al 2,6% de crecimiento total. En ambas regiones, la mayoría de la población habitará en zonas urbanas en 2020. En el año 2025, aproximadamente un 60% de la población mundial vivirá en zonas urbanas¹.

3. En cifras, esto equivale a 4.700 millones de habitantes en las zonas urbanas en el año 2025, un aumento de 2.200 millones respecto de 1995. Ese aumento corresponde casi en su totalidad a los países en desarrollo, donde se calcula un incremento de más de 2.000 millones de personas. Por el contrario, se prevé que la población rural del mundo aumentará únicamente en 190 millones. Se estima que la población rural de los países en desarrollo aumentará en 270 millones, mientras que la de los países desarrollados se reducirá en 80 millones.

4. El crecimiento de la población urbana es el resultado del crecimiento natural de la población en las ciudades y de la migración del campo a la ciudad. La rápida migración de las zonas rurales a las urbanas crea una serie de tensiones de adaptación en las ciudades y

en las zonas rurales, con repercusiones sobre el desarrollo en casi todos sus aspectos: la salud, la educación, las comunicaciones, el transporte, el abastecimiento de agua, etc. En concreto, la migración del campo a la ciudad hace disminuir el número de personas jóvenes y con estudios en las zonas rurales, aunque alivia también la presión de la población sobre los recursos limitados de tierras y facilita la aportación de remesas de fondos para su inversión en empresas agrícolas y no agrícolas.

5. La urbanización conlleva también modificaciones en las pautas generales de consumo que son resultado de un aumento de los ingresos (de las personas con trabajo) y de estilo de vida urbano. En proporción, en los centros urbanos se consume una mayor cantidad de carne, productos lácteos, trigo y frutas y verduras frescas, y existe además una demanda creciente de alimentos elaborados, de fácil preparación y de gran calidad.

6. En los últimos dos decenios se ha registrado un rápido aumento de la población urbana que vive en la pobreza, junto con una mayor urbanización. En 1990, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) informó de que al menos 600 millones de personas en las zonas urbanas de América Latina, Asia y África vivían en condiciones que suponían una amenaza para su vida y su salud. El aumento de la población urbana de los países en desarrollo en 600 millones de personas durante el decenio de 1990 haría crecer la presión sobre la tierra, la vivienda, el agua y el saneamiento, el suministro de alimentos y los sistemas de distribución, así como sobre los servicios de educación y salud, y haría aumentar en las ciudades el número de personas que viven en la pobreza².

II. La agricultura urbana

7. La agricultura urbana ofrece a muchos habitantes de las ciudades un medio de vida y fuente de alimentación fundamentales, principalmente en los hogares con bajos ingresos de los países en desarrollo. En su mayor parte, la agricultura urbana es una actividad no estructurada que llevan a cabo los habitantes pobres y sin tierras de las ciudades. Por lo general se practica en zonas pequeñas, como terrenos vacíos, jardines, arcenes, balcones y contenedores dentro de la ciudad, donde se cultiva y se crían animales pequeños o vacas lecheras para el consumo familiar o para su venta en los mercados cercanos³. La

agricultura periurbana consiste en el desarrollo de actividades agrícolas cerca de las ciudades, por lo general para la producción intensiva comercial o semicomercial. Tomando como base una combinación de datos de censos nacionales, encuestas por hogares y proyectos de investigación urbana llevados a cabo en diversas ciudades, se calcula que al menos una cuarta parte (y, en algunos casos, un porcentaje mucho mayor) de los hogares urbanos y periurbanos de los países en desarrollo se dedican a la agricultura (véase COAG/99/10).

8. La agricultura urbana ofrece a las familias con bajos ingresos un acceso a los alimentos al margen del mercado y genera además puestos de trabajo e ingresos agrícolas. En África especialmente, la agricultura urbana ha desempeñado un papel decisivo para ayudar a la población a hacer frente a la crisis económica. Incluso en los países con ingresos altos, los agricultores urbanos contribuyen al abastecimiento de productos frescos y ecológicos, y la agricultura urbana ayuda a mantener los espacios verdes y ofrece una oportunidad para el ocio y las visitas a lugares de interés. En las zonas con una infraestructura de transporte rural deficiente o con sistemas de mercados agrícolas insuficientes, la agricultura urbana y la periurbana llevan un vacío crítico en el suministro de alimentos.

9. No obstante, la agricultura urbana presenta también algunos aspectos negativos. Por lo general, supone un gran consumo de los recursos de agua limitados, que en las zonas urbanas tienen usos más valiosos desde el punto de vista económico; igualmente, las prácticas agrícolas y acuícolas inadecuadas comportan riesgos para la salud y el medio ambiente, además de producir ruidos y olores desagradables. La agricultura intensiva puede también hacer disminuir la capacidad del medio ambiente para absorber la contaminación. En general, la falta de una planificación urbana adecuada y reglamentación de la agricultura urbana acentúa esos problemas.

10. Es preciso prestar atención a cuatro cuestiones principales relacionadas con el desarrollo sostenible de la agricultura urbana:

a) En primer lugar, es necesario crear sistemas de ordenación y planificación del uso de la tierra para fomentar la utilización sostenible más productiva, incluida la prestación de servicios relacionados con el medio ambiente, como cinturones verdes, sistemas de drenaje y lucha contra la erosión;

b) En segundo lugar, hay que intentar que la agricultura urbana contamine lo menos posible el agua y el aire, y se reduzca al mínimo la contaminación de los suministros de agua con nitratos y fosfatos procedentes de los fertilizantes, así como evitar otras consecuencias negativas sobre el medio ambiente;

c) En tercer lugar, las prácticas de agricultura urbana deben proteger la seguridad alimentaria y la salud, evitando la contaminación de los alimentos con un exceso de residuos de plaguicidas y herbicidas, metales pesados, organismos patógenos y otros materiales tóxicos; más concretamente, el empleo de aguas residuales sin tratar o no tratadas adecuadamente para la irrigación de cultivos comporta grandes riesgos para la salud, incluidas las infecciones causadas por microorganismos patógenos y helmintos (gusanos), como el *Ascaris* (nematodos) y el *Ancylostoma* (anquilostoma). Una solución viable es el empleo en la agricultura urbana de aguas residuales tratadas y recicladas;

d) En cuarto lugar, es preciso promover iniciativas para reciclar los desechos urbanos y emplearlos en la agricultura, mediante instalaciones de manejo y tratamiento de aguas residuales, restos orgánicos sólidos y otros desechos. Además de materiales útiles, estas actividades de reciclaje pueden ofrecer oportunidades de empleo.

III. La agricultura y el uso de la tierra en las zonas periurbanas

11. La urbanización tiene graves consecuencias en las zonas periurbanas, ya que afecta el uso de la tierra, la estructura de las explotaciones agrícolas familiares, la economía de los hogares agrícolas, la producción y la comercialización. Los agricultores adaptan las prácticas de empleo de los recursos a la densidad de población en aumento y a las oportunidades del mercado. En la mayoría de los casos, la urbanización provoca en primer lugar una degradación de los recursos en las zonas periurbanas, debido al aumento de la presión sobre los recursos de tierras. No obstante, el descenso de la productividad suele llevar a los agricultores a emplear formas de uso de la tierra más intensivas y más sostenibles. Esa intensificación sostenible se ha observado en zonas donde han existido condiciones urbanas durante algún tiempo, por ejemplo cerca de Kano, en Nigeria septentrional. Por lo general, el desarrollo periurbano lleva consigo la diversificación

económica y la ampliación de las operaciones de posproducción agrícola.

12. Es preciso prestar atención a cuatro cuestiones principales relacionadas con el desarrollo sostenible de la agricultura en las zonas periurbanas:

a) En primer lugar, la conversión de la tierra agrícola para su utilización en actividades no relacionadas con la agricultura debe fomentar la productividad agrícola marginal y conservar las mejores tierras para la agricultura, teniendo en cuenta la necesidad de gestionar el empleo del agua para usos agrícolas y otros usos importantes;

b) En segundo lugar, deben prestarse servicios de asesoramiento y apoyo en la transición a una producción intensiva sostenible para los mercados urbanos, y en la creación de empresas para el tratamiento de los productos agrícolas, así como el fomento de otras oportunidades de empleo fuera de las explotaciones agrícolas;

c) En tercer lugar, hay que proteger las zonas forestales de importancia fundamental cerca de las ciudades y promover la intensificación sostenible de la agricultura y la agrosilvicultura para satisfacer la demanda urbana de productos forestales y sus sustitutos y reducir la presión sobre los recursos forestales. Para ello quizá sea necesario realizar una evaluación de los costes y los beneficios económicos, sociales y ambientales del crecimiento vertical y horizontal de las ciudades;

d) En cuarto lugar, es preciso evaluar las modificaciones en la composición de la flora y la fauna asociadas con el cambio del uso de la tierra y la intensificación de los cultivos en las zonas urbanas y periurbanas, en relación con la biodiversidad. En la zona forestal cerca de Yaundé, por ejemplo, se han registrado cambios considerables en la cubierta forestal, la composición de las especies vegetales y la fauna.

IV. Los vínculos entre las zonas rurales y las urbanas

13. La urbanización tiene repercusiones importantes en la agricultura rural, incluido el tipo de cultivos, la forma de cultivarlos y la sostenibilidad de los sistemas de producción. Los vínculos entre las zonas rurales y las urbanas dependen de factores históricos, políticos, económicos, culturales y ecológicos, así como de los

cambios en las políticas macroeconómicas que se aplican en muchos países.

14. En la planificación del desarrollo de la agricultura sostenible es preciso tener en cuenta al menos seis vínculos entre las zonas rurales y las urbanas. El primero es el aumento de la competencia por los recursos naturales debido a la demanda urbana creciente y a la consiguiente degradación de los recursos, incluso en zonas alejadas de los centros urbanos. Las oportunidades de comercialización en los centros urbanos contribuyen a ampliar la extensión de los cultivos en las zonas rurales. En vista de que los recursos de tierras son limitados, el aumento de los suministros de alimentos exige cada vez una mayor productividad mediante la intensificación de los cultivos. Tanto la ampliación de los cultivos a las tierras marginales como las prácticas deficientes de intensificación contribuyen a la degradación de los recursos.

15. Un segundo vínculo es el papel catalizador de la urbanización en la comercialización de la agricultura, que hace aumentar el empleo de fertilizantes y otros insumos, fomenta la creación de empresas rurales no agrícolas y fortalece el comercio entre el campo y la ciudad, así como otro tipo de intercambios. La comercialización puede tener también consecuencias importantes en relación con el género, ya que la comercialización de los alimentos tradicionales de consumo corriente se ha asociado en muchas zonas a la mayor participación del hombre en la producción de cultivos alimentarios, especialmente cuando se han registrado cambios tecnológicos para mejorar la productividad. Ello ha hecho descender los ingresos de la mujer derivados de la venta de excedentes de la producción de subsistencia. Por otro lado, el aumento de la comercialización suele asociarse con el mayor procesamiento de los productos agrícolas, que ofrece a la mujer nuevas oportunidades para la obtención de ingresos. El equilibrio entre el abandono de los papeles tradicionales y las nuevas oportunidades es el factor que determina quién gana y quién pierde con el desarrollo rural.

16. El tercer vínculo es el de los cambios registrados en la producción de los artículos básicos a causa de la demanda. Estos cambios, que llevan consigo la especialización regional y subregional, son uno de los factores más importantes que pueden influir en la sostenibilidad de la agricultura en los próximos decenios. En las zonas húmedas de África, por ejemplo, la utilización del maíz fresco como comida rápida urbana se ha convertido en una tendencia dominante. La preferencia

de los consumidores urbanos por el maíz ha contribuido, al menos en parte, a que ese producto sustituya al sorgo y el mijo en las zonas de sabana del África al sur del Sáhara. En las zonas en que se están produciendo esos cambios en los productos básicos, los nuevos cultivos dominantes suelen diferenciarse de los anteriores en cuanto a las condiciones de producción, las posibilidades de degradación de la tierra y la resistencia ante los cambios climáticos.

17. En diversos lugares, incluida África occidental y las islas del Pacífico, la demanda urbana de arroz, que no suele producirse en la zona, supone una presión a la baja sobre los precios de los artículos de consumo corriente de producción local, como los cultivos de raíces y tubérculos, el mijo y el sorgo. Ese cambio en las pautas de consumo afecta también a las zonas proveedoras de arroz. Debido a las demandas relativamente rígidas de los consumidores, el aumento de la productividad como resultado de los cambios tecnológicos registrados en los últimos decenios ha hecho descender el precio de los artículos de primera necesidad, para beneficio de los consumidores urbanos y en detrimento de los productores rurales, que continúan en una situación de pobreza. Muchos productores de arroz están intentando cambiar a otros cultivos, lo cual tendrá repercusiones en el empleo de los recursos de tierra y agua.

18. La urbanización tiende también a modificar los hábitos de consumo y orientarlos hacia los cultivos hortícolas, la carne y los productos lácteos. No obstante, se desconoce cuán grande será ese cambio en el futuro, ya que las poblaciones urbanas están formadas por un gran número de pobres, cuyos hábitos de consumo son muy diferentes de los de las poblaciones urbanas anteriores, más ricas.

19. El cuarto vínculo es la influencia de la urbanización en la oferta de mano de obra rural. La industrialización urbana y la migración del campo a la ciudad pueden suponer un incremento de los salarios agrícolas, aumentando así la demanda de nuevas tecnologías agrícolas. La migración del campo a la ciudad ha dejado sin jóvenes a muchas zonas rurales, lo cual influye en la productividad del trabajo agrícola y en la vida social rural.

20. La disminución de la mano de obra en las zonas rurales, especialmente en las temporadas altas, propicia la adopción de tecnologías que economizan mano de obra, incluidos los productos agroquímicos y la maquinaria. Ello aumenta la productividad de la mano de

obra, pero implica también riesgos para los recursos de tierra y agua a menos que se empleen las tecnologías adecuadas. Además, las familias rurales más pobres que no disponen de medios suficientes para invertir en ese tipo de tecnologías se encontrarán con problemas aún mayores, a menos que se establezcan mecanismos de compensación como el trabajo compartido y los microcréditos.

21. El quinto vínculo es el de los sistemas de transporte, distribución y comercialización de alimentos a los consumidores urbanos. En los países en desarrollo, los canales de abastecimiento a las ciudades y dentro de ellas son muy ineficientes y sufren interrupciones frecuentes. Por lo general, los mercados mayoristas y minoristas no están bien organizados ni gestionados, y las instalaciones son antiguas, no tienen un buen mantenimiento y son demasiado pequeñas para satisfacer las necesidades de una población en aumento. La falta de canales de distribución eficaces y fiables conlleva costes para los consumidores urbanos. Hay además costes para el medio ambiente, ya que se utilizan más recursos en la producción para compensar el despilfarró y las pérdidas en los sistemas de distribución.

22. El sexto vínculo es el del flujo financiero entre los centros urbanos y las zonas rurales. El envío de remesas de fondos de la ciudad al campo es una de las fuentes de inversión de capital más importantes en las zonas rurales. Las personas que regresan al campo tras la jubilación o un empleo a corto plazo aportan ahorros, otra de las principales fuentes de capital para la inversión agrícola. Las remesas de fondos son importantes para la subsistencia diaria de algunos habitantes de las zonas rurales, como es el caso de muchos hogares cuya cabeza de familia es una mujer. Además, son también importantes para la adquisición de artículos duraderos que no suponen una inversión y para las infraestructuras sociales comunitarias.

23. En la otra dirección, el flujo de recursos de las zonas rurales a los centros urbanos ha sido históricamente una fuente significativa de capital de inversión y un estímulo para el crecimiento y la creación de empleo en los centros urbanos, con frecuencia a expensas del crecimiento en las zonas rurales. Las políticas y las instituciones relacionadas con el flujo de recursos entre el campo y la ciudad seguirán influyendo en el desarrollo tecnológico y en la inversión de capital tanto en la agricultura rural como en la urbana.

V. El apoyo a la agricultura urbana y periurbana sostenible

24. Dada la importancia de la agricultura urbana en la seguridad alimentaria de las familias, especialmente de las familias con bajos ingresos, y sus consecuencias en el bienestar de la mujer, es preciso prestar apoyo técnico y financiero a la agricultura urbana sostenible. Los agricultores urbanos necesitan información sobre los cultivos, fertilizantes, métodos de lucha contra las plagas y prácticas de conservación del agua más adecuados, a fin de mejorar la productividad al tiempo que se reduce la contaminación y la degradación. Se necesitan también instituciones y normas para ordenar el uso de la tierra pública y privada destinada a la producción urbana de alimentos. Es preciso fomentar la utilización de tecnologías de producción y otras técnicas agrícolas ecológicas con consecuencias poco perjudiciales para el medio ambiente.

25. En las zonas periurbanas, hay que apoyar las prácticas de producción sostenible para la producción de artículos de primera necesidad que satisfagan las demandas del mercado urbano. En ese sentido, es preciso apoyar y fomentar las actividades de adaptación que llevan a cabo los agricultores para mantener la sostenibilidad en condiciones de intensificación. Aunque no todas las adaptaciones son plenamente satisfactorias, reflejan las oportunidades y limitaciones de los agricultores, tal como ellos las sienten.

26. En lo que respecta a la agricultura urbana y periurbana, es preciso supervisar y evaluar la competencia creciente entre el empleo agrícola y no agrícola de la tierra, el agua y otros recursos, así como la forma en que dicha competencia y los cambios que conlleva en relación con los costes de los recursos afectan el empleo de los recursos, los sistemas de producción y el suministro de alimentos, además de la estabilidad social.

27. En relación con los vínculos entre las zonas rurales y las urbanas, es preciso evaluar las pautas nuevas de uso de la tierra y producción en respuesta a la demanda urbana. Hay que mejorar la eficacia de la distribución y la comercialización en todos los eslabones de la cadena de abastecimiento, incluido el desarrollo de las actividades de elaboración agrícola y las instituciones comerciales. Hay que apoyar, además, a las industrias rurales que combinan la agricultura sostenible y el uso de la tierra.

28. Además, es necesario evaluar hasta qué punto la urbanización provoca el estancamiento rural, como ocurre en gran parte de África, y crecientes desigualdades regionales. A la luz de los resultados obtenidos, los países deben crear estrategias integradas para las zonas rurales y urbanas a fin de fomentar el desarrollo agrícola sostenible. Ello exigirá una labor coordinada en diversos niveles, con la participación de los gobiernos, los ministerios del sector, las autoridades locales, las organizaciones comunitarias, los agricultores y otros grupos y particulares interesados.

VI. Prioridades de acción

29. La satisfacción de las necesidades alimentarias de las poblaciones urbanas en rápido crecimiento ejerce presión sobre los sistemas agrícolas y el medio ambiente. La agricultura urbana en pequeña escala, la agricultura comercial intensiva en las zonas periurbanas y el reforzamiento y la mejora de los vínculos entre el campo y la ciudad pueden contribuir decisivamente a satisfacer las necesidades alimentarias urbanas. Para lograr que esos cambios ayuden al desarrollo sostenible, habrá que realizar ajustes en la agricultura rural, mejorar los canales de distribución, difundir la información sobre la agricultura sostenible en las diversas zonas y prestar asistencia técnica a los agricultores. Entre las esferas prioritarias de acción cabe destacar las siguientes:

- a) Fortalecer la capacidad para la planificación del uso de la tierra en las zonas urbanas y periurbanas;
- b) Diseñar y aplicar planes de desarrollo regional para el desarrollo urbano y rural integrado;
- c) Reforzar los servicios de extensión y capacitación destinados a los agricultores urbanos, periurbanos y rurales en las prácticas de agricultura sostenible y gestión de recursos;
- d) Mejorar los sistemas de distribución, almacenamiento y comercialización de alimentos y fomentar las actividades de elaboración agrícola para satisfacer las necesidades de las poblaciones urbanas en crecimiento;
- e) Mejorar la definición y el cumplimiento de los derechos de propiedad para solucionar los conflictos causados por el uso de la tierra y el agua; y

f) Fortalecer la capacidad de las administraciones públicas, las organizaciones de agricultores y otras organizaciones para responder a las nuevas oportunidades y problemas agrícolas derivados de la urbanización mediante una labor coordinada de cooperación.

Notas

¹ Véase Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: the 1996 Revision* (número de venta: E.98.XIII.6).

² Véase Naciones Unidas, *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements, 1996* (Oxford University Press, 1996).

³ La agricultura urbana comprende también la producción intensiva y bien gestionada que llevan a cabo empresas comerciales.

⁴ Las “zonas periurbanas” son zonas que rodean a las ciudades y están integradas, en su mayor parte, con la ciudad. Comprenden todo el espacio sobre el que hay una influencia directa del centro urbano, con mayor densidad de población, infraestructura y servicios de los que suele haber en las zonas rurales. Según las circunstancias, una zona periurbana puede extenderse desde el límite urbano hasta una distancia de 50 kilómetros o más desde el centro urbano.

⁵ La cuestión del abastecimiento de alimentos a las ciudades se identificó y reconoció como una de las nuevas prioridades del desarrollo en el documento C.99/2 de la FAO, presentado en el 30º período de sesiones de la Conferencia de la FAO en noviembre de 1999.