



## PROGRAMA DE LUCHA CONTRA EL HAMBRE

Enfoque de doble componente  
para la reducción del hambre: prioridades para la actuación  
a nivel nacional e internacional



## **PROGRAMA DE LUCHA CONTRA EL HAMBRE**

Enfoque de doble componente  
para la reducción del hambre: prioridades para la actuación  
a nivel nacional e internacional

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

ISBN 92-5-305051-9

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe del Servicio de Gestión de las Publicaciones de la Dirección de Información de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia, o por correo electrónico a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

© FAO 2003

# Índice

Resumen de orientación	v
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>LA REDUCCIÓN DEL HAMBRE, UN COMPROMISO UNIVERSAL</b>	<b>5</b>
<b>COMBATIR EL HAMBRE PARA REDUCIR LA POBREZA</b>	<b>7</b>
<b>SE TIENEN YA LOS CONOCIMIENTOS SUFICIENTES SOBRE CÓMO COMBATIR EL HAMBRE</b>	<b>9</b>
<b>PRIORIDADES PARA LA ACCIÓN EN EL SECTOR DE LA ALIMENTACIÓN, LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL</b>	<b>12</b>
Mejorar la productividad agrícola y aumentar los medios de vida y la seguridad alimentaria de las comunidades rurales pobres	14
Desarrollar y conservar los recursos naturales	15
Ampliar la infraestructura rural (incluida la capacidad para la seguridad alimentaria y la sanidad vegetal y animal) y ampliar el acceso a los mercados	17
Reforzar la capacidad de generación y difusión de conocimientos (investigación, extensión, educación y comunicación)	18
Asegurar el acceso a los alimentos para los más necesitados mediante sistemas de protección social y otras formas de asistencia directa	21
<b>UN MARCO NORMATIVO PARA EL PROGRAMA DE LUCHA CONTRA EL HAMBRE</b>	<b>23</b>
Lograr que el entorno internacional sea favorable para la reducción de la pobreza y el hambre	24
Lograr que el entorno normativo interno sea propicio para reducir la pobreza y el hambre	27
Políticas relativas a las esferas prioritarias del Programa de Lucha contra el Hambre	28
Hambre en el medio urbano	33
<b>FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA</b>	<b>38</b>
<b>APÉNDICE</b>	<b>44</b>
Notas	47



## Resumen de orientación

El mundo produce ahora muchos más alimentos de los necesarios para atender las necesidades de todos sus habitantes, y sin embargo 840 millones de personas –casi una de cada siete– no pueden alimentarse debidamente. La mayor parte de ellas viven en Asia meridional y África subsahariana. El hecho de que el hambre sea hoy un problema de dimensiones tan ingentes no encuentra explicación lógica posible. A escala mundial, existe la tecnología necesaria para permitir a los agricultores continuar produciendo excedentes de alimentos. Esto, unido a un cambio rápido en los hábitos alimenticios, ha hecho que la obesidad se convierta en uno de los problemas de salud de más rápido crecimiento en los países tanto desarrollados como en desarrollo. Los sistemas de información permiten conocer dónde se necesitan alimentos. Y hay medios para transportarlos rápidamente a cualquier lugar del mundo.

La existencia del hambre en un mundo caracterizado por la abundancia no sólo es una vergüenza moral; es también una torpeza desde el punto de vista económico. Las personas hambrientas no son trabajadores productivos, tienen dificultades para aprender (si es que van a la escuela), son propensos a la enfermedad y mueren jóvenes. El hambre se transmite también de una generación a otra, ya que las madres mal alimentadas tienen hijos con peso insuficiente, con mermada capacidad para la actividad mental y física. La productividad de los individuos, y el crecimiento de las naciones, se ven gravemente comprometidos por esta lacra. El hambre genera desesperación, y las personas hambrientas son fácil presa de quienes tratan de conseguir poder e influencia mediante el delito, la fuerza o el terror, lo que pone en peligro la estabilidad nacional y mundial. Por ello, la lucha contra el hambre responde a los intereses de todos, tanto ricos como pobres.

No hay falta de conocimientos sobre la manera de combatir el hambre. Casi tres cuartas partes de los pobres de los países en desarrollo viven en zonas rurales. Y el rápido aumento de la pobreza rural se puede explicar por el declive de la agricultura y el sector rural. La cara rural de la pobreza, la miseria humana y el hambre, se conocen ya suficientemente. Gran parte de la población rural pobre son pequeños agricultores de subsistencia y trabajadores sin tierras que tratan de vender su mano de obra. Dependen de la agricultura como fuente de ingresos, sea en forma directa, en calidad de productores y trabajadores contratados, o indirecta, en sectores que dependen de la agricultura. El comercio, el transporte y la elaboración cuentan con gran número de pequeños empresarios y son necesarios para la agricultura pero, al mismo tiempo, su supervivencia depende de las actividades agrícolas.

Es muy posible progresar rápidamente en la reducción de la incidencia del hambre crónica en los países en desarrollo, siempre que se consiga movilizar la necesaria voluntad política. Se necesita un planteamiento de doble componente, que compagine la promoción del

crecimiento agrícola inmediato impulsado por los agricultores con programas selectivos que permitan a las personas hambrientas que no tienen ni capacidad para producir los alimentos que necesitan ni medios para adquirirlos tener acceso a suministros suficientes. Los dos componentes se refuerzan mutuamente, ya que los programas para mejorar el acceso directo e inmediato a los alimentos ofrecen nuevos cauces para aumentar la producción. Los países que han adoptado este planteamiento están recogiendo ya los beneficios.

Un requisito previo para el éxito de las inversiones en el enfoque de doble componente es la creación de un entorno normativo, tanto a nivel internacional como nacional, que sea propicio para un crecimiento económico con una base amplia. La creación de dicho clima corresponde a los gobiernos nacionales de los países en desarrollo, así como a la comunidad internacional. A nivel internacional, esto supone medidas para promover la paz y la estabilidad política y económica, así como condiciones comerciales apropiadas, especialmente para los productos agrícolas, que protejan y promuevan los intereses de desarrollo y seguridad alimentaria de los países en desarrollo. En el plano nacional, se requiere la adopción de políticas macroeconómicas que proporcionen la estabilidad necesaria para fomentar el ahorro y la inversión. En la mayoría de los casos esto requerirá un aumento de las consignaciones presupuestarias para el desarrollo agrícola y rural. Dichas políticas ponen de relieve la participación amplia en la adopción de decisiones y la aplicación de las políticas, junto con la descentralización institucional, de manera que aumente la responsabilidad de los gobiernos con respecto a sus poblaciones rurales y se fortalezca la capacidad de las comunidades y las organizaciones locales para plantear exigencias efectivas a los proveedores de servicios. Las políticas que definen derechos transparentes y seguros y promueven un acceso más equitativo a los recursos naturales, como la tierra, el agua y los animales silvestres (incluidos los peces), contribuyen tanto a su utilización sostenible como a la reducción de la pobreza. Además, se requieren políticas que mejoren el acceso de la población pobre, especialmente la que vive en zonas remotas, a conocimientos e información de interés para sus necesidades y que también los habiliten para participar en los beneficios del progreso tecnológico. Por último, hay que elaborar mecanismos para la protección social, que conduzcan a la creación de redes de seguridad fiables para las personas que no están en condiciones de satisfacer sus necesidades esenciales, en particular de alimentos, mediante la producción, la compra o los sistemas de supervivencia tradicionales.

Una inversión adicional pública estimada en aproximadamente 24 000 millones de dólares EE.UU. al año, centrada en los países pobres con gran número de personas subnutridas, haría posible alcanzar el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) y reducir a la mitad, en forma sostenible, el número de personas hambrientas para el año 2015. La consecución de este objetivo, en lugar de una reducción más limitada del número de personas subnutridas bajo condiciones invariadas («si todo sigue igual»), produciría beneficios adicionales por valor de al menos 120 000 millones de dólares EE.UU. al año, ya que quienes se benefician de esas mejoras disfrutarán de vidas más largas y sanas. Las medidas de inversión incluyen, entre otras cosas, una inyección de capital inicial, con un promedio de 500 dólares EE.UU. por familia, para

inversiones en las explotaciones agrícolas con el fin de aumentar cada año la productividad y la producción de 4 a 5 millones de hogares en las comunidades pobres. Comprende también programas de asistencia alimentaria directa –con un costo de 30 a 40 dólares EE.UU. por persona y año– para un núcleo básico de hasta 200 millones de personas, muchas de las cuales son niños en edad escolar. Otros componentes corresponden al desarrollo de sistemas de riego y caminos rurales que enlacen a los agricultores con los mercados; la conservación y ordenación sostenible de suelos, bosques, pesquerías y recursos genéticos, y la investigación agrícola, el aprendizaje y los sistemas de información.

Se propone que el grueso del financiamiento necesario para el desarrollo agrícola y rural se comparta entre los presupuestos de los gobiernos nacionales de los países donde existe el problema del hambre y transferencias internacionales en forma de donaciones y préstamos en condiciones concesionarias. Las repercusiones de esta financiación compartida serán la duplicación de la financiación en condiciones concesionarias para el desarrollo agrícola y rural, y un aumento global de los gastos nacionales de aproximadamente el 20 por ciento para los países en desarrollo. Esta publicación no pretende tratar de conseguir recursos adicionales para ninguna organización o programa particular.



# Introducción

1. El hambre es la manifestación más extrema de la pobreza y la privación humana. El hambre en un mundo caracterizado por la abundancia no sólo es una vergüenza moral, sino que es también una violación del más fundamental de los derechos humanos, el derecho a una alimentación suficiente. El hambre comporta grandes costos económicos: la productividad de las personas, el crecimiento de las naciones y el uso sostenible de los recursos naturales quedan gravemente comprometidos por el hambre. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) de 1996 hizo un llamamiento para que se redujera a la mitad el número de las personas hambrientas para el año 2015, un llamamiento que se repite en los Objetivos de desarrollo del Milenio. Pero si no se adoptan medidas firmes en una escala proporcional al tamaño del problema no podrá lograrse el objetivo de reducir a la mitad el número de personas hambrientas.

2. Tiene poco sentido el desarrollo sostenible en la presencia de situaciones de hambre y pobreza en gran escala. Las personas hambrientas son incapaces de trabajar a pleno potencial, son más propensas a condiciones de salud precarias y carecen de la capacidad para ahorrar e invertir. El hambre es a la vez causa y efecto de la pobreza. Las personas que padecen hambre encuentran las vías de salida de la pobreza impedidas. Las personas hambrientas tienen todas las razones del mundo para tener que ocuparse a fondo de los limitados recursos que utilizan para subsistir. Pero sus actividades están dominadas por la lucha por encontrar la siguiente comida para ellos mismos y sus familias. La eliminación del hambre es un ingrediente esencial de toda estrategia de desarrollo económico sostenible y de gestión racional del medio ambiente.

3. El desafío principal es el de adoptar políticas, establecer instituciones y movilizar recursos que promuevan los objetivos interconexos del crecimiento de la productividad agrícola, la reducción del hambre y la utilización sostenible de los recursos naturales. Salvo en pocas excepciones, la posibilidad de destinar recursos naturales adicionales (sobre todo de tierras y agua) a la producción agrícola es limitada. La opción más viable es la de emprender una intensificación sostenible, es decir, incrementar la productividad de las tierras, el agua y los recursos genéticos, de manera que no comprometan la capacidad productiva futura de esos recursos. Existen ya tecnologías de producción sostenible que pueden contribuir a mejorar la productividad agrícola, potenciando al mismo tiempo la biodiversidad, la fertilidad del suelo y la eficiencia en el uso del agua, y reducir la presión al aclareo de terrenos forestales y sobreexplotar las poblaciones de peces silvestres. Es el entorno normativo lo que determina si las tecnologías aplicadas, y sus efectos en el medio ambiente y las personas, son o no efectivamente sostenibles.

4. En este documento se explica que es necesario intensificar la investigación sobre determinados países y cuestiones, pero que el conocimiento insuficiente sobre cómo combatir el hambre no es una razón para renunciar a la acción. Se sabe muy bien que alrededor del 75 por ciento de la población pobre y hambrienta vive en zonas rurales y depende directa o indirectamente de la agricultura para su subsistencia. Por consiguiente, se requiere un planteamiento de doble componente para reducir el hambre, en que las medidas para incrementar la productividad de los agricultores particularmente pobres en recursos y los trabajadores sin tierras se complementen con medidas para ampliar el acceso directo a los alimentos de los más necesitados.

5. Siguiendo este planteamiento de doble componente, en el Programa de Lucha contra el Hambre se establecen cinco esferas de acción prioritarias que deberían adoptarse si se quiere alcanzar el objetivo de la CMA de reducir a la mitad del número de personas crónicamente subnutridas para el año 2015. En el documento se señala que los beneficios de reducir el hambre compensarían con creces los costos del Programa propuesto. Las medidas fundamentales formuladas son plenamente coherentes con el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 y están en consonancia con los fines de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, Sudáfrica, de 2002.

6. El documento contiene una estimación de costos para cada una de las esferas prioritarias y examina en qué forma podrían ser financiadas por los propios países en desarrollo y la comunidad internacional. De las distintas opciones concebibles para compartir los costos del Programa de Lucha contra el Hambre, la que se propone en el documento prevé una participación en partes iguales de la comunidad internacional de donantes y los países en desarrollo beneficiarios.

7. El Programa de Lucha contra el Hambre no incluye las inversiones complementarias sustanciales que se requieren, por ejemplo, para crear condiciones de seguridad y paz o para establecer sistemas de gobierno fiables para los miembros más pobres de la sociedad, medidas ambas que pueden ser fundamentales para asegurar un acceso amplio a alimentos suficientes. En el documento se reafirma, sin embargo, que aparte de estar justificadas desde el punto de vista moral y humanitario, las inversiones en la reducción del hambre generan beneficios económicos y de seguridad atractivos y redundan en el propio interés de los países ricos y pobres igualmente. Si bien el Programa se propone asegurar el acceso a los alimentos a los más necesitados, tanto de la población urbana como rural, la inversión en capacidad productiva se limita a la población rural.

8. El Programa de Lucha contra el Hambre se basa en la esperanza de que la consecución del objetivo no sólo siga siendo alcanzable sino que pueda realizarse también dentro de un marco de desarrollo sostenible. El documento se presenta como aportación a un proceso repetitivo de consulta destinado a suscitar entre las partes interesadas y los actores el compromiso necesario para la lucha contra el hambre. Al mismo tiempo, al solicitar nuevas observaciones y

sugerencias, ofrece un foro para el debate y el intercambio de ideas sobre cómo proceder a una reducción rápida del hambre.

9. El Programa de Lucha contra el Hambre es una propuesta a todas las partes interesadas y los actores en la lucha contra el hambre. **No se buscan recursos adicionales para ninguna organización o programa en concreto.** El primer borrador del documento se presentó en junio de 2002 en un acto colateral durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, en cuya ocasión se invitó a que se formularan observaciones y sugerencias. En el segundo borrador, preparado para poder mantener nuevas consultas con ocasión de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de septiembre 2002, se insistía en la importancia decisiva de un entorno normativo de apoyo a la población pobre, a fin de aprovechar al máximo los efectos del programa de inversión propuesto para la reducción del hambre. En la versión final se presentan algunas observaciones y propuestas de quienes examinaron el documento y las expresadas por los Estados Miembros durante las reuniones celebradas en 2003 por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y el Consejo de la FAO. Se insiste de nuevo en el hecho de que el programa de inversión propuesto no se deriva de un simple enfoque basado en la falta de financiación, sino que se requiere un entorno normativo propicio para su éxito. Por último, presenta aclaraciones sobre las soluciones en cuanto a la distribución de los costos y los mecanismos de financiación, subrayando que las estimaciones de los costos se supone que indican órdenes de magnitud solamente.

10. El Programa de Lucha contra el Hambre constituye un elemento central de la aportación de la FAO al Proyecto de Desarrollo del Milenio y la estrategia para lograr los Objetivos de desarrollo del Milenio. Se ha utilizado también extensamente en la conceptualización del componente agrícola de «AESAB», las cinco prioridades (agua, energía, salud, agricultura y biodiversidad) que se mencionaron para que se les prestara particular atención durante la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. El enfoque de doble componente propuesto en el documento constituye un elemento de referencia para numerosas iniciativas de la FAO, como el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria; la Iniciativa del examen y actualización de las estrategias y políticas agrícolas, de desarrollo rural y de seguridad alimentaria nacionales; y el apoyo al Grupo de trabajo intergubernamental para la elaboración de un conjunto de directrices voluntarias con el fin de respaldar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

11. La erradicación del hambre es uno de los aspectos fundamentales del mandato de la FAO. La consecución del objetivo de reducir a la mitad del número de personas subnutridas para el año 2015 requerirá un esfuerzo enérgico, concertado y suficientemente financiado de todas las partes interesadas y en condiciones de contribuir a reducir el hambre y la pobreza mediante el desarrollo agrícola y rural sostenible. A nivel internacional, los principales protagonistas son el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones internacionales de financiación. En la sociedad civil, gran parte del impulso procede de los parlamentarios, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las instituciones universitarias y las fundaciones filantrópicas, así como de particulares. El sector privado también ha de desempeñar una función importante,

sobre todo teniendo en cuenta su creciente intervención fundamental en el perfeccionamiento de nuevas tecnologías y en la gestión del flujo de la producción agrícola internacional.

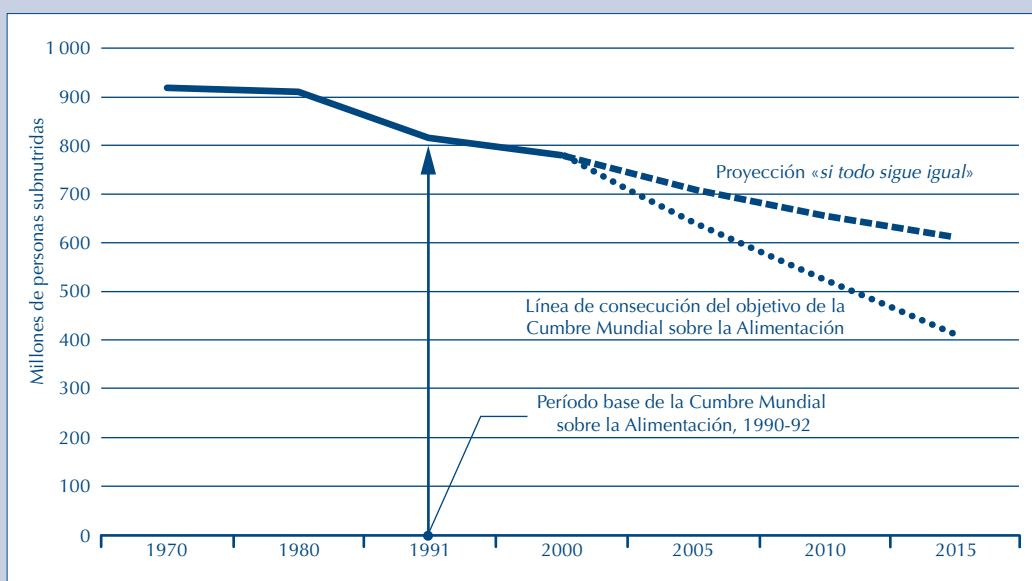
12. Tal como se pidió en la Declaración final de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, se ha puesto en marcha una «Alianza internacional contra el hambre» para movilizar la voluntad política, conocimientos técnicos y recursos financieros con el fin de alcanzar los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y los de desarrollo del Milenio, y ya están surgiendo alianzas nacionales en varios países. Durante el Día Mundial de la Alimentación de 2003, cuyo lema fue la Alianza internacional contra el hambre, se pusieron en marcha varias iniciativas y se realizaron actividades conjuntas entre los organismos con sede en Roma y diversas organizaciones de la sociedad civil.

## La reducción del hambre, un compromiso universal

13. Es una vergüenza moral que 840 millones de personas tengan que pasar hambre en un mundo caracterizado por la abundancia. Por ello, la comunidad internacional ha manifestado repetidamente su compromiso de combatir el hambre. En particular, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma en 1996, los representantes de 185 naciones y de la Comunidad Europea se fijaron el objetivo de reducir a la mitad el número de personas hambrientas para el año 2015. En la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas se reiteraron varios objetivos establecidos por las conferencias y cumbres del decenio de 1990, incluido el de reducir el hambre a la mitad. La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su 56º período de sesiones de 2001, integró posteriormente ocho de esas metas en los Objetivos de desarrollo del Milenio, que comenzaban con un llamamiento a reducir a la mitad la proporción de personas en situación de extrema pobreza y hambre para el 2015.

Figura 1

### Número de personas subnutridas en los países en desarrollo: niveles observados y previstos en relación con el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación



En el gráfico se comparan los cambios en el número de personas subnutridas en dos hipótesis distintas: i) la línea inferior muestra los cambios en el número de personas subnutridas suponiendo que se alcance el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación; ii) la línea superior muestra los cambios en el número de personas subnutridas con arreglo a las mejores estimaciones disponibles en la FAO de la evolución probable de la disponibilidad de alimentos, la producción agrícola, la población, los ingresos y una serie de variables relacionadas con la nutrición. En esta última hipótesis se supone que no se realiza ningún esfuerzo extraordinario (con respecto al pasado) para reducir el hambre en el mundo. Cabe señalar que, a medida que pasa el tiempo y no se adopta ninguna medida enérgica para reducir el hambre, la reducción necesaria del número de personas subnutridas a fin de alcanzar el objetivo de la CMA es cada vez mayor, al igual que el esfuerzo necesario.

Se ha de notar que si bien el número de 840 millones, mencionado en el párrafo 13, se refiere a todos los países, el gráfico se refiere solamente al número de personas subnutridas en los países en desarrollo.

14. Está surgiendo también un consenso internacional acerca de la necesidad de aplicar el derecho a la alimentación. Aunque este derecho se formuló expresamente por primera vez en el decenio de 1940, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Constitución de la FAO (en la que se menciona la obligación de liberar del hambre a la humanidad como una de las razones fundamentales de la creación de la Organización), son pocos los progresos logrados en su aplicación. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha facilitado la tarea de aplicar este derecho fundamental adoptando, en 1999, la Observación general sobre el derecho a la alimentación en la que se especifican varias opciones y obligaciones estatales de respetar, proteger y hacer efectivo ese derecho.

15. Por desgracia, a pesar de esos compromisos, son demasiado pocas las medidas firmes adoptadas para erradicar el hambre. El número de personas hambrientas en el mundo no está disminuyendo con la rapidez suficiente para alcanzar la meta ambiciosa, pero pragmática, del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, de 1996. En él se pide una reducción del número de personas desnutridas desde 816 millones de personas en 1990-92 (período de referencia) a 408 millones en 2015. Las cifras más recientes de la FAO indican que para alcanzar esa meta tendría que haber 26 millones menos de personas hambrientas al año, frente a los 6 millones alcanzados por término medio en los últimos años del decenio de 1990. Incluso este lento movimiento parece haberse detenido a finales de los años noventa, aumentando considerablemente la dificultad para conseguir el objetivo en el año 2015. El hecho de que este progreso limitado estaba concentrado en un pequeño número de grandes países es también motivo de preocupación. La mayor parte de los países en desarrollo han experimentado o un aumento o cambios insignificantes en el número de personas subnutridas.

## Combatir el hambre para reducir la pobreza

16. Es posible que la falta de medidas específicas de lucha contra el hambre fuera derivada en parte de un amplio convencimiento de que el éxito en la reducción de la pobreza –lograda gracias a un desarrollo económico impulsado por el mercado– resolvería «automáticamente» el problema del hambre. Esta manera de pensar no considera dos puntos importantes: primero, que la reducción de la pobreza requiere tiempo, mientras que el hambre necesita socorro inmediato; segundo, que, a diferencia de muchas enfermedades cuya cura es desconocida o prohibitivamente costosa, hay medios suficientes y asequibles para asegurar que todos tengan lo necesario para alimentarse; tercero, que el hambre es tanto causa como efecto de la pobreza. Si no se reduce el hambre, el progreso en la lucha contra la pobreza será necesariamente lento. El ataque directo a la pobreza mejorará enormemente las oportunidades de conseguir los Objetivos de desarrollo del Milenio, no sólo en lo que respecta a la reducción de la pobreza, sino también en relación con la educación, la mortalidad infantil, la salud materna y la enfermedad.

17. El hambre reduce la capacidad de los niños para crecer y aprender hasta todo su potencial. Las personas hambrientas no pueden realizar trabajos físicos pesados, caen enfermas con mayor frecuencia y tienen mayor probabilidad de morir cuando son todavía jóvenes. Además se resisten a efectuar inversiones posiblemente rentables pero más arriesgadas, por temor a las consecuencias del fracaso. Por otro lado, lo que es todavía peor, el hambre se perpetúa cuando las madres desnutridas tienen niños más pequeños que comienzan la vida con una grave desventaja. Se crea así un círculo vicioso de hambre y pobreza, del cual los pobres y hambrientos difícilmente pueden salir sin ayuda externa.

18. En cambio, si pudiera romperse ese círculo, los beneficios serían enormes. Podrían calcularse de forma aproximada teniendo en cuenta el valor de una vida más larga y más sana, que podrían disfrutar quienes están ahora desnutridos pero también la población en general, ya que estaría mejor alimentada. Según estimaciones preliminares, si se consigue el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 408 millones de personas desnutridas para el año 2015, en vez de los 610 millones que habrá si todo sigue igual<sup>1</sup>, el valor de los años adicionales de vida sana sería de más de 120 000 millones de dólares EE.UU. en 2015 al año. Conviene observar que esta cifra es una estimación a la baja, ya que no tiene en cuenta los beneficios económicos que podrían conseguirse si se alcanzara esa meta. En otras palabras, el desarrollo agrícola y rural en apoyo de la reducción del hambre tiene importantes beneficios globales en la economía, ya que aumenta la demanda de bienes y servicios, tanto nacionales como importados. Según cálculos semejantes presentados en el informe de la Comisión sobre Macroeconomía y

Salud, de la Organización Mundial de la Salud, los beneficios de una mejor atención serían de varios centenares de miles de millones de dólares al año, si se pudieran alcanzar los objetivos. Así pues, la lucha contra el hambre no es sólo un imperativo moral, sino una fuente de grandes beneficios económicos.

19. Es probable que el éxito en la lucha contra el hambre produzca también grandes beneficios para el desarrollo sostenible. La prosperidad económica resultante de la reducción del hambre debería fomentar la demanda de una utilización sostenible del medio ambiente y de los recursos comunes. Este punto adquiere nueva resonancia en el contexto de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo.

20. Finalmente, pocos pondrían en duda los beneficios de la reducción de la pobreza para los países pobres, pero conviene recordar también que incluso los países ricos podrían beneficiarse, ya que su propio bienestar está vinculado al de los menos afortunados. Por un lado, una mejor nutrición en los países pobres aumentará probablemente sus ingresos, lo que crearía una nueva fuente de demanda de productos de los países desarrollados. Por el otro, podría disminuir la probabilidad de conflictos. Si se libera a la gente del hambre, que es la forma más extrema de pobreza y privación, disminuye la probabilidad de que se conviertan en fácil presa de quienes tratan de promover su propio interés fomentando los conflictos y los disturbios civiles. Además de contribuir a la estabilidad mundial, la reducción del hambre podría recortar los gastos mundiales de prevención de conflictos y rehabilitación de las zonas destrazadas por la guerra.

21. Así pues, la reducción del hambre a la mitad no sólo es un objetivo válido en sí mismo sino que está también estrechamente vinculado con el logro de otros objetivos fundamentales establecidos por la comunidad internacional, la mayor parte de los cuales están reflejados en la Declaración del Milenio.



## Se tienen ya los conocimientos suficientes sobre cómo combatir el hambre

22. Si el hambre se considera como moralmente inaceptable y supone costos enormes para la sociedad, ¿por qué se ha hecho tan poco para combatirla? Se ha argumentado que ello se debe a la falta de voluntad política, que impediría la movilización de los recursos necesarios para ello. Es posible que no haya voluntad política como consecuencia de algunos malentendidos acerca del hambre, por ejemplo, que su reducción supone simplemente una transferencia de bienestar, que la abundancia de alimentos en el mundo es señal de que todos están bien alimentados, o que el hambre es un fenómeno social únicamente cuando se dan situaciones de emergencia y calamidades. También es probable que se ignoren o infravaloren los costos económicos y sociales del hambre mundial.

23. Sea como sea, la falta de conocimientos sobre cómo combatir el hambre no es una razón aceptable para no actuar. Con ello no se quiere negar la utilidad y pertinencia de nuevas investigaciones sobre problemas y países determinados. Pero las líneas generales de una intervención contra el hambre son bastante claras. Lo que se necesita es una estrategia para combatir el hambre dentro de esas líneas generales, que reconozca las complejidades del desafío y las aborde con decisión. Con demasiada frecuencia, se intenta hacer frente al «problema del hambre» pero sin tener en cuenta a las personas hambrientas.

24. El Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, de 1996, después de pedir «la realización progresiva del derecho a la alimentación», formulaba un marco general para combatir el hambre, en el que se destacaba la importancia del desarrollo agrícola y rural. Las pruebas disponibles hasta ahora revelan que varios países han conseguido reducir eficazmente el hambre dentro de ese marco. Puede verse información más detallada en las sucesivas ediciones de *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, publicado anualmente por la FAO.

25. Esta insistencia especial por el Plan de Acción en el desarrollo agrícola y rural es perfectamente comprensible: en los países en desarrollo, entre el 70 y el 75 por ciento de los pobres y hambrientos viven en zonas rurales, y la agricultura es la base de las estrategias de supervivencia de la población rural, como se confirma en el *Informe sobre la pobreza rural 2001* del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, y se reitera en la Estrategia de desarrollo rural del Banco Mundial. Además, el deterioro de las condiciones de vida en las zonas rurales lleva a las personas desesperadas a las ciudades, con lo que se agrava también la pobreza urbana. No suele ocurrir con frecuencia el fenómeno contrario. Por ello, el desarrollo agrícola y rural debe desempeñar un papel central en las estrategias para reducir el hambre y la pobreza, no

sólo porque la agricultura es una fuente de alimentos sino también porque la agricultura y las actividades rurales no agrícolas ofrecen empleo e ingreso para la población rural pobre. Las mejoras en la situación de los pequeños agricultores –tanto hombres como mujeres– revisten especial importancia ya que, paradójicamente, cultivan gran parte de los alimentos al mismo tiempo que representan una elevada proporción de los pobres y hambrientos.

26. El aumento de la productividad agrícola abre el camino a oportunidades para mejorar la calidad del consumo de subsistencia y elevar los ingresos procedentes de la agricultura. Mientras que el crecimiento agrícola resultante beneficia a los pequeños agricultores y jornaleros rurales, el ingreso adicional se gasta sobre todo en alimentos y en productos y servicios no agrícolas básicos de las zonas rurales, que suelen producirse y suministrarse localmente. Las empresas no agrícolas ofrecen a los pobres una posible vía de salida de la pobreza, ya que normalmente requieren poco capital o capacitación. El ingreso adicional derivado del crecimiento agrícola puede aumentar la demanda de estos bienes y servicios, con lo que se crearía un círculo virtuoso, en el que los ingresos agrícolas y no agrícolas rurales aumentan y se ofrecen mutuo apoyo –y, con frecuencia, a toda la economía– para seguir creciendo. Este desarrollo de base amplia abre nuevas oportunidades para la reducción de la pobreza y el hambre.

27. Por ello, el crecimiento de la agricultura y de las actividades rurales no agrícolas ofrece a los pobres oportunidades de aumentar sus ingresos. Pero el grado en que puedan hacer realidad esas oportunidades depende de si están bien alimentados, gozan de buena salud y tienen cierto nivel de alfabetización. Depende también de su acceso a activos y tecnologías y servicios de crédito y ahorro, y de que no sean excluidos por tradiciones sociales o decretos gubernamentales de las actividades generadoras de ingresos. Las mejoras en la nutrición son un requisito previo para que los pobres puedan aprovechar plenamente las oportunidades ofrecidas por el desarrollo. Con ello no se quiere negar la importancia de las medidas adoptadas para aumentar el capital –humano, financiero, físico, natural y social– disponible para los pobres. Lo único que se pretende decir es que la mejora de la nutrición debe ocupar el primer lugar, no sólo en orden de importancia sino también cronológico.

28. En resumen, para reducir el hambre y la pobreza se requiere un planteamiento de doble componente. El primero sería la creación de oportunidades para que las personas hambrientas mejoren sus medios de vida promoviendo el desarrollo, pero en particular el desarrollo agrícola y rural, mediante la reforma de políticas e inversiones en la agricultura.

29. El segundo supondría la intervención directa para combatir el hambre, mediante programas para facilitar el acceso inmediato a los alimentos por parte de las personas hambrientas, con lo que se aumentaría su potencial productivo y se les permitiría aprovechar las oportunidades ofrecidas por el desarrollo. Las medidas directas orientadas específicamente a quienes padecen hambre son también necesarias porque el crecimiento económico requiere tiempo para lograr efectos significativos en el hambre. Pero los hambrientos no pueden esperar. Por ello, se requiere una intervención directa e inmediata.

30. Las mujeres de las zonas rurales desempeñan una función decisiva en la generación de ingresos para el hogar y en la acumulación de bienes. También desempeñan un papel fundamental en relación con ambos componentes de la estrategia general. Realizan funciones múltiples relacionadas con la producción de los alimentos, abastecimiento del hogar, preparación de las comidas y alimentación de la familia. Incluso las mujeres más pobres poseen conocimientos teóricos y prácticos inestimables y pericia en la gestión de los recursos naturales. Por ello, es fundamental que las oportunidades derivadas del desarrollo agrícola y económico las beneficien y refuercen sus capacidades de adquirir y utilizar alimentos nutricionalmente adecuados. Las mujeres deben participar como asociadas plenas y en condiciones de igualdad en la lucha contra el hambre.

31. En la siguiente sección, se señalan cinco prioridades de acción para cumplir el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, teniendo en cuenta ese planteamiento, y se intenta estimar los costos que podría suponer cada una de esas prioridades. Las cuatro primeras prioridades se relacionan con el componente de desarrollo agrícola y rural de la estrategia general, mientras que el quinto se refiere a las medidas necesarias para mejorar el acceso a los alimentos.

## Prioridades para la acción en el sector de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural

32. En el Cuadro 1 se indica el gasto público anual medio incremental necesario para un programa con varios componentes que deberá llevar al logro de la meta de la CMA para el año 2015. Nótese que esta estimación de costos está lejos de ser una lista exhaustiva de todos los gastos necesarios. Debe considerarse, más bien, como una lista de prioridades. Si bien se necesita mucho más, es imprescindible movilizar al menos las cantidades mencionadas a continuación.

33. Las propuestas de gastos contenidas en este estudio no excluyen la posibilidad de que los países de las diferentes regiones diseñen programas de desarrollo rural más ambiciosos. Un ejemplo es el Programa general para el desarrollo de la agricultura en África, descrito en el Recuadro 1, cuyo objetivo es revitalizar la lucha contra la pobreza y el hambre en el continente africano mediante un rápido desarrollo económico de tipo agrícola.

34. Sería engañoso concluir del Cuadro 1 que un gasto público incremental de aproximadamente 24 000 millones de dólares EE.UU. al año producirá un «rendimiento» anual de 120 000 millones de dólares EE.UU. Las intervenciones antes descritas se orientan a reducir a la mitad el número de personas desnutridas entre 1990-92 y 2015. La cifra sobre los beneficios indica qué ocurriría si el número de personas desnutridas se redujera a la mitad *por cualquier procedimiento*, es decir,

Cuadro 1  
**Inversiones incrementales anuales necesarias para alcanzar el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación**

<b>Esfera prioritaria de inversión</b>	<b>Costo anual estimado (miles de millones de \$EE.UU.)*</b>
1. Mejorar la productividad agrícola en las comunidades rurales pobres	2,3
2. Desarrollar y conservar los recursos naturales	7,4
3. Ampliar la infraestructura rural y el acceso a los mercados	7,8
4. Reforzar la capacidad de generación y diseminación de conocimientos	1,1
5. Asegurar el acceso a los alimentos para los más necesitados	5,2
<b>Costo total de inversión</b>	<b>23,8</b>
<b>Beneficios anuales estimados del logro del objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación</b>	<b>120,0</b>

\* Todos los costos son en precios de 2002.

Fuente: Cálculos de la FAO.

## Recuadro 1 Mayor atención a las necesidades especiales de África

El continente africano debe hacer frente a desafíos especiales. Las cifras más recientes (para 1999-2001) revelan que unos 205 millones de personas –el 27 por ciento de la población africana– están crónicamente hambrientas, frente a los 171 millones de 1990-92. Si bien la proporción de la población que padece hambre está disminuyendo ligeramente, las cifras absolutas van en aumento.

La parte de las oportunidades económicas accesibles con el limitado capital financiero y humano de África, tanto en los hogares como en los países, deberán proceder de la agricultura, ya que ésta influye directamente en la vida del 70-80 por ciento de la población africana. El desarrollo de la agricultura debe situarse en el centro mismo del desarrollo sostenible en África, para reducir la incidencia del hambre y la pobreza en forma considerable. Por desgracia, la agricultura se está viendo devastada por la propagación de la epidemia de VIH/SIDA. En el África subsahariana el SIDA ha provocado la muerte de unos siete millones de trabajadores agrícolas desde 1985, y antes del año 2020 pueden morir otros 16 millones. En la Namibia, Botswana, Zimbabwe, Mozambique y Sudáfrica se ha perdido más del 20 por ciento de la mano de obra agrícola. Las pérdidas de esta magnitud pueden provocar el derrumbamiento de toda la estructura social de las comunidades rurales.

Los recursos necesarios para el Programa de Lucha contra el Hambre que se indican a continuación representan las cifras mínimas para promover la reducción del hambre mediante el desarrollo agrícola en África. Por ello, no se incluye el costo de los programas orientados a promover el acceso directo a los alimentos. Dadas las necesidades especiales de África, sobre todo del África subsahariana, se necesitará un mínimo de 4 600 millones de dólares EE.UU. al año. Se propone que estos recursos adicionales se asignen al África subsahariana como sigue: 2 400 millones de dólares EE.UU. de asistencia en condiciones favorables para el desarrollo agrícola rural, y otros 1 600 millones de dólares EE.UU. procedentes de instituciones públicas nacionales. Se prevé que podrá conseguirse una aportación adicional de 600 millones de dólares EE.UU. al año en forma de préstamos en condiciones normales.

Los líderes africanos han puesto en marcha un programa más ambicioso, la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD). Las *prioridades intersectoriales* de la Nueva Asociación son las siguientes: paz, seguridad, democracia y buen gobierno político, económico y empresarial. Se complementan con las siguientes *prioridades sectoriales*: infraestructura (energía, transporte, agua y saneamiento, tecnologías de información), desarrollo de los recursos humanos (reducción de la pobreza, educación, inversión de la fuga de cerebros, salud), agricultura, medio ambiente y cultura. El marco de la Nueva Asociación, que se aplica a todos los países de África, representa un medio potencialmente importante de alcanzar e incluso superar los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en toda la región.

En junio de 2002 se puso en marcha el Programa amplio de desarrollo de la agricultura africana (CAADP) bajo los auspicios de la NEPAD. En la Declaración sobre la Agricultura y la Seguridad Alimentaria en África, promulgada por la Cumbre de la Unión Africana celebrada en Maputo en julio de 2003, se resolvió aplicar en serio el CAADP y adoptar políticas justas para el desarrollo agrícola y se adquirió el compromiso de aumentar los recursos presupuestarios para su aplicación. Los gobiernos se han comprometido a destinar como mínimo el 10 por ciento de su presupuesto al desarrollo agrícola y rural y la seguridad alimentaria en un plazo de cinco años.

A medio plazo, las medidas para promover un desarrollo agrícola integrado y equilibrado se centrarán en tres aspectos prioritarios: aumentar el suministro de alimentos y reducir el hambre; ampliar la superficie con sistemas sostenibles de ordenación de las tierras y control fiable de los recursos hídricos, y mejorar la infraestructura rural y el acceso a los mercados. Los recursos necesarios para estas tres esferas prioritarias se estiman en, aproximadamente, 13 000 millones de dólares EE.UU. al año entre 2003 y 2015.

no necesariamente gracias a esas intervenciones concretas. En particular, los costos de inversión se basan en el supuesto fundamental de que existe un entorno político, social y económico propicio y que el gasto público de inversión irá acompañado de una inversión privada suficiente. Debe señalarse también que, además de los beneficios derivados de la reducción del número de personas desnutridas, pueden obtenerse otros beneficios del desarrollo rural, como la reducción de la pobreza en general. No obstante, sería razonable concluir, a partir del Cuadro 1, que el gasto en reducción de la pobreza, esta más que justificado.

35. En cuanto al marco cronológico de estas inversiones, hay razones de peso para dar prioridad a los programas de ayuda alimentaria directa, en particular si tratan de obtener alimentos de procedencia local, en la mayor medida de lo posible. Ello aportaría ingresos a los productores locales y, al alimentar a los hambrientos cuando todavía no se han hecho realidad los beneficios de la inversión agrícola, mejoraría su productividad y sus oportunidades de conseguir ingresos. Naturalmente, la adquisición local no siempre es posible en situaciones de emergencia, en cuyo caso resulta imprescindible la ayuda alimentaria.

#### **MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA Y AUMENTAR LOS MEDIOS DE VIDA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LAS COMUNIDADES RURALES POBRES**

**Costo estimado: 2 300 millones de dólares EE.UU. al año**

36. La mejora de los rendimientos de las pequeñas explotaciones en las comunidades pobres rurales y periurbanas es uno de los medios más indicados y sostenibles de reducir el hambre aumentando la cantidad de alimentos disponibles localmente y mejorando su calidad. Representa también una base sólida para un crecimiento económico equitativo. Como mínimo, mejora la disponibilidad de los alimentos y la nutrición de las familias agrícolas directamente vinculadas, lo que incrementaría su capacidad de disfrutar la vida, aprender y trabajar con eficacia y contribuir al bien general de la sociedad. Pero al mismo tiempo aumenta y diversifica el suministro de alimentos en los mercados locales, crea una base para ampliar y diversificar la producción agrícola mediante la elaboración de productos comerciales, abre oportunidades de empleo y frena la migración del campo a la ciudad.

37. Para conseguir este progreso se requiere una inyección inicial de capital, sea mediante préstamos o mediante donaciones de contrapartida, para que los pequeños agricultores puedan acumular activos productivos en sus explotaciones. El costo medio de las inversiones necesarias para poner en marcha un proceso sostenible de innovación en las explotaciones se puede estimar en unos de 500 dólares EE.UU. por familia. Normalmente, este capital inicial financiaría la incorporación de nuevas tecnologías, como semillas de variedades mejoradas, plantas, abono o fertilizantes; equipo y obras en pequeña escala (por ejemplo, nivelación del terreno, bombas accionadas por pedal); animales reproductores (aves de corral o cabras) o contribuciones para medidas comunitarias destinadas a mejorar la seguridad alimentaria

(por ejemplo, huertos escolares, servicios paralegales para el acceso a la tierra). Con el fin de asegurar la sostenibilidad, los agricultores que participan en estos programas reembolsarían el capital inicial a asociaciones de ahorro y préstamo o a fondos rotatorios administrados por la comunidad, con lo que se haría posible la inversión de los beneficios acumulados gracias al aumento de la producción.

38. El éxito del desarrollo de las explotaciones depende de la creación de un entorno normativo propicio al crecimiento agrícola, respaldado por instituciones de investigación y extensión atentas a las necesidades locales. En muchos casos, depende también del desarrollo conseguido fuera de las explotaciones, como las mejoras del sistema de caminos y carreteras o del suministro de agua de riego, cuyas necesidades de inversión se consideran en el marco de otros componentes del programa.

39. Para mantener y ampliar el proceso se requiere la aparición de instituciones comunitarias autosuficientes que puedan tomar la iniciativa y asegurar la seguridad alimentaria de todos sus miembros, reinvertir los beneficios y establecer vínculos con otras comunidades mediante el intercambio de conocimientos y experiencias. Ello permitirá a grupos de comunidades, unidas por un fin común, reclamar con eficacia creciente una serie de servicios y tipos de infraestructura necesarios para responder mejor a las crisis, obtener mayores ingresos y liberarse del hambre y de la extrema pobreza.

40. Para que este programa tenga efecto significativo en la lucha contra el hambre y la pobreza, debe ser de enorme magnitud. Un objetivo plausible sería ayudar a 60 millones de hogares en los países en desarrollo desde ahora hasta 2015, lo que equivaldría aproximadamente a la mitad del número de personas que ahora sufren hambre. El costo total sería de 2 300 millones de dólares durante un período de 13 años.

## **DESARROLLAR Y CONSERVAR LOS RECURSOS NATURALES**

**Costo: 7 400 millones de dólares EE.UU. al año**

41. La tierra, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales hacen posible que la agricultura, la pesca y la silvicultura contribuyan a la producción de alimentos y al desarrollo rural. Si se combinan con tecnologías adecuadas, capital financiero, mano de obra, infraestructura e instituciones, su productividad aumenta. Esta combinación de recursos y de ingenio humano ha hecho posible que la producción alimentaria mundial crezca más rápidamente que la demanda a pesar de la menor disponibilidad de tierra per cápita y de recursos hídricos y la tendencia a la reducción de los recursos genéticos. Para que las necesidades alimentarias puedan atenderse en el futuro, el aumento de la producción deberá proceder sobre todo de una utilización más intensa y eficiente de estos medios limitados de producción. Al mismo tiempo, habrá que adoptar medidas adecuadas para detener la destrucción y degradación de la base de recursos naturales. El logro de estas metas aparentemente contradictorias requiere

inversiones para ordenar la base de recursos, mejorar la eficiencia de la producción técnica (rendimientos) y establecer prácticas que fomenten una producción sostenible e intensificada de alimentos. Los acuerdos internacionales, como el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura adoptado en la Conferencia de la FAO de 2001, pueden ofrecer los marcos convenidos para la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos agrícolas clave, para una distribución justa y equitativa de los beneficios. Se requiere una inversión pública incremental anual de 7 400 millones de dólares EE.UU. en recursos naturales, es decir, tierras y aguas, recursos genéticos vegetales y animales, pesca y silvicultura, para alcanzar el objetivo de la CMA en 2015. Esta cantidad se descompone de la siguiente forma:

- 2 500 millones de dólares EE.UU. al año para la ampliación y mejora de los sistemas de riego fuera de las explotaciones (por ejemplo, presas, canales) y la aplicación de programas que fomenten la adopción de medidas de conservación de los suelos y aguas por parte de los agricultores.
- 500 millones de dólares EE.UU. al año para conservar y utilizar los recursos fitogenéticos. La rápida ratificación y entrada en vigor del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura permitirá movilizar, a través de su estrategia de financiación, fondos para la aplicación de las actividades, planes y programas prioritarios, de conformidad con el Plan de acción mundial de Leipzig. Esta ayuda cubrirá el costo incremental de financiación de las actividades internacionales, y contribuirá a las actividades nacionales necesarias para conservar, evaluar y suministrar recursos fitogenéticos y para mejorar su aprovechamiento, lo que permitirá aumentar los rendimientos gracias a actividades fitogenéticas y a una mejor gestión de los recursos genéticos en las explotaciones.
- La conservación de los recursos genéticos de animales de granja y los planes de mejoramiento genético para aumentar la productividad animal con tasas reproductivas más elevadas y una mayor producción por animal requeriría una inversión adicional de 385 millones de dólares EE.UU. al año.
- Para conseguir el uso sostenible de las pesquerías mundiales al mismo tiempo que aumenta su producción se necesitarán inversiones adicionales de 2 000 millones de dólares EE.UU. al año en supervisión y protección de las pesquerías, creación de fuentes alternativas de medios de subsistencia para los pescadores y acuicultura. Como la mayor parte de las poblaciones de peces naturales están totalmente explotadas, aproximadamente el 70 por ciento de esta inversión se destinará a conservar los ecosistemas acuáticos y administrar las pesquerías de captura asociadas. También habrá que tener en cuenta la acuicultura, sector en que las inversiones públicas relativamente modestas atraerán considerables compromisos de inversión privada.



- La inversión pública incremental necesaria para utilizar los bosques en forma sostenible con el fin de alcanzar el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación sería, según estimaciones prudentes, de 2 000 millones de dólares EE.UU. al año con el fin de proteger los bosques frente a actividades no autorizadas o no planificados de conversión, ordenar las fuentes naturales de alimentos en los bosques, establecer oportunidades alternativas de subsistencia para las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria que dependen de los bosques y mitigar las consecuencias de la conversión de la tierra forestal en tierra agrícola.

**AMPLIAR LA INFRAESTRUCTURA RURAL (INCLUIDA LA CAPACIDAD  
PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA SANIDAD VEGETAL Y ANIMAL) Y AMPLIAR  
EL ACCESO A LOS MERCADOS**

**Costo estimado: 7 800 millones de dólares EE.UU. al año**

42. A mediados del decenio de 1990, muchos países en desarrollo efectuaron cuantiosas inversiones en infraestructura. Si bien estas inversiones han contribuido en gran manera a mejorar los niveles de vida y aumentar la productividad, las áreas rurales de la mayor parte de los países en desarrollo tienen todavía servicios insuficientes y, en muchos casos, una infraestructura rural en deterioro. Este problema infraestructural ha provocado, entre otras cosas, una merma de la competitividad de la agricultura de los países en desarrollo en los mercados nacionales e internacionales y un aumento de los costos de abastecimiento de los crecientes mercados urbanos con los productos agrícolas nacionales. Para invertir este declive de la cuota de los países en desarrollo en las explotaciones agrícolas mundiales, que es un ingrediente esencial para aumentar los ingresos rurales, habrá que intensificar los esfuerzos de muchos de esos países para aminorar las restricciones relativas a la oferta. Existe el peligro de que, si no se resuelven los problemas relacionados con la infraestructura, los países en desarrollo no puedan aprovechar las oportunidades creadas por las negociaciones multilaterales sobre la agricultura, cuyo objetivo es lograr considerables mejoras en el acceso a los mercados mediante la reducción de las subvenciones a la exportación y de las medidas de ayuda interna que distorsionan el comercio. Debería concederse máxima prioridad a la mejora y desarrollo de los caminos rurales y al mantenimiento de éstos y de la infraestructura básica con el fin estimular la inversión privada en comercialización, almacenamiento y elaboración de los alimentos.

43. La garantía de la inocuidad y la calidad de los alimentos es un aspecto esencial de la seguridad alimentaria, ya que los alimentos contaminados son una causa importante de enfermedad y mortalidad. Es también importante para ampliar el acceso a los mercados de exportación. Todos los países en desarrollo deben invertir urgentemente en crear una mayor capacidad institucional para asegurar niveles superiores de inocuidad y calidad de los alimentos y de cumplimiento de las normas internacionales a lo largo de la cadena de la alimentación.

En un mercado cada vez más globalizado, es también fundamental adoptar medidas para impedir la difusión de plagas y enfermedades de animales y plantas fuera de las fronteras nacionales, ya que ello puede tener efectos devastadores en la higiene y la seguridad alimentaria de los países tanto en desarrollo como desarrollados. Ello requiere considerables inversiones en sistemas de seguimiento y vigilancia y en fortalecimiento de la capacidad de las instituciones encargadas de la sanidad de plantas y animales.

44. Las operaciones posteriores a la producción representan más del 55 por ciento del valor económico del sector agrícola en los países en desarrollo, y hasta el 80 por ciento en los países desarrollados. No obstante, en los países en desarrollo es relativamente pequeña la ayuda pública para sectores específicos de actividades de desarrollo que se orienta expresamente a este sector. Se necesitan medidas urgentes para establecer empresas de manipulación, elaboración, distribución y comercialización de los alimentos, alentando la creación de cooperativas y asociaciones de suministro, elaboración y comercialización de insumos para pequeños agricultores. Es también importante alentar el espíritu de empresa y establecer la infraestructura y las normas necesarias.

45. Las inversiones en infraestructura rural para mejorar el acceso a los mercados no sólo complementarán y reforzarán el aumento previsto de la producción agrícola, sino que aportarán también beneficios socioeconómicos más amplios y más generales.

46. Las inversiones públicas adicionales necesarias para alcanzar el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación ascienden a 7 800 millones de dólares EE.UU., a precios de 2002. En esa cifra se incluyen la construcción de nuevos caminos rurales (5 200 millones de dólares EE.UU.) y de infraestructura de mercado (850 millones de dólares EE.UU.) así como el mantenimiento y rehabilitación de ambos (1 300 millones y 31 millones de dólares EE.UU., respectivamente). Otros 200 millones de dólares EE.UU. cubrirían el costo del desarrollo de la capacidad, el apoyo para la formulación de políticas y el fortalecimiento institucional y de las medidas de sanidad vegetal y animal. Se necesitan otros 150 millones de dólares EE.UU. para medidas destinadas a mejorar la inocuidad de los alimentos. Se supone que el grueso del gasto en caminos rurales será financiado por el sector público, pero sólo una mínima parte de las necesidades de infraestructura de mercado se financiará con esos recursos.

#### **REFORZAR LA CAPACIDAD DE GENERACIÓN Y DIFUSIÓN DE CONOCIMIENTOS (INVESTIGACIÓN, EXTENSIÓN, EDUCACIÓN Y COMUNICACIÓN)**

**Costo estimado: 1 100 millones de dólares EE.UU. al año**

47. El éxito en la promoción de rápidas mejoras de los medios de vida y la seguridad alimentaria mediante inversiones en las explotaciones agrícolas depende de que los pequeños agricultores tengan acceso adecuado a los conocimientos pertinentes. Ello requiere la existencia de sistemas eficaces de generación y difusión de conocimientos que permitan reforzar los

vínculos entre agricultores, educadores agrícolas, investigadores, extensionistas y profesionales de la comunicación. La investigación agrícola y el desarrollo de la tecnología probablemente estarán dominados por el sector privado, sobre todo en lo que se refiere a los proveedores de insumos y compañías que adquieren productos agrícolas. Sin embargo, quedan muchos sectores de investigación básica, y especialmente de extensión, en los que no se puede impedir a quienes no han pagado la investigación disfrutar de sus beneficios. Las empresas privadas no estarían dispuestas a realizar investigaciones en estos sectores, los cuales pueden ser fundamentales para el desarrollo agrícola y la ordenación sostenible de los recursos naturales. Entre ellos se incluyen, en el caso de la investigación, la mayor parte de las formas de desarrollo de tecnologías favorables a los pobres y muchos de los planteamientos de desarrollo agrícola que no dependen de un mayor uso de insumos adquiridos, como el manejo integrado de plagas o las medidas para aumentar el contenido de materia orgánica de los suelos, mejorar la eficiencia del uso de fertilizantes (por ejemplo, mediante la fijación biológica del nitrógeno) o conservar los recursos genéticos. Debido a que los usuarios probables de estas investigaciones son pobres y están dispersos y a que son fáciles de copiar, su realización no resulta rentable para las empresas privadas. Por consiguiente, la responsabilidad de la realización de investigaciones en estos sectores debe seguir recayendo en el sector público.

48. La experiencia del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCAI), que administra una red internacional de centros de investigación, ha sido muy positiva, por lo que convendría invertir la tendencia descendente de los recursos destinados al Grupo. Un financiamiento incremental de 350 millones de dólares EE.UU. al año fortalecería enormemente la eficacia del sistema del GCAI, lo que le permitiría continuar desempeñando un papel fundamental en apoyo del progreso tecnológico en los países en desarrollo.

49. Los sistemas nacionales de investigación y extensión agrícola, la eficacia de muchos de los cuales se ha deteriorado, necesitan también aumentar su capacidad de responder mejor a las necesidades tecnológicas de los pequeños agricultores en particular teniendo en cuenta la grave escasez de mano de obra como consecuencia de la epidemia de VIH/SIDA en muchas comunidades rurales africanas. El perfeccionamiento de los sistemas nacionales de investigación requiere inversiones adicionales en fortalecimiento de las capacidades del personal y mejoras de las instalaciones y el equipo, cuyo costo se estima aproximadamente en 350 millones de dólares EE.UU. al año.

50. El aumento de la eficacia de la extensión agrícola supone normalmente el apoyo a unos servicios más descentralizados y atentos a las necesidades de los agricultores. Requiere la creación de condiciones que atraigan a proveedores de servicios múltiples, incluidos no sólo los servicios públicos sino también los ofrecidos por ONG y el sector privado. También se requiere la incorporación de aspectos de sostenibilidad, como el medio ambiente y la población, a los programas de extensión en curso, así como una función más amplia que no se limite a la transferencia pasiva de tecnología para abarcar sectores como el VIH/SIDA, la seguridad

alimentaria y la pobreza rural. Las principales inversiones corresponderán a la introducción de reformas institucionales y actividades conexas, como la capacitación de extensionistas y, en particular, de agricultores que, a medio plazo, puedan asumir gran parte de la responsabilidad de facilitar los procesos de aprendizaje colectivo. Se necesitan también inversiones en la preparación de materiales de extensión y capacitación, y en relación con los medios de transporte. El total de las necesidades de financiamiento público incremental se estima en 290 millones de dólares EE.UU. al año.

51. La población rural se ve especialmente amenazada por la «brecha digital», debido a la falta de infraestructura de comunicaciones en las zonas rurales. Para evitar que se cree un abismo todavía mayor en el acceso a los conocimientos y la información entre las poblaciones urbanas y rurales, se necesitará financiamiento público como contrapartida de las inversiones privadas para las tecnologías de la información en las zonas rurales. Se necesitaría un total estimado de 100 millones de dólares EE.UU. anuales.

52. El fortalecimiento de la capacidad de educación en relación con el Programa de Lucha contra el Hambre presupone una mayor atención a las necesidades educativas básicas de la población rural, en que se incluyan todas las disciplinas técnicas relacionadas con el desarrollo agrícola y rural. Por desgracia, actualmente no se dispone de estimaciones razonablemente fundadas sobre los costos. Se presentarán lo antes posible.

53. Debe prestarse especial atención a la educación en materia de alimentación y nutrición, ya que el logro de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación relativos a la seguridad alimentaria y la nutrición depende de la capacidad de las personas de tomar una serie de decisiones con conocimiento de causa acerca de los alimentos, en particular su producción, elaboración y almacenamiento, y sobre todo su adquisición, preparación y consumo. Mejorar la atención familiar y las prácticas de alimentación y establecer hábitos alimentarios adecuados para toda la vida es esencial para mejorar y mantener una salud y nutrición satisfactorias; estas intervenciones pueden resultar muy eficaces en función de los costos. Las campañas bien orientadas de comunicación y educación sobre la alimentación y nutrición pueden tener también profundos efectos en la opinión pública acerca de las cuestiones relativas a la pobreza, el hambre y la nutrición, y pueden ser instrumentos poderosos para generar la voluntad popular y política necesaria para mitigar el hambre. En dicha educación se debe insistir en la importancia de una alimentación equilibrada desde el punto de vista nutricional y diversificada, a fin de reducir la malnutrición de micronutrientes. Puesto que los productos alimenticios indígenas son a menudo los elementos básicos de dicha alimentación, también se debe subrayar la importancia de la conservación de estos alimentos. El costo del apoyo a la información, comunicación y educación sobre la alimentación y nutrición básicas, incluida la expansión de la iniciativa «Alimentar la mente para combatir el hambre» llevada a cabo por la FAO y el Comité de los Estados Unidos para el Día Mundial de la Alimentación, se estima en 15 millones de dólares EE.UU. al año.

54. Para mejorar las probabilidades de éxito, toda estrategia de desarrollo agrícola y rural debería adoptar un enfoque en que se integren los componentes de investigación, extensión, educación y comunicación. Es fundamental la coordinación entre las intervenciones en los ámbitos nacional y comunitario.

**ASEGURAR EL ACCESO A LOS ALIMENTOS PARA LOS MÁS NECESITADOS  
MEDIANTE SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL  
Y OTRAS FORMAS DE ASISTENCIA DIRECTA**

**Costo estimado: 5 200 millones de dólares EE.UU. al año**

55. La necesidad de asegurar el acceso directo de los pobres a los alimentos está basada no sólo en consideraciones humanitarias, y en el derecho a la alimentación, sino también en el hecho de que es una inversión productiva que puede contribuir enormemente a combatir la pobreza. Naturalmente, el desarrollo económico no significa que esta asistencia no sea ya necesaria, pero cambia su orientación hacia la asistencia temporal durante las crisis.

56. Todos los gobiernos empeñados en alcanzar el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación deben poner en marcha programas que garanticen que sus ciudadanos tengan acceso a una alimentación suficiente en la medida en que este objetivo no se esté alcanzando con los mecanismos tradicionales de supervivencia de la familia extensa y la comunidad, los mecanismos de mercado y el proceso de crecimiento económico. Cabe señalar las siguientes opciones:

- *Programas selectivos de alimentación directa.* Entre estos programas figuran las comidas escolares; la alimentación de las madres embarazadas, las madres lactantes y los niños de menos de cinco años a través de centros de salud primaria; la distribución de comidas gratuitas y las cantinas especiales. Estos planes contribuyen al desarrollo de los recursos humanos ya que ayudan a los niños a asistir a la escuela y mejoran la salud y estado nutricional de las madres e hijos. Reducen la mortalidad y las enfermedades relacionadas con la nutrición entre los niños, elevan la esperanza de vida y contribuyen al descenso de las tasas de mortalidad. Según estimaciones recientes de la Organización Mundial de la Salud, aproximadamente el 30 por ciento de los niños de menos de cinco años (unos 200 millones) son más vulnerables a la enfermedad y tienen mayores probabilidades de morir debido a la subnutrición.
- *Programas de alimentos por trabajo.* En muchos países en desarrollo una parte significativa de la población rural son agricultores de subsistencia, en el mejor de los casos, que producen únicamente lo suficiente para alimentar a sus familias durante una parte limitada del año. Los programas de alimentos por trabajo podrían ser una forma de apoyo a esos hogares al mismo tiempo que establecen una infraestructura útil, como obras de riego en pequeña escala, caminos rurales, dispensarios de salud rurales, escuelas, etc.

- *Programas de transferencia de ingresos.* Estos programas pueden ser en efectivo o en especie, incluidos los cupones para alimentos, las raciones subvencionadas u otras formas de ayuda específica a los hogares pobres. Son también medios adecuados para aumentar el poder adquisitivo de alimentos y mejorar la ingestión alimentaria.

57. Los programas que tratan de asegurar el acceso suficiente a la alimentación por parte de 214 millones de personas de todo el mundo que se encuentran entre las más necesitadas desde el punto de vista nutricional costarían un total anual de 5 200 millones de dólares EE.UU. De esa cifra, aproximadamente 1 200 millones de dólares EE.UU. deberían destinarse a un programa de alimentación escolar orientado a los alumnos más necesitados. En esa estimación se supone que se ofrece una cesta de alimentos nutricionalmente adecuada. Se prevé que, como consecuencia de la mejor alimentación, aumentará la asistencia escolar. No obstante, como la educación primaria universal se incluye ya entre los Objetivos de desarrollo del Milenio, no se tiene aquí en cuenta el costo adicional de educar a esos niños.

58. Las primeras víctimas de las emergencias en gran escala, sean naturales o de origen humano, son las personas pobres y crónicamente hambrientas, ya que en general carecen de ahorros y de existencias alimentarias. La intervención precoz, nada más producirse la emergencia, ayuda a evitar una mayor indigencia y sufrimientos en los hogares pobres. No obstante, los programas actuales no consiguen llegar a menudo a varios millones de personas que se encuentran en esa situación. Suelen sufrir también retrasos (y por lo tanto, son menos eficaces para reducir los sufrimientos y la mortalidad) debido al actual sistema de recaudación de fondos mediante llamamientos internacionales *después de ocurridos los hechos* (a pesar de que muchas veces es posible prever con cierto grado de certeza si se va a producir una emergencia, e incluso el momento preciso). Se necesitaría financiamiento (o suministro de alimentos) internacional adicional para ampliar el alcance de los programas de alimentación en casos de emergencia y acumular fondos de reserva (como la Cuenta de respuesta inmediata del Programa mundial de alimentos) con la finalidad de agilizar el tiempo de respuesta.

59. Parte esencial de estas intervenciones, además de atender las necesidades alimentarias inmediatas, es asegurar la disponibilidad oportuna de semillas, aperos y otros insumos para los agricultores en pequeña escala, a fin de que puedan reanudar rápidamente la producción de los alimentos que necesitan. Los costos, incluidos los costos administrativos, de los programas de insumos para restablecer la producción de subsistencia, se estiman en un promedio de 50 dólares EE.UU. por familia. Para atender las necesidades de aproximadamente 10 millones de familias rurales, que ahora no se benefician de la asistencia para casos de emergencia, se necesitarían 500 millones de dólares EE.UU. anuales. El costo de las intervenciones de asistencia de emergencia no se ha incluido en el costo total de los programas destinados a combatir el hambre crónica.

## Un marco normativo para el Programa de Lucha contra el Hambre<sup>2</sup>

60. Nunca se puede insistir suficientemente en que las inversiones que se proponen en el marco del Programa de Lucha contra el Hambre sólo producirán los efectos deseados sobre el hambre y la pobreza si se establecen y aplican políticas apropiadas. Estas políticas garantizarán que la movilización de recursos públicos repercuta al máximo en la reducción del hambre y la pobreza, así como en lo concerniente a una utilización sostenible de la base de recursos. En particular, un entorno normativo favorable es un requisito previo para el éxito del Programa de Lucha contra el Hambre, puesto que se requiere para atraer corrientes de inversiones privadas para complementar el flujo de las inversiones públicas y permite a la población pobre y hambrienta realizar plenamente su potencial de desarrollo. En la siguiente sección se presenta el consenso que está surgiendo en la comunidad internacional sobre el desarrollo de las políticas fundamentales relacionadas con el planteamiento de doble componente. Cabe hacer hincapié en que la formulación a nivel nacional de planes y marcos de política constituye un elemento de propiedad política indispensable de los países y el fundamento de la prestación de ayuda por parte de los donantes.

61. Ese consenso respalda el recurso a los mercados y las señales que éstos dan, así como a la disciplina y la estabilidad macroeconómicas, como condiciones necesarias para lograr el crecimiento económico. También se acepta ampliamente *a)* que el recurso a los mercados y la estabilidad macroeconómica no es condición suficiente para el crecimiento económico, y *b)* que el crecimiento puede no dar lugar por sí mismo a una reducción rápida y sustancial de la pobreza y el hambre, aunque dicha reducción tampoco podrá llevarse a cabo en ausencia de un fuerte crecimiento económico. Para lograr un crecimiento sostenible que favorezca a los sectores pobres de la población se requieren políticas e instituciones adecuadas que permitan perfeccionar el capital humano e incrementar su potencial, aumentar el acceso a los recursos productivos, promover la generación de conocimientos y tecnología y su adaptación en beneficio de los pobres y aumentar el acceso de éstos a los mercados. La calidad y transparencia de la función de gobierno y de administración pública, la utilización de un enfoque participativo en la formulación y aplicación de políticas a todos los niveles, y un decidido compromiso a favor de la igualdad del hombre y la mujer son elementos indispensables de un marco normativo propicio para los sectores pobres de la población. Se deberán idear redes de seguridad social apropiadas para los sectores especialmente vulnerables de la población e integrarlas en el marco normativo.

62. La presente sección comienza con una descripción de los elementos de un entorno normativo apropiado a nivel internacional e interno y se centra después en los principios fundamentales



que deben regir las medidas relacionadas con de las cinco esferas prioritarias de inversión en el marco del Programa de Lucha contra el Hambre.

### **LOGRAR QUE EL ENTORNO INTERNACIONAL SEA FAVORABLE PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y EL HAMBRE**

63. Para que los países en desarrollo obtengan plenos beneficios de una mayor integración en la economía mundial, es preciso adoptar medidas, a la vez, en los planos internacional y nacional. Las instituciones del sistema de gobierno mundial pueden crear un mejor entorno para la agricultura de los países en desarrollo promoviendo la paz y la estabilidad; facilitando bienes públicos de índole mundial, como la reducción de la volatilidad monetaria y financiera; fomentando un sistema multilateral de comercio basado en normas, y aplicando acuerdos internacionales sobre el medio ambiente que promuevan el desarrollo sostenible.

64. Un comercio más libre en la agricultura puede contribuir de manera muy importante al desarrollo rural y a la reducción del hambre. Ahora bien, los beneficios del comercio más libre no llegan automáticamente. Muchos países en desarrollo necesitan políticas y programas que lo acompañen y que ayuden a aumentar la productividad agrícola y la calidad de los productos, así como el funcionamiento de las instituciones de mercado con objeto de aumentar la competitividad en los mercados internos e internacionales. Las medidas propuestas en el Programa de Lucha contra el Hambre pueden contribuir sustancialmente a este fin.

65. El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales mantuvo la promesa de un sistema comercial transparente y basado en normas para los productos agrícolas, y en general los países en desarrollo lo acogieron favorablemente. Sin embargo, la aplicación práctica del Acuerdo ha despertado preocupación entre los países en desarrollo, por considerarlo desequilibrado en sus efectos. Estos países argumentan que sus normas les plantean obstáculos en la búsqueda de la seguridad alimentaria y el apoyo a su propia agricultura, haciendo al mismo tiempo demasiado poco para impedir que los países en desarrollo subvencionen y protejan la suya.

66. El Acuerdo se concentra en la reducción del apoyo a la agricultura interna más que en la promoción de la seguridad alimentaria como tal. Ahora bien, el Acuerdo tiene por cierto un efecto en la seguridad alimentaria. Por ejemplo, mientras que la reducción de los aranceles sobre los alimentos importados proporciona menores ingresos a los vendedores netos de productos alimenticios (como los propietarios de tierras), también lleva a una bajada de los precios de los alimentos para los compradores netos (como los campesinos sin tierras o la población urbana pobre) y de esta manera puede promover la seguridad alimentaria.

67. El Acuerdo no descarta el apoyo a la agricultura interna, sino que más bien trata de evitar el apoyo distorsionado al comercio, como los aranceles y ciertos tipos de subvenciones. Esto se permite en la mayoría de los casos hasta un nivel del 10 por ciento del valor de la



producción agrícola para los países en desarrollo. Sin embargo, éstos carecen en general de recursos para aprovechar plenamente esta disposición y no pueden elevar los aranceles sobre los productos alimenticios sin consecuencias graves para su población pobre. En cambio, los países desarrollados tienen mayor flexibilidad en la práctica, puesto que poseen los recursos necesarios para otorgar subvenciones y también pueden elevar los aranceles sobre los alimentos sin consecuencias graves.

68. Las inversiones propuestas en el Programa de Lucha contra el Hambre no entrañan un apoyo que distorsiona el comercio agrícola. Las inversiones en infraestructura rural, investigación o programas de alimentación para la población hambrienta simplemente reducen los costos de producción en general o equipan a la población de un país para participar de manera productiva en el trabajo y el comercio y, a efectos prácticos, no son contrarias a las disposiciones de la OMC sobre la ayuda interna. Es más, las subvenciones a los insumos y la inversión concedidas a los agricultores de bajos ingresos y con escasos recursos de los países en desarrollo están expresamente exentas de la disciplina.

69. Es importante que los países en desarrollo tengan en cuenta que cuanto mejores sean su infraestructura, sus instituciones y su capacidad de investigación y desarrollo mayores serán sus beneficios derivados del comercio. Por citar un ejemplo de infraestructura, los costos de transporte y seguros representan más de 25 por ciento del valor total de las exportaciones para un tercio de todos los países africanos. La inversión en la Esfera prioritaria 3 que se propone en este documento debería mejorar la infraestructura de transporte y comercialización en los países en desarrollo, promoviendo al mismo tiempo la inocuidad de los alimentos y mejorando así la competitividad global.

70. Sin embargo, es natural preguntarse si el aumento de la producción interna conseguido mediante este programa de inversión y las reformas correspondientes de las políticas son sostenibles, a la vista de la competición de los productores y exportadores agrícolas de otros países, en particular desarrollados, que se benefician de subvenciones y protección. Estas medidas de apoyo tienen dos efectos negativos en los campesinos de los países en desarrollo. En primer lugar, hacen que la competición de las importaciones sea difícil por sí misma. En segundo lugar, afectan a las exportaciones. Así pues, resulta difícil para los agricultores de los países en desarrollo vivir de la agricultura.

71. Se aduce aquí que las inversiones propuestas fortalecerán la capacidad de los agricultores de los países en desarrollo para competir con sus homólogos de los países desarrollados. Al mismo tiempo, una reducción del apoyo distorsionador del comercio a la agricultura debería promover la expansión de ésta en los países en desarrollo, aunque, naturalmente, habría costos de ajuste a corto plazo que habría que tener en cuenta. Ahora se está tratando de introducir este programa mediante las negociaciones multilaterales en el marco de la Ronda de Doha. A continuación se exponen algunas de las cuestiones importantes de las negociaciones que preocupan a los países en desarrollo:

- *Aranceles agrícolas: crestas y progresividad.* Las estructuras arancelarias de muchos países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se caracterizan por las crestas y la progresividad arancelarias. Muchos productos agrícolas (y de otro tipo) en los que los países en desarrollo tienen ventaja comparativa tienen que hacer frente en países de la OCDE a crestas arancelarias muy por encima de los aranceles medios. Además, hay una progresividad arancelaria, es decir, los aranceles son mayores para los productos más elaborados, siendo en algunas ocasiones para los productos en la fase final de fabricación el doble que para los que están en las fases iniciales. Esto va en contra del fomento de las actividades de valor añadido en los países en desarrollo.

Hay que señalar que las estructuras arancelarias de los países en desarrollo también se caracterizan por crestas y progresividad. Debido a que esto perjudica las importaciones procedentes de otros países en desarrollo, hay que esforzarse por reducirlas.

- *Obstáculos no arancelarios: alegaciones de dumping, normas y reglas de origen.* No sólo han crecido exponencialmente en los años noventa las alegaciones antidumping comunicadas a la OMC, sino que la inmensa mayoría van en contra de las importaciones de países en desarrollo. Una tendencia reciente perturbadora es que algunos países en desarrollo también han comenzado a utilizar abundantemente este mecanismo, a menudo en contra de otros países en desarrollo.

Aunque es general la aceptación de la necesidad de normas sobre la inocuidad de los alimentos, el nivel de rigor es con frecuencia objeto de debates científicos. Para poner un ejemplo, el Banco Mundial estima que la aplicación uniforme de las normas del Codex Alimentarius sobre contaminación con aflatoxinas en los países desarrollados, en contraposición a varias normas autónomas aplicadas en la actualidad, daría lugar a un aumento del 50 por ciento de las exportaciones de cereales y nueces procedentes de 31 países, de los cuales 20 son países en desarrollo, con destino a mercados en Europa, Japón, Australia y Canadá, sin repercusiones graves en la salud pública. Éstos con frecuencia no están equipados para hacer frente a las necesidades en materia de normas y etiquetado de los productos y requieren inversiones importantes para ello. Las inversiones en el marco de la Esfera prioritaria 3 del Programa de Lucha contra el Hambre abordan directamente este problema.

Muchos países en desarrollo se benefician de un acceso preferencial a los mercados. Sin embargo, las rigurosas normas de origen aplicadas aquí han reducido considerablemente la eficacia de tales programas y se requieren mejoras importantes.

- *Ayuda a la agricultura.* De las transferencias directas totales a la agricultura en los países de la OCDE de unos 318 000 millones de dólares EE.UU. en 2002, 235 000 millones de dólares equivalieron a ayudas directas a los agricultores<sup>3</sup>. Muchos países en desarrollo exportan un volumen considerable de productos que reciben esta ayuda (por ejemplo,

azúcar, arroz, frutas y hortalizas) y se ven afectados directamente por pérdidas de exportaciones. Además, estos países y otros que producen para los mercados internos se ven afectados por la caída de los precios y el dumping. También hay tendencia a la aparición de crestas arancelarias sobre artículos que ya se benefician de ayuda en los precios o de otra índole, dificultando enormemente la competencia de los agricultores de los países en desarrollo. Cabe señalar, sin embargo, que no todas las medidas en virtud de las cuales se concede dicha ayuda son distorsionadoras del comercio.

72. Es preciso juzgar las disposiciones actuales sobre las subvenciones y la protección en contraposición al reconocimiento de las necesidades de desarrollo. En el marco de las negociaciones comerciales internacionales, los países en desarrollo deben adoptar también medidas para reducir sus propios obstáculos a las importaciones procedentes otros países, especialmente en desarrollo. Este tipo de ayuda no sólo perjudica a los consumidores (sobre todo por lo que se refiere a los productos alimenticios), sino que también reduce la competitividad de las exportaciones del país, por lo que se debe utilizar tras un examen cuidadoso.

73. La puesta en marcha de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales en 2001 había despertado la esperanza de que se tuvieran en cuenta las preocupaciones de los países en desarrollo en relación con el desarrollo y la seguridad alimentaria. Por desgracia, en el momento actual el futuro de la Ronda de Doha es incierto, a la vista del fracaso de la Conferencia Ministerial de Cancún.

74. En sus esfuerzos por aumentar su competitividad en los mercados tanto internacionales como internos y mejorar los medios de subsistencia de la población pobre y hambrienta, los países en desarrollo –en particular los más pobres– necesitan asistencia externa. En este sentido son alentadoras las promesas de donantes importantes durante la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de aumentar la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Es particularmente urgente invertir el fuerte descenso de la AOD destinada al desarrollo agrícola y rural.

#### **LOGRAR QUE EL ENTORNO NORMATIVO INTERNO SEA PROPICIO PARA REDUCIR LA POBREZA Y EL HAMBRE**

75. No puede exagerarse la importancia que revisten unas políticas macroeconómicas acertadas para promover el desarrollo agrícola y rural y la reducción de la pobreza. Si bien parece existir una tendencia a desviarse de la observancia del criterio de atenerse a objetivos macroeconómicos rígidos que caracterizó los años ochenta y la mayoría de los noventa, se acepta con todo ampliamente que, a menos que los gobiernos suscriban los objetivos de una estabilidad macroeconómica a largo plazo, no es probable que sean eficaces las reformas en el sector agrícola. Las políticas macroeconómicas de carácter estable y previsible alientan el ahorro y la inversión, desalientan la fuga de capitales y hacen que los esfuerzos del sector privado se

centren en promover la eficiencia, en lugar de anticipar las crisis macroeconómicas y reaccionar a ellas.

76. Aunque muchos países en desarrollo han avanzado hacia una situación de estabilidad macroeconómica, las asignaciones presupuestarias con destino al desarrollo agrícola y rural siguen siendo sumamente bajas. El aumento sustancial de estas asignaciones constituye un elemento decisivo cuando prevalecen el hambre y la pobreza y los resultados de la agricultura, espina dorsal de la economía, son muy inferiores al potencial existente.

77. La formulación y aplicación de las políticas deberán basarse en un proceso que estimule la participación de los sectores pobres de la población y haga intervenir a las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado, a fin de aumentar su identificación con los objetivos previstos y reforzar el consenso en cuanto a la acción. Ello facilitará asimismo la movilización de capital privado para la consecución del objetivo de una reducción sostenible del hambre y la pobreza. Una descentralización administrativa y fiscal hace que sea más probable que los pobres tengan voz y voto en las decisiones que les afecten. Otra esfera decisiva de la acción del sector público es la mejora del funcionamiento de los mercados mediante leyes y reglamentos apropiados que garanticen una competencia leal, salvaguarden el acceso de los pobres a los mercados y velen por que se cumplan las normas sanitarias, fitosanitarias y ambientales.

78. Como el sector agrícola entraña un alto grado de riesgo, también es necesario promover y perfeccionar instrumentos que permitan atender las necesidades existentes, especialmente las de los grupos más vulnerables, en lo que concierne a la gestión de los riesgos. Ello comprende medidas para velar por que los mercados de servicios financieros permitan a la población rural ahorrar, hacer préstamos y obtener crédito en forma más eficiente.

79. Por último, en las políticas relativas a la economía rural se debe tener presente el hecho de que cada vez es más evidente que la agricultura tan sólo no basta para mantener los medios de subsistencia de las familias rurales pobres, y ello explica la importancia de las actividades rurales no agrícolas, sobre todo habida cuenta de que tales actividades brindan a la población pobre una vía para salir de su situación de pobreza y constituyen parte integrante de sus estrategias para la gestión de los riesgos y para hacer frente a éstos. Es preciso contar con políticas e instituciones que permitan desarrollar la infraestructura rural, fomentar la capacidad empresarial y garantizar unos mercados competitivos y basados en un comercio leal para las pequeñas empresas rurales.

#### **POLÍTICAS RELATIVAS A LAS ESFERAS PRIORITARIAS DEL PROGRAMA DE LUCHA CONTRA EL HAMBRE**

80. En los párrafos siguientes se abordan las cuestiones normativas fundamentales que están más directamente relacionadas con las cinco esferas prioritarias propuestas de inversión.

81. *Mejorar la productividad agrícola de las comunidades rurales pobres.* La cuestión normativa fundamental en esta esfera prioritaria es aumentar la capacidad de las comunidades rurales, sobre todo las que son pobres y vulnerables, para organizarse y desempeñar un activo papel en relación con los asuntos que afectan a sus medios de subsistencia. Ello debería traducirse en una mayor disponibilidad de tecnologías que se ajusten a las necesidades de la población rural pobre, y también a una mayor adopción de ellas.

82. Las asociaciones de pequeños agricultores y las organizaciones comunitarias rurales en coalición con las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar una importante función en lo concerniente a paliar algunas de las desventajas más graves con que se enfrentan sus miembros, así como los que son ajenos a ellas.

83. Una acción colectiva y coordinada garantiza una mayor atención y reacción por parte del proceso político a las necesidades de las comunidades y sus miembros, impide el abuso del poder de mercado, en cuanto a la fijación de precios de los productos e insumos agrícolas, por los grandes compradores y vendedores, permite a los productores lograr las considerables economías de escala que comportan las actividades de adquisición de insumos y de comercialización de productos, y facilita el intercambio de información y el acceso al crédito. El papel de esas asociaciones y coaliciones es especialmente importante habida cuenta de que el Estado ha dejado de desempeñar la función relativa a la prestación de servicios de comercialización y la concesión de crédito.

84. *Desarrollar y conservar los recursos naturales.* Con pocas excepciones, las posibilidades de aportar más recursos naturales para fines de producción agrícola (en particular, recursos de tierras y aguas) son limitadas. La única opción viable es un proceso de intensificación sostenible, es decir, un aumento de la productividad de la tierra y los recursos hídricos y genéticos de manera que no corran un peligro inaceptable la calidad y la capacidad productiva futura de esos recursos. El entorno normativo debe garantizar que esa intensificación sea realmente sostenible y beneficiosa para las poblaciones interesadas.

85. El acopio de información de referencia sobre los recursos naturales renovables es necesario para supervisar las variaciones a lo largo del tiempo. Es preciso elaborar instrumentos de apoyo a la adopción de decisiones prácticas para los agricultores locales, como un componente importante del fomento de la capacidad en lo concerniente a un enfoque participativo del aprovechamiento y conservación de los recursos naturales.

86. En cuanto a los recursos hídricos, la cuestión normativa fundamental es la creciente competencia entre las necesidades de agua para la agricultura y las relativas a otros usos de este recurso (doméstico, industrial y de los ecosistemas). Como el sector agrícola es con mucho el mayor usuario de agua, la eficiente utilización de este recurso en la agricultura debería ser el punto de partida para ampliar la disponibilidad de agua a fin de atender otros usos. Encontrar el equilibrio apropiado entre una agricultura de secano mejorada y el riego

intensivo, a fin de aumentar el potencial agrícola al tiempo que se promueve la seguridad alimentaria y reducción de la pobreza, constituye un reto para los países. Las políticas ligadas a la utilización del agua en la agricultura deben prever incentivos para lograr que aumente la eficiencia y garantizar que toda escasez de este recurso se señale debidamente a sus usuarios. Unos derechos transparentes, estables y transferibles de utilización del agua en el caso de los usuarios individuales o los grupos son un potente instrumento para promover la eficiencia y la equidad en su distribución.

87. En cuanto a las tierras para fines agrícolas, las cuestiones normativas más importantes se refieren al acceso y la tenencia (propiedad individual o comunitaria, arrendamiento o derechos de usufructo a largo plazo), mejores prácticas de ordenación de tierras, e inversiones para promover la fertilidad de los suelos con un horizonte a largo plazo. Si se garantiza el acceso a la tierra ello contribuirá en forma significativa a su aprovechamiento en forma sostenible. En este contexto es especialmente importante potenciar los derechos de la mujer a poseer y heredar tierras. Las políticas deberían reconocer la complejidad de los actuales sistemas de tenencia de la tierra y de las disposiciones formales y oficiosas en cuanto a los derechos a utilizarla. Deben tener presentes los efectos de una mayor mortalidad de la generación productiva de las zonas rurales como consecuencia de la pandemia de VIH/SIDA y sus posibles repercusiones en las modalidades de utilización de la tierra y las disposiciones en materia de herencias.

88. Las medidas para garantizar el acceso actual y futuro a una diversidad suficiente de recursos genéticos para la alimentación y la agricultura exigen una acción normativa, tanto a nivel internacional como nacional. En cuanto a la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos fitogenéticos, el marco normativo correspondiente figura en el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura y el Plan Mundial de Acción de Leipzig. Sin embargo, las medidas previstas en el Tratado tienen que integrarse en los programas nacionales de desarrollo agrícola y rural. Es menester establecer un marco regulador apropiado para la distribución de variedades y de semillas que facilite el logro de sinergias entre los sistemas públicos, privados y no estructurados de semillas. En cuanto a los recursos zoogenéticos, aún hay que elaborar marcos reguladores internacionales y nacionales a fin de que sirvan de orientación para las medidas en el plano nacional.

89. Por lo que respecta a la pesca, la cuestión normativa de importancia vital es limitar el acceso a las poblaciones naturales de peces cuya captura, especialmente en el caso de las poblaciones marinas, ha llegado a los límites sostenibles o los ha superado. El respeto de los límites al acceso a las poblaciones de peces exige que los gobiernos y las comunidades pesqueras compartan la responsabilidad y las facultades para adoptar decisiones en relación con el aprovechamiento de los recursos pesqueros. Durante el decenio de 1990 se concluyeron varios acuerdos mundiales acerca de la forma de ordenar las capturas de la pesca marina a fin de garantizar la conservación y el aprovechamiento sostenible a largo plazo de los ecosistemas marinos.

Esos instrumentos incluyen el Código de conducta para la pesca responsable adoptado por la Conferencia de la FAO en 1995, y el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre poblaciones de peces, de 1995, que entró en vigor al final de 2001.

90. En el sector de la silvicultura se requieren políticas e instituciones para garantizar una completa contabilidad del valor de los recursos y beneficios que reciben los distintos miembros de la sociedad. Éstos tienen que incorporarse al proceso de adopción de decisiones acerca del aprovechamiento y conservación de esos recursos. Las políticas deberían alentar y promover la participación en la planificación forestal y la ordenación de los bosques de las principales partes directamente interesadas. En muchos casos es menester que las políticas que afectan el acceso y la ordenación de los bosques prevean una mayor transparencia y una gestión responsable. Se necesitan un fortalecimiento y una coordinación de las instituciones en los planos nacional e internacional para garantizar la inclusión de los valores no ligados al mercado que comportan los bosques, como la biodiversidad, la absorción del carbono y la protección de las cuencas hidrográficas. También es importante que en las políticas que afectan la ordenación de los recursos forestales se reconozca el papel amortiguador y de protección que éstos desempeñan en relación con la seguridad alimentaria de los miembros más pobres de la sociedad.

91. *Ampliar la infraestructura rural y aumentar el acceso a los mercados.* Un problema normativo de carácter fundamental en la provisión de una infraestructura es hacer frente al abandono relativo en que se tiene a las comunidades rurales pobres. Aunque la participación del sector privado en la construcción de obras de infraestructura y en los servicios para su mantenimiento puede incrementar la eficiencia y permitir atender mejor las necesidades globales, puede significar asimismo que las regiones agrícolas pobres sigan estando insuficientemente atendidas. El sector público deberá seguir desempeñando un activo papel en la provisión de infraestructuras que redunden beneficios de la población pobre, por ejemplo, en la construcción de caminos secundarios o rurales. El enfoque en materia de políticas debería alentar la descentralización y la participación de la comunidad en la planificación, realización, mantenimiento y financiación de las inversiones en infraestructura a fin de garantizar una prestación de servicios sostenible e impulsada por la demanda de los usuarios, y también tomar en consideración varias formas de asociaciones entre el sector público y el privado.

92. El logro de un mayor acceso al mercado implica la existencia de marcos normativo, legislativo y regulador coordinados que sean compatibles con las obligaciones internacionales en cuanto a la inocuidad de los alimentos y la sanidad vegetal y animal. Se deberán formular y aplicar políticas a este respecto, sobre todo en los países donde la contaminación de los alimentos y las enfermedades de las plantas y el ganado son endémicas. Las actividades en régimen de asociación entre el sector público y privado van desde las instalaciones y servicios de suministro hasta las de certificación, y los enfoques flexibles en cuanto al cumplimiento progresivo de las normas son medios eficaces para aumentar el acceso al comercio.



93. *Reforzar la capacidad de generación y difusión de conocimientos.* Las medidas normativas deberán tener por finalidad lograr que la población pobre participe en los beneficios derivados del progreso tecnológico (agricultura, información, energía y comunicación). Ello se aplica especialmente a las áreas con un escaso potencial agroecológico, que las investigaciones comerciales privadas suelen dejar de lado. Se necesita financiación pública para el desarrollo y/o adaptación de las opciones tecnológicas en relación con esas áreas.

94. Las políticas en este campo deberán promover opciones tecnológicas con el doble objetivo de la productividad agropecuaria y la sostenibilidad ambiental. A corto plazo, la política en materia de investigaciones debería centrarse en la identificación y eliminación de las limitaciones a la adopción de prácticas que promueven una utilización óptima de las actuales tecnologías, inclusive la agricultura biológica, la agricultura de conservación y el manejo integrado de plagas. Se necesitan nuevas tecnologías para las zonas donde hay escasez de tierra, agua o mano de obra, o que se enfrentan con especiales problemas en lo que respecta al suelo o el clima. Es preciso fomentar tecnologías que permitan economizar fuerza de trabajo a fin de responder a la escasez de mano de obra de las familias encabezadas por mujeres y las afectadas por el VIH/SIDA, en las que esa escasez constituye la principal dificultad y limitación para un cultivo diversificado y sostenible. La aplicación de un enfoque participativo al diseño y generación de tecnologías ha cobrado en la actualidad creciente aceptación. Las organizaciones de agricultores, las asociaciones y grupos de mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil pueden promover las alianzas necesarias entre los agricultores y los científicos a fin de que las opciones tecnológicas sean relevantes y se basen en la demanda de los usuarios. Las políticas nacionales deberán facilitar el establecimiento de vínculos funcionales entre la investigación, la extensión, la educación y las comunicaciones.

95. *Asegurar el acceso de las personas más necesitadas a los alimentos mediante sistemas de protección social y otros programas de asistencia directa.* Las políticas que propicien el logro de los objetivos de esta esfera prioritaria deberán partir entre otras cosas de un enfoque basado en los derechos humanos. A este respecto, un requisito normativo fundamental es la existencia de información que permita determinar con exactitud quiénes son las personas hambrientas y dónde habitan. La FAO y el PMA pueden ayudar a los gobiernos a llevar a cabo una orientación efectiva hacia los destinatarios, por medio del Sistema de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV) y el sistema de análisis y cartografía de la vulnerabilidad.

96. Los programas de prestación de asistencia directa a las personas hambrientas sólo pueden tener éxito cuando los gobiernos crean una capacidad efectiva para proporcionar la ayuda. Ello exige la existencia de un entorno normativo nacional que propicie el desarrollo de redes de seguridad social, que pueden establecerse en cooperación con las organizaciones de la sociedad civil. En las políticas relativas a estas redes, correctamente orientadas a reducir el hambre, se deberá reconocer la especial vulnerabilidad de las mujeres y los niños a la malnutrición en



épocas críticas de sus vidas, y apoyar la elaboración y ejecución de programas tales como los de alimentación de la madre y el niño, la enseñanza de la salud y la nutrición y la alimentación escolar.

97. Es indispensable un decidido compromiso y políticas relevantes a nivel nacional a favor de la igualdad del hombre y la mujer, y de los derechos de ésta, para aumentar el acceso a los alimentos. A nivel de la familia, la condición de la mujer ha demostrado ser la variable más importante en lo que respecta a reducir la malnutrición.

98. Por último, es fundamental la existencia de un decidido empeño en materia de políticas por parte de los gobiernos y de los agentes no estatales a fin de que la asistencia humanitaria internacional garantice el acceso a los alimentos en épocas de conflicto y de crisis.

### **HAMBRE EN EL MEDIO URBANO**

99. La mayoría de las personas pobres y hambrientas del mundo en desarrollo viven en zonas rurales, en las que continuarán hasta el año 2015 y posiblemente más adelante. Puesto que la atención primordial del Programa de Lucha contra el Hambre se concentra en las medidas que han de adoptarse desde ahora hasta el año 2015, está justificada la importancia que se concede al hambre en el medio rural. Sin embargo, es necesario examinar el problema del hambre en el medio urbano, a la vista del rápido crecimiento de las poblaciones que lo ocupan: la División de Población de las Naciones Unidas estima que la población urbana igualará la rural y posteriormente la superará a partir de 2020. Del crecimiento de la población mundial de 2 200 millones de habitantes proyectado entre 2000 y 2030, 2 000 millones corresponderán a las ciudades del mundo en desarrollo. Los datos de una encuesta sobre la pobreza y la subnutrición infantil demuestran que en muchos países ha aumentado el número absoluto de personas pobres y subnutridas que viven en las zonas urbanas, así como la proporción de pobreza y subnutrición globales en el medio urbano.

100. La población urbana pobre depende de manera desproporcionada del sector no oficial para su empleo e ingresos y se basa principalmente en las compras en el mercado para su suministro de alimentos. En un pequeño número de casos, la agricultura urbana puede ser una fuente de medios de subsistencia y suministro de alimentos al hogar, especialmente en las antiguas zonas rurales incorporadas a las ciudades.

101. Como consecuencia de la dependencia de los hogares urbanos de los alimentos precocinados y vendidos en la vía pública, su alimentación suele ser más rica en azúcares y grasas que la de los hogares rurales, contribuyendo así a una mayor incidencia de obesidad y enfermedades no transmisibles en el medio urbano, especialmente al estar asociado el estilo de vida en él con niveles más bajos de actividad física. Al mismo tiempo, un entorno con una densidad mayor de población y poco sano (contaminación del aire, servicios higiénicos insuficientes, escasa calidad

del agua potable) puede dar lugar a niveles superiores de enfermedades transmisibles, a pesar de que los servicios médicos tienden a ser mejores en las ciudades.

102. *Respuestas de orden normativo a la inseguridad alimentaria urbana.* La formulación de políticas y programas orientados a la seguridad alimentaria urbana se ve facilitada por el hecho de que estas políticas: *a)* tienen que llegar a una población mucho más concentrada en el espacio, *b)* pueden basarse en una red de servicios públicos (educación, salud) que suelen estar más avanzados y tener mayor alcance que los del medio rural, y *c)* pueden basarse en una sociedad civil más eficaz y en redes de ONG que pueden servir de puente entre las actuaciones de los sectores público y privado. Al mismo tiempo, el elevado número de actividades en las que interviene la población pobre limita el alcance de las políticas concentradas en sectores específicos para mejorar sus medios de subsistencia. En general, las políticas relativas a la seguridad alimentaria urbana se agrupan en dos categorías amplias: *i)* las que mejoran y protegen los medios de subsistencia de la población pobre, y *ii)* las encaminadas directamente a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional.

- i) Políticas para mejorar y proteger los medios de subsistencia urbanos.* Para brindar a la población urbana hambrienta oportunidades de mejorar la base de sus medios de subsistencia hay que respaldar las actividades productivas en las que interviene, especialmente las que tienen un alto coeficiente de mano de obra no calificada (obras públicas, construcción, pequeñas actividades de comercio y servicios). La potenciación del funcionamiento de los mercados urbanos mediante la mejora de la infraestructura y el fortalecimiento de las instituciones de mercado reducirá los costos de transacción y facilitará la participación de la población urbana pobre en ellos.

La mejora del sistema de gobierno y la eliminación de la corrupción tienen particular importancia, a la vista de la dependencia de la población urbana pobre del sector no oficial. En las entrevistas realizadas con personas pobres por el Banco Mundial se señaló la corrupción y el hostigamiento de la policía como una de sus principales lamentaciones.

Es particularmente útil la reducción de los obstáculos para establecer y ampliar pequeños negocios de manera legal. La transformación de los derechos no oficiales a bienes en derechos oficiales, tal vez buscando la manera de conceder el derecho a una tierra de posesión no oficial, ofrece la posibilidad de desbloquear grandes cantidades de capital que ya existe, pero que no se puede destinar a un uso productivo, por ejemplo como garantía para la obtención de préstamos con fines productivos. Esta política también puede ser una fuente de ingresos para las administraciones de las ciudades si cobran pequeñas tarifas por la emisión de certificados de propiedad.

Los programas eficaces de redes de seguridad social, por ejemplo las subvenciones a la alimentación y la asistencia sanitaria, las transferencias de dinero en efectivo y

la asistencia a los desempleados, pueden ser decisivos para proteger los medios de subsistencia de la población urbana pobre, dada su fuerte dependencia de la economía no oficial. Por consiguiente, es importante garantizar que estos beneficios no se limiten a los participantes en la economía oficial.

Se estima que en la agricultura urbana y periurbana intervienen 800 millones de residentes del medio urbano en todo el mundo y de ella procede alrededor del 15 por ciento de todos los alimentos que se consumen en las zonas urbanas. El cultivo de hortalizas puede contribuir de manera importante a los medios de subsistencia urbanos, puesto que se puede llevar a cabo en pequeñas parcelas de tierra utilizando aguas residuales y su venta puede financiar la compra de otros alimentos por la población pobre. Las hortalizas son también una fuente valiosa de vitaminas y micronutrientes. Asimismo, la agricultura periurbana es una fuente significativa de carne, leche y huevos. La posible ampliación de la agricultura urbana tendrá que hacer frente a una competencia creciente por la tierra para viviendas, infraestructura y otros servicios públicos. Las políticas para la agricultura urbana también tendrán que conciliar sus posibles beneficios con los costos que lleva consigo para el medio ambiente y la salud.

- ii) *Apoyo directo a la seguridad alimentaria y nutricional urbana.* En las políticas y programas para reducir la inseguridad alimentaria urbana hay que tener presentes su carácter y sus principales causas. Un aspecto importante es la calidad y la salubridad de la alimentación. Los hogares urbanos, en particular los pobres, dependen enormemente de los alimentos precocinados que se venden en la vía pública, gastando a menudo hasta un tercio de sus ingresos en ellos. Esto se debe en parte a que tienen un acceso limitado al combustible para cocinar y en parte a que la compra de alimentos precocinados permite ahorrar tiempo, que tiene un costo de oportunidad elevado en las zonas urbanas. El alto contenido de grasas y azúcares de tales alimentos puede favorecer la obesidad y facilitar la propagación de enfermedades no transmisibles.

Las políticas deben abordar las causas de la alimentación poco sana en lugar de tratar de disuadir el consumo directamente (mediante reglamentación o impuestos). Por ejemplo, en la medida en que la población urbana pobre depende de los alimentos vendidos en la vía pública debido a la escasez de combustible para cocinar, serían más eficaces las políticas para mejorar el acceso a ese combustible por dicho sector de la población. De manera análoga, en la medida en que los alimentos vendidos en la vía pública se preparan y sirven en condiciones menos higiénicas que los preparados en casa, las políticas deberían concentrarse en mejorar la inocuidad y calidad de los alimentos comprados. Esto se puede conseguir mediante la educación y capacitación sobre la manipulación higiénica de los alimentos, la sensibilización del público y programas de enriquecimiento y suplementación de los alimentos. Debido a que los alimentos precocinados pueden ser poco sanos, es necesario promover el diálogo con

las industrias alimentarias, insistiendo en la importancia de las grasas menos saturadas, el uso de más fruta y hortalizas y un etiquetado efectivo de los productos alimenticios. También son necesarios incentivos para la comercialización y producción de alimentos más sanos. En la colaboración con los asociados que se ocupan de publicidad, medios de comunicación y actividades de esparcimiento, es necesario subrayar la importancia de los mensajes claros y sin ambigüedades para los niños y los jóvenes. Es fundamental mejorar el acceso a agua potable inocua a fin de reducir la incidencia de enfermedades transmitidas por ella. En muchos países en desarrollo, los sectores más pobres de las ciudades reciben agua corriente durante un período muy limitado de tiempo a lo largo del día, obligando a la población pobre a comprar agua a vendedores privados o quedarse sin ella. Una razón habitual es la fijación de precios inapropiados para el agua, con la consiguiente escasez de recursos para los municipios. Una solución posible del problema del acceso deficiente al agua es el establecimiento de dos precios, uno bajo o el uso gratuito para una cantidad mínima razonable y luego un fuerte aumento de los precios para las cantidades que superen ese nivel. Es necesario combinar un mejor acceso al agua con mecanismos prácticos para mejorar la higiene (por ejemplo, lavarse las manos antes de manipular los alimentos, lo cual se ha demostrado que es sorprendentemente eficaz). Los programas de vacunación e inmunización para los niños son una parte vital de la salud pública, y son esenciales para mejorar la utilización de los alimentos. Por desgracia, con frecuencia se los descuida en las ciudades de los países en desarrollo.

Por último, se requieren medidas para reducir la carga de los gastos relativos al transporte y las comunicaciones que recaen sobre la población pobre. En este sentido lo más importante es el costo del transporte. Gran parte de la población urbana pobre vive en las afueras de las ciudades y tiene que recorrer largas distancias para ir al trabajo y a hacer la compra. No se puede infravalorar la importancia de proporcionar un transporte público que funcione bien a la población pobre y promover servicios locales de mercado al por menor en las zonas donde vive. Lo mismo se puede decir de la importancia de proporcionar servicios económicos de telecomunicaciones, puesto que tienden a reducir la necesidad de uso del transporte público.

103. *Conclusión.* La inseguridad alimentaria urbana es un problema en rápido aumento en el mundo en desarrollo. En las políticas encaminadas a abordar este problema hay que tener en cuenta el carácter precario de los medios de subsistencia urbanos por una parte y, por otra, la sangría de los bolsillos de la población pobre que suponen los costos del transporte y las comunicaciones, la carga de las enfermedades transmisibles y no transmisibles y su dependencia de los alimentos precocinados. La falta de políticas debidamente formuladas probablemente traerá consigo costos elevados en pérdida de años de vida económicamente productiva, una

reducción constante del crecimiento económico y la productividad nacional y un aumento de los problemas de salud y los consiguientes costos. También hay interacciones importantes entre la seguridad alimentaria rural y urbana. La lucha más eficaz contra el hambre y la pobreza en las zonas rurales es probable que reduzca la presión que favorece la migración rural-urbana y en consecuencia la prevalencia del hambre en el medio urbano.

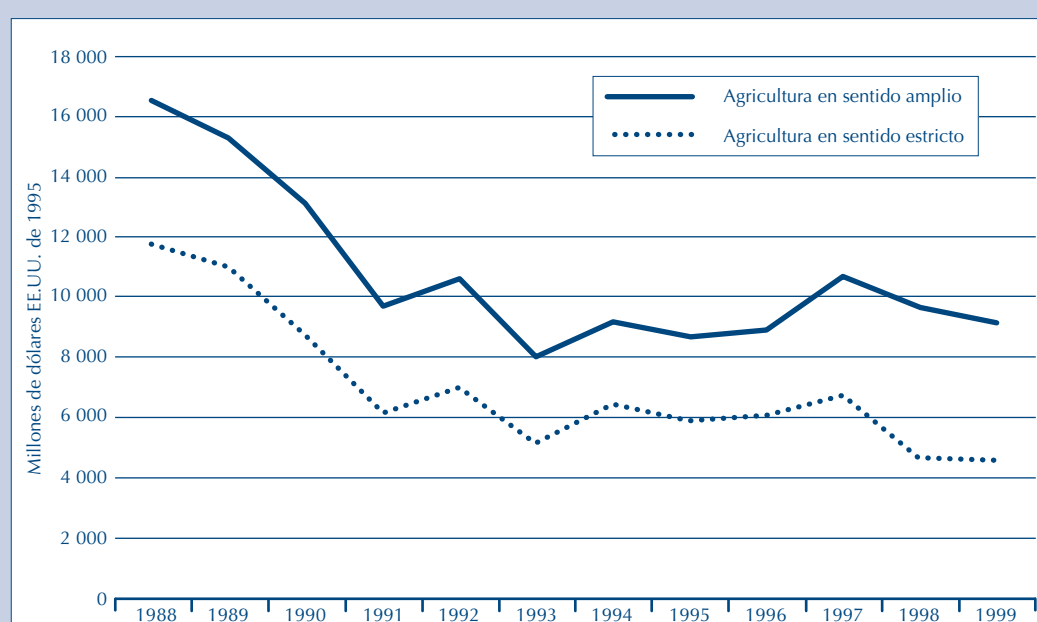
## Financiación del programa

104. El costo público adicional combinado de todas las necesidades de inversión indicadas en este programa será de aproximadamente 24 000 millones de dólares EE.UU., en precios de 2002. De ellos, 5 000 millones de dólares EE.UU. se destinarán a resolver el problema del hambre mediante transferencias directas para las personas desnutridas. Otros 19 000 millones de dólares se necesitarán para combatir el problema de la desnutrición y la pobreza rural impulsando el crecimiento agrícola y la productividad en las zonas rurales. A continuación, se examinan las posibles fuentes de financiamiento para esta última parte.

105. En el año 1999, el total de la asistencia oficial para el desarrollo (es decir, las donaciones bilaterales y multilaterales y de los flujos oficiales de capital en condiciones favorables)

Figura 2

### Compromisos de AOD para la agricultura desde 1998 a 1999



Nota: En la agricultura entendida en sentido estricto se incluyen producción de cultivos y producción animal, agua y tierra, suministro de insumos de producción, servicios agrícolas, pesca, y silvicultura. En la definición amplia se incluyen todos los elementos de la anterior más los siguientes: investigación, capacitación y extensión, manufactura de los insumos, protección del medio ambiente, agroindustrias, desarrollo rural e infraestructura y ordenación regional y fluvial.

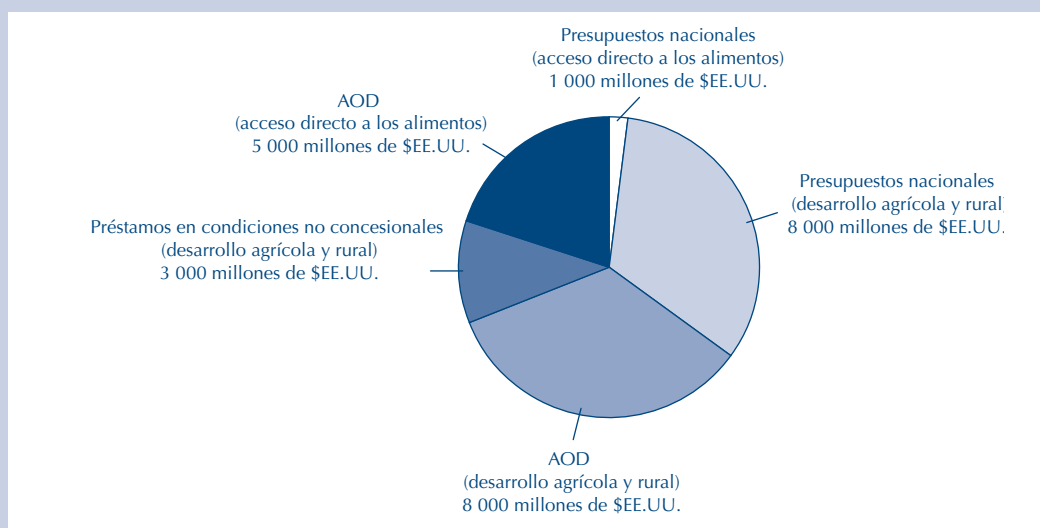
En el gráfico puede observarse la evolución de la asistencia externa en condiciones concesionarias para la agricultura desde 1988 hasta 1999, en precios reales de 1995. Las cifras representan los compromisos contraídos por los donantes. En las cifras se observa un drástico descenso de la asistencia oficial para el desarrollo durante el período en cuestión. El descenso es más pronunciado en el sector de la agricultura entendida en sentido estricto. La disminución de los flujos en condiciones concesionarias para el sector de la agricultura en sentido amplio es menor, debido sobre todo a la mayor ponderación de la protección del medio ambiente, la investigación, la extensión y la capacitación y el desarrollo rural y la infraestructura en el total de la ayuda en condiciones concesionarias a la agricultura.

para la agricultura y desarrollo rural en los países en desarrollo y en transición ascendió aproximadamente a 8 100 millones de dólares EE.UU.<sup>4</sup>, mientras que los flujos oficiales en condiciones no concesionarias sumaron alrededor de 3 000 millones de dólares. En términos reales, la disminución de la asistencia agrícola en condiciones de favor, según la definición amplia, fue de aproximadamente el 31 por ciento entre 1990 y 1999, y del 48 por ciento según la definición estrecha (Figura 2). Lamentablemente, esta tendencia a la baja no fue compensada con mayores préstamos agrícolas de las instituciones financieras internacionales<sup>5</sup>. La proporción de la agricultura en los préstamos totales –en condiciones de favor y en condiciones no concesionarias– por las mencionadas instituciones disminuyó en más del 50 por ciento durante este período: desde el 20 por ciento de los préstamos totales en 1990 a cerca del 9 por ciento en 1999. El volumen total de los préstamos agrícolas declinó del 40 por ciento en términos reales.

106. El problema de la disminución de los flujos de recursos oficiales destinados al desarrollo agrícola y rural no corresponde plenamente a la distribución del hambre en el mundo. En el marco del Programa de Lucha contra el Hambre aquí propuesto, se necesitaría una reorientación de los flujos de recursos adicionales en favor de las regiones que tienen una alta incidencia de subnutrición.

107. En la Figura 3, con un desglose más detallado en el Cuadro 2, pueden verse las contribuciones relativas de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), la asistencia en condiciones no concesionarias y el gasto nacional al costo total de este programa. Los recursos totales necesarios para el componente de desarrollo agrícola y rural de este programa ascienden a 18 600 millones de dólares EE.UU. De ese total, se prevé que unos 2 500 millones de dólares se

**Figura 3**  
**Posibles fuentes de financiación**



**Nota:** Todas las cifras están expresadas en dólares EE.UU. de 1999.

Esta figura muestra una posible opción para compartir los costos de las inversiones que se proponen aquí.

- Alrededor del 13 por ciento del gasto total en desarrollo agrícola y rural procede de préstamos en condiciones no concesionales. El saldo se distribuye prácticamente en partes iguales entre los presupuestos nacionales y la AOD.
- Alrededor del 90 por ciento del gasto en la mejora del acceso directo a los alimentos procede de la AOD y el resto de los presupuestos nacionales.

Cuadro 2  
Posibles fuentes de financiación del programa

Esfera de acción prioritaria	Total de las necesidades incrementales por año (miles de millones de \$EE.UU.)	Aumento de la asistencia oficial para el desarrollo (miles de millones de \$EE.UU.)	Aumento de la asistencia no concesionaria (miles de millones de \$EE.UU.)	Aumento por países receptores (miles de millones de \$EE.UU.)
Mejorar la productividad agrícola en las comunidades rurales pobres	2,3	1,0	0,3	1,0
Desarrollar y conservar los recursos naturales	7,4	3,2	1,0	3,2
Ampliar la infraestructura rural y el acceso a los mercados	7,8	3,3	1,2	3,3
Fortalecer la capacidad de generación y difusión de conocimientos	1,1	0,6	0,0	0,5
<b>Total del desarrollo agrícola y rural</b>	<b>18,6</b>	<b>8,1*</b>	<b>2,5</b>	<b>8,0</b>
Asegurar el acceso a los alimentos de los más necesitados	5,2	4,7	0,0	0,5
<b>Total</b>	<b>23,8</b>	<b>12,8</b>	<b>2,5</b>	<b>8,5</b>

\*De los cuales, préstamos en condiciones concesionarias = 2 800 millones de dólares EE.UU., donaciones multilaterales = 2 000 millones de dólares EE.UU., y donaciones bilaterales = 3 300 millones de dólares EE.UU.  
Fuente: Cálculos de la FAO.

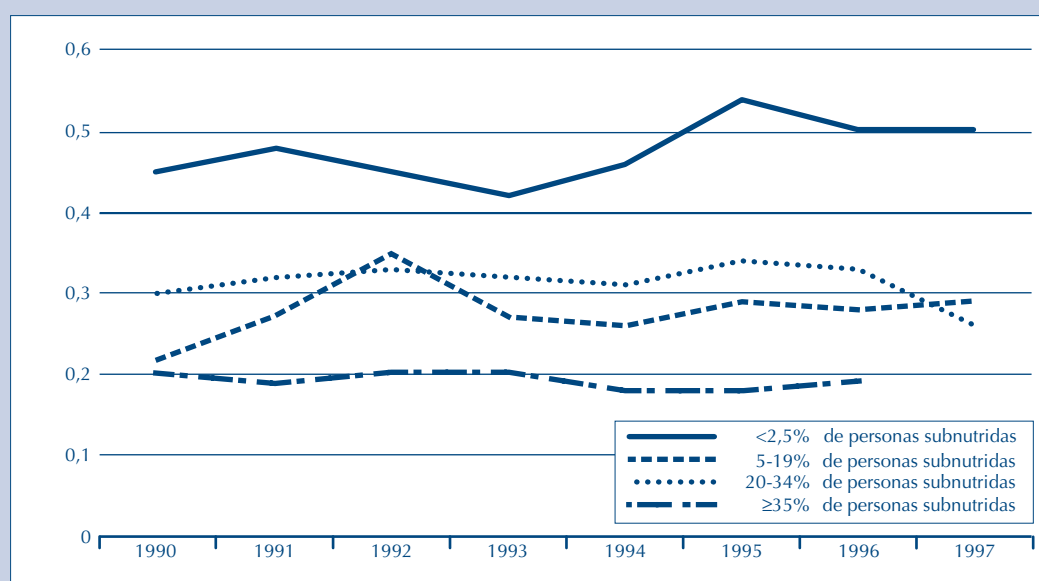
financiarán mediante flujos de asistencia en condiciones no concesionarias. Los 16 000 millones de dólares restantes se financiarán con una combinación de flujos externos en condiciones concesionarias (AOD) y recursos internos. Se prevé que la mayor parte del acceso directo al componente alimentario se financiará mediante la AOD.

108. El desglose varía según las partidas de inversión y los países. Tradicionalmente, en lo que se refiere a la agricultura y el desarrollo rural el desglose ha sido aproximadamente de 65:35 entre financiamiento interno y externo. Teniendo en cuenta las exigencias contradictorias a que se ven sometidos los presupuestos de los países en desarrollo para alcanzar otros Objetivos de desarrollo del Milenio, y habida cuenta de los esfuerzos organizados durante la Conferencia de Monterrey para aumentar la asistencia al desarrollo, parecería razonable suponer un desglose de 50:50 entre AOD y movilización de recursos internos, *por término medio*, para los recursos adicionales necesarios en el marco del Programa de Lucha contra el Hambre. Ello deja abierta la posibilidad de que los países con gran número de personas hambrientas contribuyan con una parte menor de recursos internos. Si se aplicara este principio general, se obtendría el resultado medio siguiente: mayor proporción de la AOD para las regiones donde el hambre está muy extendida, como el África subsahariana (en que se propone un coeficiente de 60:40 entre la AOD y los recursos internos), y una proporción menor de AOD para las regiones donde la prevalencia del hambre es menor, como los países en transición (25:75).



Figura 4

**Parte de la agricultura en el gasto público en relación con la parte de la agricultura en el PIB: países agrupados por prevalencia de la subnutrición**



En el eje vertical se observa la parte del gasto público en agricultura dentro el gasto total con relación a la parte de la agricultura en el PIB total. Mientras más elevada es esta relación, mayor es la importancia de la agricultura en el gasto del gobierno respecto a su importancia en el conjunto de la economía. Los países se han agrupado de acuerdo con la prevalencia del hambre. En la Categoría 1 se incluyen los países donde la parte de las personas subnutridas en el total de la población es inferior al 2,5 por ciento, etc. Debido a la falta de datos, se han omitido los países donde las personas subnutridas constituyen entre el 2,5 y el 5 por ciento de la población. Se observa que en los países que han conseguido combatir con mayor eficacia el hambre, el peso de la agricultura se refleja mejor en el gasto nacional que en los países con peores resultados, aunque en este último grupo de países la agricultura constituye el elemento esencial de economía. El abandono relativo de la agricultura en favor de proyectos de industrialización ha impedido que muchos países hagan realidad su potencial de crecimiento y de reducción del hambre.

109. Si se aplican condiciones concesionarias, la participación media propuesta de participación en los costos (50:50) dará lugar a la duplicación de la asistencia oficial para el desarrollo destinada a la agricultura y el desarrollo rural, que pasaría de unos 8 000 millones de dólares en 1999 a 16 000 millones de dólares EE.UU. al año. Expresada en función de su parte en el total del PIB agrícola de los países en desarrollo, la duplicación de la AOD hará que esa proporción sea casi igual (pero todavía algo inferior) a la de 1988. Por ello, incluso la duplicación de la AOD para el desarrollo agrícola y rural no recuperará el terreno perdido por el constante descenso registrado desde el máximo de 1988. Parece ir en aumento el consenso a favor de dicha duplicación, como se pone de manifiesto, por ejemplo, en la declaración final de la serie de sesiones de alto nivel del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de 2003. En la declaración se subraya la necesidad de un enfoque integrado para el desarrollo rural y luego se recuerdan las promesas hechas en Monterrey de aumentar sustancialmente la AOD y se piden en ese momento medidas inmediatas para duplicar como mínimo los niveles presentes de la asignación de AOD a la agricultura y el desarrollo rural.

## Recuadro 2 Compaginar el comercio con la ayuda

Mientras los países desarrollados continúan ofreciendo fuertes subvenciones a sus agricultores, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada al desarrollo agrícola y rural de los países en desarrollo ha disminuido constantemente. En cifras reales, ha bajado nada menos que un 31 por ciento durante decenio de 1990, y ha retrocedido a un nivel de sólo 6 dólares EE.UU. por trabajador agrícola. La falta de recursos para el desarrollo agrícola y rural obstaculiza los esfuerzos de los países en desarrollo para aumentar la productividad y competitividad de su agricultura y agroindustria. Donde más patente se hace este fenómeno es en la infraestructura rural, en particular en la falta de caminos rurales, servicios de investigación y extensión e instalaciones de riego, pero también en los puertos, energía y telecomunicaciones.

Los países en desarrollo carecen con frecuencia de los recursos materiales y humanos para adoptar las políticas y reformas institucionales necesarias para aplicar y aprovechar las oportunidades comerciales derivadas del Acuerdo de la OMC sobre la Agricultura. Se requieren cuantiosas inversiones con el fin de fortalecer la capacidad necesaria para aplicar los Acuerdos sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Obstáculos Técnicos al Comercio y Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. El capital necesario puede equivaler al presupuesto de desarrollo de un año en muchos de los países menos adelantados.

Si bien la ayuda no puede ser un sustituto de la eliminación de los obstáculos al comercio, continuará siendo esencial para la mitigación del hambre y la pobreza en muchos de los países más pobres. Un mayor volumen de AOD para las zonas prioritarias en el marco del Programa de Lucha contra el Hambre conseguiría, en particular, una mayor competitividad de la agricultura y de los sectores rurales de los países en desarrollo, en los mercados internos y externos. Se trataría, pues, de «ayuda para fomentar el comercio», gracias a la cual los países en desarrollo podrían compartir los beneficios de la liberalización del comercio.

110. La repercusión para los presupuestos nacionales de los países en desarrollo será un aumento medio de aproximadamente el 20 por ciento del total de los gastos en agricultura, en comparación con el pasado reciente. La Figura 4 ilustra algunos de los efectos de estos gastos: los países que dedicaron relativamente más recursos públicos a la agricultura tuvieron una menor prevalencia del hambre.

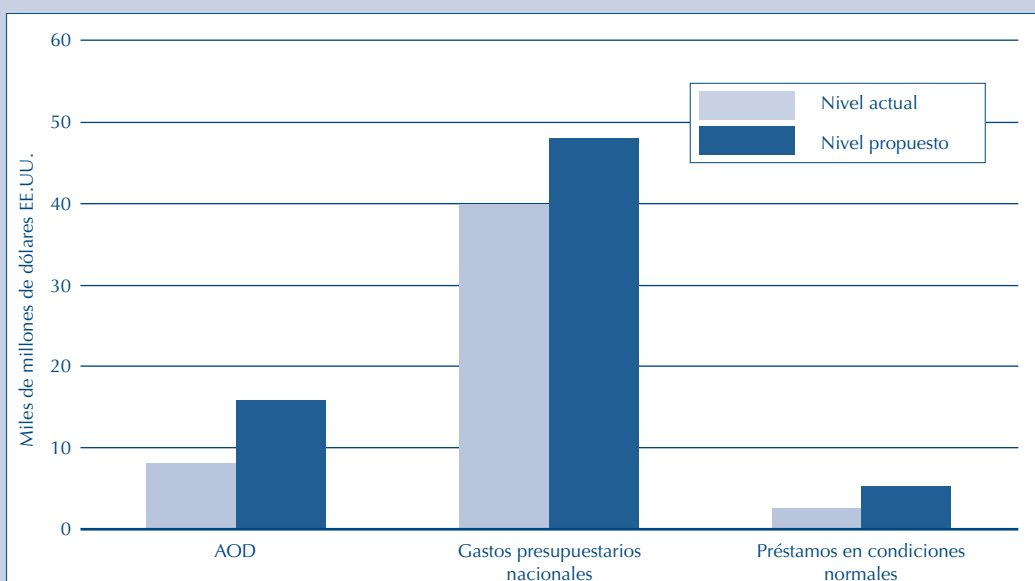
111. Hay varias opciones posibles para movilizar los recursos externos adicionales necesarios para la financiación del Programa de Lucha contra el Hambre. Deberían considerarse también formas nuevas e innovadoras. A continuación se examinan dos posibilidades.

112. La liberalización del comercio agrícola implica sustanciales ahorros para los países desarrollados, debido a la reducción de las ayudas a sus sectores agrícolas. Algunos de los recursos ahorrados podrían encauzarse en forma de AOD con el fin de promover el desarrollo agrícola y rural en los países en desarrollo. El Recuadro 2 ofrece más información al respecto.

113. En la Figura 5 se comparan las inversiones públicas incrementales en la agricultura y el desarrollo rural propuestas con las corrientes recientes de recursos con destino a dichos

Figura 5

### Niveles actuales y propuestos de gastos en la agricultura y el desarrollo rural, por fuente de financiación



*AOD destinada a la agricultura y el desarrollo rural:* El nivel actual (8 000 millones de dólares EE.UU. en 1999) corresponde a la agricultura y el desarrollo rural, entendidos en sentido amplio.

*Presupuestos nacionales:* Dado que sólo un número limitado de países proporcionan datos sobre los gastos públicos en la agricultura, ha habido que estimar la cifra correspondiente a todos los países en desarrollo. Por lo tanto, el porcentaje medio del gasto público destinado a la agricultura en los países que presentaron información se multiplicó por los datos correspondientes a 1998 sobre los «gastos generales de consumo final público» relativos a todos los países en desarrollo, en dólares EE.UU. corrientes.

Fuentes de los datos: Banco Mundial, *Indicadores del desarrollo mundial 2001*, y FMI, Estadísticas de las Finanzas Públicas.

*Préstamos en condiciones no concesionarias:* La cifra relativa al volumen actual de préstamos en condiciones no concesionarias ha sido calculada por la FAO utilizando datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de las instituciones financieras internacionales.

sectores procedentes de consignaciones presupuestarias nacionales, asistencia internacional en condiciones favorables y préstamos en condiciones no concesionarias. Cabe subrayar que la propuesta de reparto de los costos formulada en el Programa de Lucha contra el Hambre es una de muchas opciones plausibles para dividir los costos entre las distintas fuentes de financiación.

### Recuadro 3

#### **Hipótesis adoptadas en los cálculos de los beneficios y los costos**

Cabe subrayar que las estimaciones de los costos de inversión presentadas en el Programa de Lucha contra el Hambre son estimaciones iniciales de orden general y están sujetas a examen y posible revisión como parte, entre otras cosas, del Proyecto para el milenio, que es un elemento básico de la Estrategia relativa a los Objetivos de desarrollo del Milenio promovida por las Naciones Unidas. Las estimaciones son para todos los países en desarrollo. Se recuerda que se trata de estimaciones de un incremento de las inversiones públicas necesario para alcanzar el objetivo de la Cumbre Mundial sobre Alimentación de reducir a la mitad el hambre para el año 2015. Hay que subrayar una vez más que las inversiones propuestas aquí solamente tendrán los efectos deseados en el hambre y la pobreza si llegan flujos complementarios de capital privado. Esto es muy poco probable en ausencia de un marco normativo de apoyo.

Si bien estas inversiones tienen por objeto promover el desarrollo agrícola y rural, se espera que tengan repercusiones en el hambre y la pobreza tanto en el medio rural como urbano. En particular, en las estimaciones de los costos para la Esfera prioritaria 5 *infra* no se establece ninguna distinción entre la población hambrienta rural y urbana.

#### CÁLCULO DE LOS BENEFICIOS DE LA REDUCCIÓN DEL HAMBRE

Los beneficios se calculan como el valor de los años adicionales de vida sana resultantes de la mejora de la ingestión alimentaria. La diferencia entre la ingestión alimentaria media prevista con arreglo a la hipótesis de que todo siga igual (véase la nota 1) y la ingestión necesaria para alcanzar el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se utiliza para calcular los años adicionales de vida sana que se obtendrían si se alcanzara el objetivo. El cálculo se efectúa estableciendo, por métodos econométricos, una relación entre la esperanza de vida sana y un cierto número de variables que representan la disponibilidad de alimentos, el acceso a éstos y su utilización. Cada año adicional de vida sana se valora en el equivalente en 2002 de la renta per cápita proyectada respecto de los países en desarrollo en 2015, de 563 dólares EE.UU., la cifra utilizada en el estudio de la OMS sobre macroeconomía y salud.

*Fuentes de los datos:* Banco Mundial. *Indicadores del desarrollo mundial 2000*; datos FAOSTAT 2002; y OMS (esperanza de vida sana por país).

#### CÁLCULO DE LOS COSTOS DE LAS INTERVENCIONES PRIORITARIAS

##### ***Esfera prioritaria 1. Aumentar la productividad agrícola y mejorar los medios de vida y la seguridad alimentaria de las comunidades rurales pobres***

Las estimaciones de los costos de inversión relativos a esta esfera prioritaria se basan en el supuesto de que las familias de pequeños agricultores pobres puedan aumentar su productividad con una inyección única de capital inicial. El grupo destinatario está formado por familias sumamente pobres y con una escasa productividad que no pueden alcanzar su potencial de productividad debido a la falta de ahorros y crédito. Se prevé que 4,6 millones de familias recibirían asistencia de ese tipo en un primer momento. El proceso se repetiría cada año con un nuevo grupo de familias durante los 13 años siguientes, hasta alcanzar un total de 60 millones de familias para el año 2015. El costo medio por familia, de 500 dólares EE.UU., se ha derivado de un análisis de los costos del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria de la FAO (véase <http://www.fao.org/spfs> para más detalles).

### ***Esfera prioritaria 2. Desarrollar y conservar los recursos naturales***

Las estimaciones de la inversión en relación con los recursos de tierra e hídricos se basan en el supuesto de que para alcanzar el objetivo de la CMA fuere preciso un aumento limitado de la superficie cultivada, tanto de regadío como de secano, así como un incremento de la productividad de los recursos de tierra e hídricos existentes. El aumento necesario sería adicional al previsto con arreglo a la hipótesis de referencia adoptada en el estudio de perspectiva de la FAO titulado *Agricultura mundial: hacia los años 2015/2030* (véase la nota 1). La hipótesis subyacente es que el aporte calórico medio adicional necesario en cada país para reducir a la mitad el número de personas hambrientas para el año 2015 se alcanzará mediante una combinación de producción interna e importaciones. Las calorías adicionales procedentes de la producción interna y las importaciones están basadas en el coeficiente de autosuficiencia proyectado para 2015 en la hipótesis de referencia. Las estimaciones del costo total se han obtenido multiplicando las cantidades físicas por los costos unitarios, determinados con arreglo a la experiencia de la FAO.

Se necesitan inversiones para lograr la sostenibilidad en la explotación de los recursos pesqueros y forestales mediante una variedad de medidas, como las innovaciones técnicas, la reforma institucional y la rehabilitación. Los costos de esas inversiones se han calculado mediante un procedimiento similar al que se describe en el párrafo anterior.

Por lo que se refiere a los recursos fitogenéticos, los costos de estas inversiones están en consonancia con el Plan de Acción de Leipzig sobre los recursos fitogenéticos y representan la estimación del costo hecha por la FAO con arreglo a su experiencia. Las estimaciones relativas al componente de recursos zoogenéticos se basan en la experiencia de la FAO y abarcan los costos de conservación y mejora de la base de recursos zoogenéticos.

### ***Esfera prioritaria 3. Ampliar la infraestructura rural y el acceso a los mercados***

Las estimaciones de las inversiones en caminos y carreteras se basan en los requisitos mínimos en materia de densidad viaria necesarios para alcanzar el objetivo de la CMA. Los objetivos mínimos para 2015 (esto es, 5 km/1 000 personas y un 25 por ciento de todas las carreteras pavimentadas) se compararon con las densidades de población y viaria correspondientes al año 2000 para obtener una estimación, por región, de las necesidades de nuevas carreteras para 2015. Los costos de rehabilitación y mantenimiento se han calculado como porcentajes del valor incremental de las obras viarias.

Las necesidades de inversión en infraestructura de mercados se han estimado sobre la base de las proyecciones relativas al suministro adicional necesario para alcanzar el objetivo de la CMA, para calcular el cual se siguió el procedimiento explicado en las notas referentes a la esfera prioritaria 2. El costo de las medidas con objeto de crear la capacidad para cumplir las normas sanitarias y fitosanitarias constituye un componente adicional.

### ***Esfera prioritaria 4. Reforzar la capacidad de generación y difusión de conocimientos***

Basándose en la experiencia de la FAO sobre las necesidades y los beneficios relativos de la investigación, las comunicaciones y la educación, se considera que la mayor parte de las inversiones en esta esfera prioritaria deberían destinarse a la investigación agrícola, en vista de los notables beneficios, ampliamente documentados, que la investigación aplicada produce en los países en desarrollo. Se prevé que estos recursos se dividirían en partes iguales entre los sistemas nacionales de investigaciones agronómicas de los países en desarrollo y el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCAI). El resto de los fondos se destinaría a las comunicaciones y la educación, como se explica en el texto.

***Esfera prioritaria 5. Asegurar el acceso de los más necesitados a los alimentos***

La estimación se ha obtenido calculando el costo de proporcionar una dieta adecuada únicamente a las partes de la población cuya ingestión de energía alimentaria es tan baja (inferior o igual a la tasa metabólica basal multiplicada por 1,2) que no están en condiciones de trabajar. Se da por supuesto que esas personas pueden individuarse con un costo relativamente bajo, de manera que es posible orientar la asistencia a la perfección. El costo de la cesta de alimentos se estima en unos 28 dólares EE.UU. per cápita anuales. Se añaden otros 10 dólares EE.UU. en concepto de costos de transacción relacionados con la individuación de las personas necesitadas. Se da por supuesto asimismo que el número total de personas que padecen hambre se reduce en 22 millones al año, de modo que el número de personas a las que se debe alimentar se reduce proporcionalmente, al igual que el costo de ofrecer acceso directo a los alimentos. Se estima que el número de personas que reciben alimentos disminuye gradualmente desde 214 millones al comienzo hasta 110 millones en 2015. En relación con el programa de alimentación escolar, se supone un costo medio de 1 dólar EE.UU. por semana y una duración del programa de 36 semanas anuales. El costo de otros programas no se ha podido estimar debido a la falta de datos. Tampoco se dispone de estimaciones de referencia sobre los costos corrientes de los programas existentes.

## NOTAS

<sup>1</sup> La expresión «si todo sigue igual» hace referencia a las mejores estimaciones de que dispone la FAO sobre la evolución probable de la disponibilidad de alimentos, la producción agrícola, la población, los ingresos y muchas otras variables relacionadas con la nutrición con arreglo a la hipótesis de referencia adoptada en el estudio de perspectiva de la FAO titulado *Agricultura mundial: hacia los años 2015/2030*. En éste se supone, entre otras cosas, que no se realizará un esfuerzo adicional para alcanzar el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996).

<sup>2</sup> Para la elaboración de la presente sección han servido de gran ayuda las contribuciones del Programa mundial de alimentos (PMA) y el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA). También refleja el marco de la política común de doble componente de reducción de la pobreza y el hambre originalmente presentada por la FAO, el FIDA y el PMA en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Monterrey en marzo de 2002. La responsabilidad última en cuanto a su contenido corresponde a la Secretaría de la FAO.

<sup>3</sup> Las cifras relativas a las transferencias totales a la agricultura y al apoyo directo a los productores agrícolas en 2002 son provisionales.

<sup>4</sup> Fuentes: Sistema de notificación de los países acreedores de la OCDE/CAD; cálculos de la FAO, utilizando la definición amplia de desarrollo agrícola y rural. Se han utilizado los datos de 1999, ya que no se dispone todavía de los de 2000 correspondientes a las transferencias del PNUD y la OPEP.

<sup>5</sup> El Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.