

# conferencia

C  
C 89/19  
Septiembre 1989

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION ROMA

25º período de sesiones

Roma, 11-30 de noviembre de 1989

S

ESTRATEGIA A LARGO PLAZO PARA EL SECTOR DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION

## Indice

## Párrafos

I.	INTRODUCCION	1 - 17
	A. El período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo	1 - 5
	B. Contenido y aspectos principales del período extraordinario de sesiones y de la EID: Algunas ideas preliminares	6 - 11
	C. Preparación de la contribución de la FAO	12 - 17
II.	CUESTIONES ACTUALES Y PERSPECTIVAS PARA LOS AÑOS NOVENTA	18 - 52
	A. La alimentación y la agricultura y el desarrollo rural a finales de los años ochenta	18 - 32
	1. Tendencias anteriores	18 - 24
	2. Cuestiones de política	25 - 32
	B. Perspectivas para los años noventa	33 - 52
	1. Crecimiento económico y agricultura	36 - 42
	2. Alivio de la pobreza y desarrollo de los recursos humanos	43 - 45
	3. Recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad	46 - 52
III.	LA ESTRATEGIA PARA LOS AÑOS NOVENTA: ESQUEMA Y EXPOSICION PREVIA DEL CONTENIDO	53 - 123
	A. Crecimiento económico y agricultura	55 - 73
	B. Mitigación de la pobreza y fomento de los recursos humanos	74 - 92
	C. Recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad	93 - 122
	D. Conclusiones	123

I. INTRODUCCION

A. El período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo

1. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha iniciado dos series interrelacionadas de actividades de interés directo para la FAO, a las que la Organización aportará contribuciones significativas. Se trata de los preparativos de la Estrategia Internacional del Desarrollo (EID) para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de la convocación de un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. El Consejo fue informado de estos asuntos en su 95º período de sesiones (CL 95/17).

2. En la resolución 43/182 sobre la EID se invita a la UNCTAD, a las comisiones regionales y a otras organizaciones y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas a que incluyan en sus programas de 1989 temas relativos a su contribución a la preparación de la EID. También se pide al Secretario General de la UNCTAD y a los jefes ejecutivos de los demás organismos, organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas que contribuyan con eficacia al proceso preparatorio de la EID aportando todos los elementos apropiados, incluida la documentación pertinente, y utilizando estudios analíticos amplios.

3. En la decisión 43/460 relativa al período extraordinario de sesiones se afirma que "el Secretario General presentará al Comité Preparatorio un informe amplio sobre la situación de la cooperación económica internacional y, en particular, sobre los medios más eficaces de reactivar el crecimiento y el desarrollo económicos de los países en desarrollo. Se pide al Secretario General que, en consulta con el Presidente de la Asamblea General, al preparar su informe celebre consultas de alto nivel adecuadas, incluso con personalidades, para contribuir al éxito del período extraordinario de sesiones". En este contexto, en nombre del Secretario General, el Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional de la Secretaría de las Naciones Unidas ha celebrado consultas con la FAO y ha solicitado aportaciones de la Organización para la elaboración de su informe al Comité Preparatorio.

4. El mandato de la FAO y su función reconocida de autoridad mundial en los sectores cruciales de la agricultura, la silvicultura, la pesca, la alimentación y la nutrición y el desarrollo rural la colocan en una posición única para contribuir a los preparativos y al éxito de la EID y del período extraordinario de sesiones. Dicha contribución debe estar a la altura de la importancia que tienen esos sectores en las economías y las sociedades de la gran mayoría de países en desarrollo.

5. El Consejo, en su 95º período de sesiones de junio de 1989, recalcó la especial importancia de la aportación de la FAO a la EID y al período extraordinario de sesiones, puesto que la alimentación y la agricultura, así como el sector rural, tenían una función decisiva que desempeñar para revitalizar el crecimiento económico y lograr los objetivos en los sectores de la nutrición, el alivio de la pobreza, el desarrollo humano y el medio ambiente. Asimismo tomó nota de que la FAO había hecho ya aportaciones a la labor preparatoria dentro del sistema de las Naciones Unidas, así como a la

reunión preparatoria de junio de 1989 del Comité Plenario Especial de la Asamblea General para la preparación de la EID. El Consejo insistió también en la necesidad de que la EID y el período extraordinario de sesiones se concentrasen en los resultados prácticos.

**B. Contenido y aspectos principales del período extraordinario de sesiones y de la EID: Algunas ideas preliminares**

6. El Comité Preparatorio Plenario para el período extraordinario de sesiones celebró su primer período de sesiones sustantivo del 31 de mayo al 2 de junio de 1989. Tuvo ante sí un documento titulado "Esbozo preliminar del informe amplio del Secretario General sobre la situación de la cooperación económica internacional, en particular sobre los medios más eficaces de reactivar el crecimiento y el desarrollo económicos de los países en desarrollo". En este documento se examinaban la situación y las perspectivas de la economía mundial y se enumeraban una serie de cuestiones para la reactivación del crecimiento y el desarrollo: el fortalecimiento de la cooperación económica internacional; el restablecimiento del objetivo del desarrollo; la superación de la crisis de la deuda; el aumento de las corrientes financieras hacia los países en desarrollo; el mejoramiento de la estabilidad monetaria internacional; la apertura de los mercados y el fortalecimiento del sistema comercial -productos básicos; el fomento de la cooperación regional y subregional entre países en desarrollo; Africa; el desarrollo sostenido y el medio ambiente; y un programa para el examen general del sistema de las Naciones Unidas.

7. Durante el debate se opinó en general que el documento resultante del período extraordinario de sesiones iba a establecer unos principios amplios de cooperación y a abordar las cuestiones de manera global, interrelacionada y equilibrada, reflejando los intereses de todos los países. Aunque habría orientaciones para la acción no se darían indicaciones detalladas. En particular, ofrecería un marco para otros acontecimientos importantes del sistema de las Naciones Unidas y contribuiría a despertar el interés y la conciencia del público. Se señalaron los vínculos existentes entre algunas de las cuestiones que debían examinarse en el período extraordinario de sesiones y las de la EID.

8. En cuanto a las cuestiones mismas, hubo acuerdo general acerca de varios aspectos, pero no se llegó a un consenso definitivo. La cuestión del programa del período extraordinario de sesiones quedó pues abierta y se invitó al Presidente a celebrar consultas oficiosas con las diversas delegaciones. El segundo período de sesiones del Comité Preparatorio para el período extraordinario de sesiones se celebrará del 26 de febrero al 3 de marzo de 1990.

9. El Comité Especial Plenario encargado de preparar la Estrategia Internacional del Desarrollo celebró su primer período de sesiones sustantivo del 5 al 9 de junio de 1989. Tuvo ante sí varios documentos con ideas y propuestas relativas a las cuestiones que debía abarcar la EID. Tres de estos documentos habían sido preparados por las secretarías del sistema de las Naciones Unidas en cumplimiento de la solicitud formulada en la resolución 43/182. Los documentos eran los siguientes: un informe del Secretario General, un informe del Equipo de Tarea del CAC sobre objetivos a largo plazo del desarrollo (la FAO había participado en las deliberaciones del Equipo de Tarea y en la preparación de este informe), y un informe de la Secretaría de la UNCTAD. Un cuarto documentó era el informe del Comité de Planificación del Desarrollo, un grupo de asesores independientes nombrados por el Secretario General.

10. En el informe del Secretario General se resumían del modo siguiente las conclusiones generales provisionales acerca de los elementos constitutivos de una EID que pudiera abordar el problema de la cooperación futura para el desarrollo: las relaciones económicas internacionales; la aceleración del progreso socioeconómico en un frente amplio; la deuda de los países en desarrollo, el acceso a los mercados y las corrientes financieras para el desarrollo; el desarrollo de los recursos humanos con especial referencia a las mujeres y los jóvenes, la educación, la sanidad, el empleo y la seguridad alimentaria; el medio ambiente.

11. Como en el caso del período extraordinario de sesiones, hubo un amplio acuerdo sobre varias de estas cuestiones, pero no se llegó a un consenso. Hubo acuerdo general, sin embargo, en que la EID debía ser flexible y realista y prever controles periódicos y, en caso necesario, correcciones a mitad de camino teniendo en cuenta la evolución de la situación internacional. El segundo período de sesiones del Comité Especial Plenario estaba prevista para los días 11 al 15 de septiembre de 1989.

#### C. Preparación de la contribución de la FAO

12. En su 95º período de sesiones (CL 95/17) el Consejo fue informado de la necesidad y la disposición de la FAO de participar plenamente y aportar una contribución sustantiva al período extraordinario de sesiones y a la EID. Ya se han hecho contribuciones a la labor preparatoria en el sistema de las Naciones Unidas a nivel de secretarías y en el CAC (véase el párrafo 9 supra). Además, la FAO participó en el primer período de sesiones sustantivo del Comité Preparatorio Plenario para el período extraordinario de sesiones y en el del Comité Especial Plenario para la EID. En esta última reunión se formuló una declaración en la que se indicaron las opiniones de la FAO sobre el tema y los trabajos previstos para preparar nuevas contribuciones.

13. En vista de la necesidad de aportar contribuciones de la FAO al período extraordinario de sesiones y a la EID en diversas ocasiones hasta el final de 1990, el Director General ha iniciado los trabajos a fin de preparar una estrategia a largo plazo para el sector de la agricultura y la alimentación en los años noventa y años sucesivos (denominada en adelante la Estrategia). Esta debería servir de marco para preparar las contribuciones de la FAO, como y cuando hagan falta, a la labor preparatoria emprendida en el sistema de las Naciones Unidas a nivel de secretarías, a futuras reuniones de ambos Comités Plenarios, al período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (23-27 de abril de 1990) y a la EID (final de 1990).

14. A fin de aprovechar todas las esferas de competencia de la Organización, el Director General estableció un grupo de acción para preparar la Estrategia en el que están representadas todas las dependencias pertinentes bajo la presidencia del ADG/ES. El Consejo tomó nota con satisfacción de las contribuciones ya aportadas y de los trabajos ya emprendidos por el Director General, así como de los planes para completarlos. El Consejo aceptó complacido el plan del Director General de presentar al 25º período de sesiones de la Conferencia, en noviembre de 1989, un esquema detallado y una exposición previa del contenido de la Estrategia en el sector de la agricultura y la alimentación y de someter el documento completo sobre la Estrategia al Consejo en su 98º período de sesiones en noviembre de 1990. Asimismo estuvo de acuerdo en que la Estrategia en el sector de la agricultura y la alimentación debería basarse en una elaboración de las conclusiones y recomendaciones de estudios globales y regionales ya realizados por la FAO ("Agricultura: Hacia el año

2000" y los estudios regionales sobre Africa, América Latina y el Caribe y Europa), así como las estrategias, planes de acción e iniciativas sectoriales ya preparadas o patrocinadas por la FAO. Entre éstos figuran el Programa de Acción de la CMRADR, las directrices y objetivos del reajuste agrícola internacional, el PAFT, el Plan de Acción para la Integración de la Mujer en el Desarrollo, el Pacto Mundial de Seguridad Alimentaria, el código internacional de conducta para la distribución y utilización de plaguicidas, etc.

15. El Consejo sugirió que el Programa de Acción Cooperativa adoptado por la 15ª Reunión Ministerial del Consejo Mundial de la Alimentación en mayo de 1989 en El Cairo podía ser un insumo importante, sobre todo en lo que se refiere a los programas de ajuste estructural. El Consejo instó a que el documento de conferencia propuesto se distribuyera a los Estados Miembros lo antes posible.

16. Está previsto que el documento completo examine la situación de la alimentación y la agricultura y del desarrollo rural, así como las posibilidades y perspectivas para los años noventa e indique las cuestiones principales que deben abordarse en la Estrategia (Capítulo II infra). La mayor parte del documento estará dedicado a las recomendaciones de la Estrategia (Capítulo III infra). En el documento final se procurará indicar claramente las esferas de acción prioritaria apropiadas para las distintas regiones geográficas, y para los países con diferentes niveles de desarrollo económico y diferente situación y potencial de recursos. En los párrafos siguientes se presenta, con carácter provisional, un esquema y una exposición previa del contenido del documento sobre la Estrategia. Cabe señalar que la sección sobre recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad (Sección III.C infra) resume las partes pertinentes del Capítulo Especial del Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación (C 89/2 Sup.2).

17. Corresponde a los gobiernos la función primordial de convertir las recomendaciones de la Estrategia en políticas operacionales y luego aplicarlas. La comunidad internacional y el sistema de las Naciones Unidas deberían respaldar esos esfuerzos fomentando una atmósfera más favorable en las relaciones económicas internacionales, incluidas las corrientes de recursos, el comercio y la asistencia técnica. En este contexto, el papel de la FAO se definirá en gran medida por las metas, objetivos y estrategias a largo plazo establecidos en el Programa de Labores y Presupuesto aprobado, así como por las estrategias, planes de acción e iniciativas sectoriales ya mencionadas. Como de costumbre, la FAO ha de estar preparada para responder a los nuevos problemas que se planteen.

## II. CUESTIONES ACTUALES Y PERSPECTIVAS PARA LOS AÑOS NOVENTA

### A. La alimentación y la agricultura y el desarrollo rural a finales de los años ochenta

#### 1. Tendencias anteriores

18. Se han realizado progresos significativos, aunque irregulares, en la situación mundial de los suministros de alimentos, al menos hasta mediados de los años ochenta y antes de los reveses sufridos en los últimos dos años sobre todo a causa de factores climáticos. La producción agrícola mundial aumentó a un ritmo del 2,4 por ciento anual en los años ochenta y del 2,5 por ciento anual en 1980-86, pero sólo en un 0,9 por ciento en 1987 y en un 0,1 por ciento en 1988. Dentro de este progreso general constituyen

notables excepciones los efectos de la devastadora sequía africana, que se abatió sobre un sector agrícola regional que funcionaba ya de manera bastante deficiente a consecuencia de políticas inadecuadas y de la sequía anterior de 1972-74, entre otras cosas, y de la crisis económica general que afectó en especial a América Latina y el Caribe y al Africa subsahariana. En el conjunto de países en desarrollo estos efectos negativos se vieron compensados por los mejores resultados económicos y agrícolas generales obtenidos por algunos importantes países asiáticos, por lo menos hasta hace poco.

19. En cuanto a los países desarrollados, el índice relativamente bajo de crecimiento agrícola del conjunto de Europa oriental y la URSS fue motivo de creciente preocupación y suscitó un intenso debate en algunos países de la región acerca de las reformas que debían introducirse en las políticas agrícolas en consonancia con los intentos por lograr una reforma económica más general.

20. La crisis económica y la acentuación del problema de la deuda en la primera mitad de los años ochenta influyeron negativamente en el crecimiento de la demanda y en la capacidad de importación de muchos países en desarrollo, en un momento en que algunos de los principales países y regiones industrializados tenían dificultades para frenar las tendencias a un exceso de producción. Tales tendencias habían aparecido en años anteriores, cuando los mercados de exportación registraban una rápida expansión y existía aún un margen considerable para la sustitución de importaciones, objetivo que a menudo se perseguía mediante un fuerte proteccionismo.

21. La combinación de estos y otros factores había originado una intensa competencia en los mercados internacionales, donde a menudo se subvencionaban las exportaciones. La perturbación resultante en las condiciones del comercio agrícola hizo comprender la necesidad de reformar de manera concertada las políticas aplicadas. Estas preocupaciones hallaron expresión en los intentos que se están llevando a cabo en la Ronda Uruguay por reducir las distorsiones comerciales ocasionadas por las políticas nacionales de ayuda a la exportación. El resultado final de las negociaciones comerciales multilaterales todavía no se conoce. Sin embargo, el éxito de esas negociaciones sigue siendo un factor crucial para la reactivación del crecimiento económico de muchos países en desarrollo que dependen considerablemente de los ingresos derivados de sus exportaciones agrícolas.

22. En los dos últimos años se ha iniciado un período de escasez de la oferta, a causa de una menor producción, en especial en el área de la OCDE, que es resultado sobre todo de la sequía de América del Norte pero también, hasta cierto punto, de las medidas adoptadas, por ejemplo de las medidas de control de la oferta en importantes zonas de la OCDE. Por otra parte, en varios países socialistas desarrollados se estaba considerando la posibilidad de adoptar nuevos enfoques de las políticas agrícolas.

23. En el sector pesquero, casi todas las importantes poblaciones de especies demersales (bentónicas) se explotan a plena capacidad o en exceso; la mayor parte de las poblaciones de especies valiosas de crustáceos, en especial los camarones, son también muy explotadas y la sobre pesca de estas especies ha llegado a ser antieconómica, aunque existen considerables posibilidades para la acuicultura. Son mejores las perspectivas de aumentar la captura de pequeñas especies pelágicas que viven en bancos (cerca de la superficie); sin embargo, las poblaciones de esas especies, algunas de las

cuales se utilizan principalmente para obtener harinas y aceite de pescado, registran considerables fluctuaciones a largo plazo. El aumento sostenido de la demanda, junto con las limitaciones de la oferta, ocasionará por lo tanto un incremento constante de los precios reales de las especies preferidas.

24. En el sector forestal, la presión para desforestar tierras y destinarlas a cultivos permanentes o migratorios, las explotaciones antieconómicas y las necesidades de leña de crecientes poblaciones rurales son causa de la destrucción de los bosques en muchos países en desarrollo. Pocas veces se utilizan los bosques como recursos renovables que, mediante una ordenación eficaz, puedan satisfacer las necesidades actuales y futuras de leña y de materias primas industriales, conservando al mismo tiempo sus importantes recursos genéticos. En los medios frágiles de los trópicos secos y húmedos este fenómeno va en detrimento de la función de conservación del medio ambiente que desempeñan los bosques y de la protección de la base de tierras y aguas. Si no se pone freno a las tendencias actuales y no se realizan suficientes inversiones para la ordenación y utilización racional de recursos, la producción forestal no podrá mantener el ritmo de crecimiento de la demanda. Ya hay países en desarrollo que dependen cada vez más de las importaciones de productos forestales en cuya producción disfrutaban de ventajas comparativas. Mientras se están talando extensas zonas de bosques para extender las tierras de cultivo no se presta suficiente atención a la necesidad de conservar árboles en los sistemas agrícolas a fin de mantener la productividad de los recursos de tierras y aguas.

## 2. Cuestiones de política

25. En muchos países en desarrollo se reconoce cada vez más la función central de la agricultura y del sector rural, de importancia crucial para intentar romper el círculo vicioso del estancamiento económico y reestructurar la economía a fin de lograr un crecimiento económico más viable con un equilibrio interno y externo. La preocupación por la reactivación del crecimiento económico en los países en desarrollo, que es el tema central del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y que ocupará asimismo un lugar prominente en la EID, habrá de suscitar un mayor interés que en el pasado por el desarrollo agrícola y rural. El objetivo del crecimiento deberá tener en cuenta también las diversas experiencias de distintos países en desarrollo: en muchos países, entre ellos la mayoría de los menos adelantados, se ha registrado una tendencia hacia la marginación y la no participación en el proceso de crecimiento. Así pues, la reactivación del crecimiento debería intentarse, entre otras cosas, adoptando medidas para lograr la plena participación de estos países. Dada la preponderancia a menudo enorme de la agricultura y del sector rural en las economías de muchos países en desarrollo, una estrategia de crecimiento basada en el desarrollo de ese sector haría aumentar las posibilidades de éxito de los intentos de reactivación. Dicha estrategia debería perseguir la integración del desarrollo agrícola, forestal y pesquero en una ordenación óptima y racional de los recursos naturales.

26. Como se señaló más arriba, es probable que el período extraordinario de sesiones y la EID hagan hincapié en paliar la pobreza, mejorar la condición humana como fin en sí mismo y desarrollar los recursos humanos como medio de conseguir el desarrollo. La nutrición (incluidos los aspectos de la calidad y seguridad de los alimentos), la seguridad alimentaria, el desarrollo rural, incluido un acceso mayor y más equitativo a los bienes de producción y los servicios, la participación popular y el reconocimiento de la función de la mujer en el desarrollo constituyen algunas de las dimensiones esenciales del sector rural y de la agricultura y la

alimentación que deben ocupar un lugar prominente en toda estrategia centrada en la condición humana, junto con una atención especial a los sectores fundamentales de la salud y de la educación. Es probable que la reducción y eliminación de la desnutrición grave ocupen un lugar prominente entre los objetivos de la EID. Los años ochenta no han sido un período propicio para la solución de esos problemas. Lo ocurrido en estos sectores indica que la crisis económica en sus múltiples dimensiones (bajo crecimiento, salida de recursos a causa de la deuda y reducciones en los gastos sociales en muchos países en desarrollo) y los problemas de producción de alimentos debidos a factores climáticos se han combinado para detener e incluso invertir los progresos en materia de nutrición y han introducido nuevas incertidumbres en materia de seguridad alimentaria. A juzgar por la evolución del suministro de alimentos per cápita en muchos países en desarrollo, es probable que la desnutrición incluso haya aumentado. En lo que respecta a la pobreza rural, el segundo informe sobre los progresos realizados en la aplicación del Programa de Acción de la CMRADR (C 87/19) llegó a la conclusión de que durante este período era escaso el margen para avanzar en la lucha contra la pobreza rural, excepto en Asia.

27. El objetivo de paliar la pobreza está íntimamente vinculado a la seguridad alimentaria. Se reconoce cada vez más que la seguridad alimentaria depende de la generación de ingresos y poder adquisitivo para los grupos de menor renta, y no simplemente de los aumentos de la producción. Si hicieran falta pruebas, podrían hallarse en la reciente emergencia de los excedentes de alimentos que no encontraban salidas remunerativas en los mercados de algunos países africanos como consecuencia del buen tiempo, a pesar de la prevalencia de la desnutrición. La buena marcha de la agricultura, si va acompañada de un sistema de participación equitativa, permite en gran parte hacer frente a ambos aspectos del problema: incrementa los suministros y al mismo tiempo genera ingresos. Pero la experiencia enseña que el éxito depende fundamentalmente del ritmo y la modalidad del desarrollo de otros sectores económicos. Se establece una interrelación especialmente favorable cuando el crecimiento de los sectores no agrícolas contribuye a un desarrollo rural de base amplia. De este modo se contribuye a crear ingresos y mercados remunerativos para los productos agrícolas y, al crear empleos alternativos y oportunidades de trabajo remunerado en las zonas rurales, se estimula el trasvase de mano de obra procedente de la agricultura. Esta última es a menudo una condición imprescindible para aumentar la productividad y los ingresos en el sector, sobre todo en países con un elevado crecimiento demográfico. En cuanto a la fuerza del trabajo agrícola, un nuevo motivo de preocupación es el posible efecto del SIDA, entre otras cosas, sobre la mano de obra rural, sobre todo en Africa, donde según algunos informes, en algunos países las repercusiones ya se están dejando sentir a nivel comunitario.

28. La experiencia de los años ochenta ha demostrado una vez más y de manera muy clara los efectos devastadores, en cuanto al hambre y la desnutrición, incluso hasta el límite de la supervivencia, de la guerra y los conflictos civiles y el consiguiente trastorno y la condena de amplios grupos de población que se convierten en refugiados y personas desplazadas. No basta con tener una estrategia encaminada a mejorar la condición humana mediante políticas que permitan combatir los efectos de las fuertes fluctuaciones climáticas y estimular la agricultura y la economía rural. Igualmente importante es progresar hacia unas condiciones políticas más estables y un mayor respeto por los derechos humanos, lo que también permitiría reducir los gastos en armamentos. En su 95<sup>a</sup> período de sesiones,



celebrado en junio de 1989, el Consejo subrayó que la paz interna y entre los países era una condición indispensable para lograr la seguridad alimentaria. Asimismo exhortó a intensificar los esfuerzos en pro de la paz y la distensión.

29. La frecuencia anómala con la que en los años ochenta parecieron producirse condiciones climáticas desfavorables dio nuevo impulso a los intentos de comprender el fenómeno y contribuyó a colocar en primer plano del programa la cuestión del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Aunque no es un tema nuevo, se trata de un hecho positivo puesto que ayuda a centrar la atención en las relaciones entre la protección del medio ambiente, la ordenación de los recursos naturales y la agricultura, sector que depende de estos factores y mantiene una interrelación con ellos. El mandato y la competencia técnica de la FAO en materia de agricultura, montes, pesca y desarrollo rural la coloca en una posición única para contribuir a la formulación de la Estrategia y asegurar que ésta tenga en cuenta de manera integrada la importante función que deben desempeñar esos sectores en la conservación del medio ambiente y en el logro de un desarrollo sostenible.

30. La cuestión del medio ambiente y el desarrollo sostenible está dejando de ser una preocupación casi exclusiva de los científicos y pasa a ocupar un lugar central en el debate sobre el desarrollo. Se trata de una cuestión que sólo puede ser abordada a nivel internacional porque los problemas ambientales no respetan las fronteras naturales. Por lo tanto, está plenamente justificado el proponerla como uno de los aspectos centrales de la EID. Una vez dicho esto, hay que tener debidamente en cuenta las diferentes situaciones nacionales y, sobre todo, los distintos puntos de vista acerca de las prioridades del desarrollo y la capacidad de los países de tomar medidas adecuadas, por sí solos o en el contexto de la cooperación internacional. La prevalencia de una situación de pobreza generalizada en los países en desarrollo se considera uno de los principales factores determinantes de la excesiva explotación, la mala gestión y la consiguiente degradación de sus recursos naturales.

31. La reciente reducción de la oferta alimentaria en los mercados mundiales y la mayor preocupación por el medio ambiente y el desarrollo sostenible han contribuido a centrar la atención en el estado y la gestión de los recursos agrícolas mundiales, entre ellos los suelos, las aguas, las plantas, los bosques y los recursos pesqueros. Uno de los principales puntos en estudio es la capacidad de los recursos naturales y los adelantos tecnológicos de seguir permitiendo aumentos sostenibles de la producción. La preocupación ha ido en aumento de resultados de las evaluaciones más recientes de las perspectivas demográficas mundiales. Estas son menos optimistas que evaluaciones anteriores del ritmo de disminución del crecimiento demográfico, sobre todo en Asia.

32. Al mismo tiempo, se presta mayor atención a la cuestión de la posibilidad de obtener nuevos aumentos de productividad mediante una mayor adopción de variedades existentes y una mejor gestión, así como la aplicación de tecnologías en fase de elaboración y, más en general, de la ciencia y la tecnología para el desarrollo, incluida la biotecnología. Esta mayor preocupación se debe en parte al hecho de haberse observado que a plazo medio no se prevén incrementos significativos de la productividad, como los obtenidos en el momento de mayor difusión de las variedades de alto rendimiento. La cuestión merece ciertamente un estudio atento y un análisis empírico si se desea establecer correctamente los objetivos de la Estrategia y las políticas que hay que adoptar.

**B. Perspectivas para los años noventa**

33. Los estudios mundiales y regionales realizados por la FAO, las estrategias, planes de acción e iniciativas sectoriales preparadas o patrocinadas por la FAO, así como otros trabajos y estudios analíticos pertinentes constituirán la base de los preparativos de la FAO para la Estrategia.

34. La última evaluación detallada realizada por la FAO de las perspectivas de la alimentación y la agricultura en todos los países y regiones y en el mundo en general es la edición de 1987 de "Agricultura: Hacia el año 2000", (AH 2000) que fue examinada y aprobada por la Conferencia de la FAO en su 24º período de sesiones. Sus análisis y conclusiones se reexaminaron y perfeccionaron al preparar los estudios regionales para América Latina y el Caribe y para Europa. El estudio anterior sobre la agricultura africana pertenece también a la misma serie de evaluaciones de las perspectivas futuras, pero en este caso el horizonte cronológico es el año 2010.

35. Más abajo se examinan algunas evaluaciones acerca de las perspectivas para los años noventa. Puede ser conveniente agruparlas en tres temas principales interrelacionados que corresponden a los que actualmente se están considerando para el período extraordinario de sesiones y la EID. Se trata de la reactivación del crecimiento económico y otras cuestiones conexas, como el mejoramiento de la cooperación internacional, la deuda, las corrientes de recursos y el comercio; el alivio de la pobreza y el desarrollo de los recursos humanos; y las cuestiones de recursos naturales, medio ambiente y desarrollo sostenible.

**1. Crecimiento económico y agricultura**

36. En el cuadro que figura a continuación se presentan los índices de crecimiento demográfico utilizados en la versión de 1987 de "Agricultura: Hacia el año 2000" junto con las tasas de crecimiento de la producción y la demanda agrícolas que se indican en dicho estudio. Entre paréntesis se consignan también los índices revisados de crecimiento demográfico de la última evaluación de las Naciones Unidas (1988). A este respecto, debe señalarse que la EID probablemente adopte un enfoque prudente al fijar objetivos cuantitativos concretos y detallados. Según las indicaciones actuales parece ser que si se fijan objetivos serán en todo caso muy pocos. Por lo general se considera que eventualmente tales objetivos deben ser realistas en cuanto a su viabilidad.

Agricultura: Hacia el año 2000: Índices anuales de crecimiento  
(porcentajes) para 1990-2000

	<u>Población</u>		<u>Agricultura</u>	
	<u>AH 2000</u>	<u>Ultima evaluación</u>	<u>Producción</u>	<u>Demanda</u>
Países en desarrollo 1/	1,8	(2,0)	3,0	3,1
Asia	1,5	(1,7)	3,0	3,0
América Latina y el Caribe	1,9	(1,9)	2,9	3,0
Cercano Oriente/ Norte de Africa	2,4	(2,7)	3,1	3,2
Africa subsahariana	3,3	(3,3)	3,5	3,7

1/ 94 países en desarrollo

37. En la sección precedente se señaló la interdependencia de los índices de crecimiento de la agricultura y de la economía general en la mayoría de los países en desarrollo. Es posible que si se consigue reactivar el crecimiento económico resulte más fácil alcanzar o superar los índices de crecimiento agrícola previstos en AH 2000. En dicha publicación se pusieron de relieve las grandes dificultades existentes para acelerar el crecimiento agrícola de manera duradera en el Africa subsahariana en caso de que el crecimiento económico general se mantuviera a unos niveles que no suponen prácticamente ningún aumento de la renta per cápita. Sin embargo, esto es lo que indica la proyección hipotética "probable" que figura en el informe presentado por el Secretario General a la reunión de junio de 1989 del Comité Plenario para la EID antes mencionado.

38. La misma hipótesis "probable" es también muy pesimista en lo que respecta a América Latina y el Caribe, ya que prevé aumentos de la renta per cápita de tan sólo el 1,0 por ciento anual. Este porcentaje es muy inferior al utilizado en las previsiones de AH 2000 y del estudio de la Conferencia Regional para América Latina y el Caribe. Si esta hipótesis "probable" se hiciera realidad peligraría el logro de los índices de crecimiento agrícola. Es de esperar que el objetivo de la reactivación del crecimiento económico, que para esta región en particular depende de que se afronten con éxito los problemas de la deuda, las corrientes de recursos y el comercio, permita mejorar las perspectivas económicas de la región al menos hasta el nivel previsto en la evaluación de la FAO. En general las perspectivas económicas previstas para las demás regiones y para los países desarrollados concuerdan con las que se desprenden de la evaluación de la FAO.

39. El vínculo entre el crecimiento agrícola y el crecimiento económico general se establece también a través del sector externo en el caso de los muchos países en desarrollo que dependen de las exportaciones agrícolas para obtener gran parte de sus ingresos de exportación. Por consiguiente las perspectivas de la agricultura para los años noventa dependen también del éxito que tengan los esfuerzos actuales por mejorar la situación del comercio agrícola y conseguir un mayor acceso a los mercados, del crecimiento de la demanda de importaciones, sobre todo en los principales mercados de las exportaciones tradicionales de los países en desarrollo, y del aumento de la producción disponible para la exportación. La evaluación de AH 2000 se basaba en el supuesto de que los intentos actuales de contener el proteccionismo y conseguir un sistema de comercio agrícola mundial más

orientado hacia el mercado constituirían un proceso lento, de modo que cabría esperar a plazo medio una atenuación de las tendencias desfavorables pero no una inversión radical. Con todo, dadas las grandes incertidumbres que rodean las perspectivas de reforma de las políticas pertinentes, es posible una gran diversidad de resultados alternativos. Al mismo tiempo, se prevé que la demanda de importación de muchas exportaciones agrícolas tradicionales de los países en desarrollo aumentará tan sólo ligeramente, sobre todo en los mercados de los países desarrollados (véanse los párrafos 57 y 58 que tratan también de las cuestiones comerciales).

40. En las economías de mercado desarrolladas las perspectivas agrícolas son de que el índice de aumento de la producción será menor que antes. Esto se deberá a que la demanda interna seguirá aumentando poco al igual que la demanda externa, de resultados de la expansión menos rápida de los mercados de exportación y del virtual agotamiento del margen para aumentar la sustitución de importaciones.

41. En la región de Europa oriental y la URSS las perspectivas de la producción agrícola y del comercio de alimentos son especialmente inciertas y dependen de los resultados de las reformas de las políticas sectoriales emprendidas o previstas en algunos de los principales países. En AH 2000 y en el estudio regional de la FAO sobre Europa se considera que esta región en su conjunto seguirá siendo importadora neta de aproximadamente las mismas cantidades actuales de cereales, es decir, que podrá detenerse la tendencia a un rápido aumento del déficit cerealista.

42. En cuanto al crecimiento de la población en los países en desarrollo, cabe señalar que la última evaluación de las Naciones Unidas (1988) es menos optimista que antes en cuanto a la desaceleración del crecimiento demográfico. Actualmente se prevé que en los años noventa el índice de crecimiento podría ser del 2,0 por ciento en vez del 1,8 por ciento indicado en AH 2000. Esta diferencia se debe casi por completo a que las perspectivas para Asia son ahora menos favorables.

## 2. Alivio de la pobreza y desarrollo de los recursos humanos

43. Como ya se señaló, es probable que en el período extraordinario de sesiones y en la EID se traten cuestiones relacionadas con el alivio de la pobreza y el desarrollo de los recursos humanos. Las evaluaciones existentes de la FAO aportan algunos elementos útiles para estimar las perspectivas de cara a los años noventa. La nutrición, o mejor dicho la incidencia de la desnutrición, es un indicador crucial de la evolución a este respecto. La evaluación de AH 2000 indicaba que probablemente no iban a reducirse los números absolutos de personas desnutridas aunque sí podría descender algo la proporción de la población afectada. Asia seguiría siendo la región con mayor número de personas desnutridas, pero el problema se extendería gradualmente hacia el Africa subsahariana. Sin embargo, los elementos "nuevos" antes indicados (menores perspectivas de crecimiento económico en América Latina, mayor crecimiento demográfico en Asia), así como la incertidumbre acerca de la capacidad de la agricultura africana de acelerar el índice de crecimiento de la producción en un momento en que no está previsto ningún aumento de la renta per cápita, introducen nuevos factores de inseguridad y pesimismo en cuanto a los posibles resultados.

44. En lo referente a la pobreza rural, las proyecciones del crecimiento agrícola en relación con la mano de obra agrícola presentan ciertos elementos que permiten juzgar las perspectivas de la productividad laboral y por tanto de los ingresos per cápita en la agricultura y en cierta medida en

el sector rural. En AH 2000 se estimó aproximadamente que para conseguir el crecimiento agrícola previsto se requería un aumento de alrededor del 30 por ciento en la utilización de mano de obra durante los 15 años que faltaban hasta el año 2000. Este incremento es algo superior al previsto para la mano de obra agrícola en las proyecciones demográficas, que indican una pequeña reducción del desempleo y del subempleo y un aumento de los ingresos per cápita. Sin embargo, hay que hacer algunas salvedades: el mayor crecimiento demográfico previsto ahora para Asia y las perspectivas de un escaso crecimiento económico general en el Africa subsahariana y en América Latina y el Caribe probablemente determinarían un crecimiento de la mano de obra agrícola mayor de lo previsto. De este modo sería más difícil que aumentaran la productividad y los ingresos de los trabajadores agrícolas. Además, las evaluaciones de la FAO suponían la adopción de políticas que eliminasen las distorsiones en los mercados de trabajo y de capitales a fin de no favorecer una sustitución indebida de mano de obra por maquinaria en el proceso agrícola, fenómeno no infrecuente en algunos países en desarrollo y que está en contradicción con la disponibilidad relativa de estos factores de producción. Como se verá en el próximo capítulo, los intentos actuales de reformar la política económica parecen ir en la dirección adecuada para poder corregir estas distorsiones del mercado.

45. Sin embargo, las perspectivas para paliar la pobreza rural dependen esencialmente de la adopción de políticas para lograr los objetivos del Programa de Acción de la CMRADR (acceso a bienes productivos, insumos y servicios, participación popular, reconocimiento del papel de la mujer, etc.). No es posible precisar mucho estas perspectivas; con todo, en el contexto de la Estrategia se procurará elaborar las políticas necesarias (sección siguiente). De todos modos, a juzgar por la experiencia y sobre la base de las conclusiones del último (1987) informe sobre la aplicación del Programa de Acción de la CMRADR, las cosas no han ido en la dirección justa, ha habido frecuentes reveses, y la crisis económica general y las políticas consiguientes de ajuste estructural han creado un clima contrario a los progresos. Teniendo en cuenta estas consideraciones, las perspectivas de mejora dependerán en gran parte de la formulación y aplicación de políticas muy enérgicas y específicas, incluidas las de la EID.

### 3. Recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad

46. En lo que respecta a los recursos naturales, el medio ambiente y la posibilidad de un desarrollo sostenido, todo parece indicar que será mayor la presión ejercida sobre los recursos naturales de los países en desarrollo, lo que, a falta de una atenta gestión, podrá tener efectos negativos. Una buena gestión requiere el fomento de una combinación adecuada de agricultura intensiva y extensiva para lograr sistemas de explotación agrícola sostenible. La evaluación de AH 2000 indica que para mantener aproximadamente los niveles actuales totales de autosuficiencia, entre 1985 y el año 2000 hay que poner en cultivo otros 80 millones de hectáreas de tierras en los países en desarrollo (excluida China). Esto supone un aumento de más del 10 por ciento con respecto a las tierras dedicadas a la producción agrícola a mediados de los años ochenta. Además, habrá que extender sustancialmente el riego, de 110 a 165 millones de hectáreas, mientras que también habrá que aumentar la intensidad media de los cultivos así como el empleo de fertilizantes y plaguicidas.

47. Al aumentar la intensidad de los cultivos el incremento de la superficie cultivada en un año normal será incluso superior a los 80 millones de hectáreas antes indicados. Las tierras de alto potencial productivo (buenas precipitaciones, tierras naturalmente inundadas e

irrigadas) representan actualmente alrededor del 60 por ciento del total de tierras cultivadas y la evaluación de AH 2000 indica que esta proporción aumentará en el futuro debido a las mayores posibilidades que ofrece este tipo de tierras para aumentar los rendimientos y la intensidad de los cultivos. Este factor tiene repercusiones claras para la Estrategia en lo que respecta a la posibilidad de un desarrollo sostenido, como puede verse más adelante en la sección pertinente del documento.

48. Si no se introducen cambios radicales, es probable que persistan los problemas ambientales de deforestación, desertificación y degradación de las tierras cultivadas que afectan a los países en desarrollo. Existe un estrecho vínculo entre la persistencia de la pobreza y la falta de oportunidades económicas y los procesos causantes del deterioro del medio ambiente. La FAO estima que, a causa de los asentamientos no controlados, de la expansión de la agricultura y de la necesidad de leña, se está produciendo una deforestación neta de unos 10 millones de hectáreas anuales de bosques tropicales. En consecuencia se produce la pérdida de diversidad biológica y la degradación de los suelos y aumenta el peligro de catástrofes naturales como las inundaciones. La demanda creciente de leña, junto con el pastoreo excesivo, es también causa de la desertificación acelerada, que determina que aproximadamente una cuarta parte de la superficie de tierras del planeta se vea hoy afectada por diversos factores que contribuyen a la desertificación. Una mala ordenación de las tierras y las aguas ha contribuido a la degradación de los recursos, con el agotamiento de los nutrientes de los suelos, la erosión, la salinización y la sodicación, la acidificación y la difusión de enfermedades transmitidas por el agua. Si bien una mayor extensión del riego es esencial para elevar la producción agrícola, alrededor del 20 por ciento de las zonas de regadío están anegadas, son excesivamente salinas, o ambas cosas a la vez. Este hecho plantea graves dificultades cuando se intenta introducir en gran escala planes de riego y otros sistemas basados en la aplicación intensa de insumos que no se ajustan a las necesarias condiciones ambientales.

49. Los problemas ambientales de los países desarrollados en el sector de la agricultura se deben a los métodos intensivos de explotación agrícola, aunque algunos países en desarrollo tienen también problemas similares. La aplicación masiva de fertilizantes y la cría intensiva de ganado han ocasionado la contaminación de suelos y aguas con elevados niveles de nitratos que pueden constituir un grave peligro para la salud. Diversas prácticas, como por ejemplo el monocultivo, han fomentado el uso de plaguicidas, con lo que se han elevado las concentraciones de esos productos en las cadenas alimentarias, han aparecido especies de plagas resistentes a los plaguicidas y se han eliminado predadores naturales. Desde el punto de vista social, la agricultura moderna ha ido en detrimento de la variedad visual, el atractivo, y la fauna y la flora de las tierras agrícolas. Las perspectivas de los países desarrollados indican que un menor crecimiento de la producción y una mayor preocupación pública por las cuestiones sanitarias y la calidad ambiental contribuirán a que, desde el punto de vista ambiental, sea mayor la posibilidad de un desarrollo agrícola sostenido.

50. Al analizar las perspectivas futuras también hay que tener en cuenta la posibilidad de un cambio climático y sus posibles efectos sobre la agricultura. Aunque se desconocen todavía su alcance y su naturaleza, los científicos están en general de acuerdo en que el mundo está inmerso en un proceso de cambio climático causado por las actividades humanas. Es posible

que la temperatura mundial media aumente alrededor de 1°C para el año 2010 y 4,5°C para el año 2050. El aumento de la temperatura no será uniforme: en las zonas polares podría ser incluso el doble y producirse con mayor rapidez que en los valores mundiales medios.

51. Previsiblemente durante los próximos decenios las primeras manifestaciones de estos probables cambios climáticos, debidos a concentraciones crecientes de "gases de invernadero" en la atmósfera, serán una mayor variabilidad climática y una acentuación de las condiciones extremas, a las que seguirá un calentamiento especialmente perceptible en latitudes medias y altas, con los cambios consiguientes en los niveles y la distribución de las precipitaciones. En unos 50 años se prevé un aumento gradual del nivel del mar de varios decímetros, que se acelerará hacia finales del siglo XXI.

52. En cuanto a sus repercusiones en la agricultura, la silvicultura y la pesca, el cambio climático tendrá efectos positivos y negativos en la agricultura ya en el primero o segundo decenio del siglo XXI. Serán pocos los países no afectados: es probable que muchos países con déficit de alimentos sean los que más sufran, pero también los países con excedentes pueden verse perjudicados. Quizás el aspecto más importante de los cambios previstos sea la mayor variabilidad climática. Por este motivo, serán más frecuentes las situaciones extremas como sequías, inundaciones y fuertes heladas, así como temperaturas muy altas. Tales cambios, así como las variaciones en el potencial de tierras de las zonas costeras bajas, pondrán a dura prueba y harán peligrar el bienestar de la fauna y la flora y de las poblaciones humanas de muchas partes del mundo.

### III. LA ESTRATEGIA PARA LOS AÑOS NOVENTA: ESQUEMA Y EXPOSICION PREVIA DEL CONTENIDO

53. Las secciones precedentes sobre la situación actual, cuestiones más importantes y perspectivas para los años noventa constituyen el marco para la formulación de recomendaciones sobre estrategias. En este contexto, conviene recordar que el presente documento es solamente un esquema y exposición previa de la Estrategia completa que se formulará más adelante. Por consiguiente, no trata de presentar una visión exhaustiva ni pormenorizada. El documento con la Estrategia completa será más detallado y señalará también prioridades generales para los gobiernos y la comunidad internacional.

54. Como en el examen de las perspectivas, los tres principales temas dentro de los cuales se abordarán, probablemente, la mayor parte de las cuestiones de interés tanto en el período extraordinario de sesiones como en la EID pueden representar un medio adecuado de examinar la Estrategia para la Agricultura y la Alimentación en los años noventa. Sin embargo, conviene tener en cuenta que esta división por temas principales (crecimiento, pobreza y condición humana, medio ambiente y sostenibilidad) no impide en absoluto que las iniciativas de cada uno de estos sectores sean parte integrante de una sola estrategia para el desarrollo de la agricultura y la alimentación y del sector rural, cuyos diferentes componentes (incluidos los relacionados con la silvicultura y la pesca) se apoyan y refuerzan mutuamente. De hecho, la estrategia para la agricultura y la alimentación y el desarrollo rural debe considerarse como parte integrante de toda la EID, que aborda problemas de otros sectores así como los temas más generales de las políticas macroeconómicas, el ajuste estructural, las relaciones económicas internacionales, la deuda y las finanzas.

A. Crecimiento económico y agricultura

55. En el contexto de los aspectos macroeconómicos de la EID, en los años noventa se requerirán probablemente iniciativas continuas de reforma estratégica encaminada al establecimiento del equilibrio interno y externo, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. En el caso concreto de los países en desarrollo, el ajuste estructural deberá hacer mayor hincapié en el crecimiento, eliminando los obstáculos y atascos que lo impidan, y no únicamente en las medidas de estabilización a corto plazo. Por otra parte, las iniciativas de estabilización deben reforzarse con un aumento significativo de la asistencia financiera durante un período lo bastante largo.

56. La reforma de las políticas macroeconómicas afectará a la rentabilidad relativa de la agricultura, dados sus efectos en algunas variables fundamentales, como la tasa de inflación, el tipo de cambio y los recursos del sector público. El efecto general de estas reformas de política será el de promover, más que dificultar, el crecimiento agrícola en los países en desarrollo, en la medida en que reducirán o eliminarán los desincentivos a este sector, manifestados frecuentemente en unos precios reales al productor poco favorables.

57. Paralelamente, habrá que cambiar también las condiciones internas mediante reformas estratégicas tendentes a mejorar las relaciones económicas internacionales y a reducir las distorsiones en el comercio agrícola. De lo contrario, los beneficios conseguidos con la reforma de las políticas macroeconómicas quedarían contrarrestados por la necesidad de atender el servicio de la deuda en los numerosos países que sufren este problema o por un nuevo deterioro de las relaciones de intercambio. Las transferencias de recursos derivadas del deterioro de las relaciones de intercambio y de los pagos en concepto de ingresos de los factores reducen el poder adquisitivo y, por lo tanto, la demanda de productos agropecuarios, lo que constituye con frecuencia un obstáculo importante para el crecimiento de este sector.

58. A este respecto, la Estrategia tendría que abordar una serie de cuestiones relacionadas con el comercio agrícola internacional. Algunas de ellas han sido ya mencionadas anteriormente (párrafo 39). Son las siguientes: En primer lugar, está la tendencia a largo plazo de los países industrializados a generar excedentes estructurales de productos propios de las zonas templadas en el marco de regímenes de apoyo de alto costo; la sustitución continua de los productos agrícolas naturales por productos sintéticos; y su capacidad financiera de subvencionar exportaciones, en perjuicio de exportadores competitivos y rentables. En segundo lugar, muchos países en desarrollo se encuentran con que los mercados para sus exportaciones agrícolas tradicionales crecen sólo a ritmo muy lento; tropiezan además con los obstáculos de acceso al mercado impuestos a los productos tropicales elaborados, y les resulta especialmente difícil el establecimiento o expansión de sectores de exportación que compitan directamente con la producción interna de los países industrializados.

59. Como ya se ha señalado, todavía no se conoce el resultado de las negociaciones emprendidas en el marco de la Ronda Uruguay de conversaciones comerciales multilaterales, aunque el hecho de que se celebren permite concebir la esperanza de una reducción de los obstáculos al comercio en el sector de la agricultura y de los productos tropicales así como una mejora de la situación comercial general de los años noventa. Sin embargo, aunque consigan plenamente satisfacer los objetivos fijados a todos los sectores en la Declaración de Punta del Este, no es probable que las negociaciones, por



sí solas, mejoren la situación del comercio con la rapidez suficiente para mejorar significativamente las perspectivas de crecimiento económico de muchos países de bajos ingresos. Muchos de estos países deberán estar mejor equipados, en lo que se refiere a infraestructuras y capacidad institucional, para aprovechar las posibles nuevas oportunidades de mercado (tanto en el sector agrícola como en el no agrícola). Los impedimentos de estos países se ven agravados por el hecho de que los países industrializados tienen desde hace tiempo una ventaja tecnológica y comercial en los mercados de productos tropicales elaborados. Además, parece probable que una liberalización del sistema mundial de intercambio de productos agrícolas se manifieste en una subida de los precios de los alimentos básicos, en perjuicio -al menos durante algún tiempo- de los países en desarrollo importadores netos de alimentos.

60. Ninguno de estos argumentos constituye una razón convincente para detener la marcha hacia la reforma de la política agraria, especialmente por parte de los países industrializados (en los cuales, según las estimaciones, el costo anual conjunto de las políticas de apoyo a la agricultura ha sido de más de 250 000 millones de dólares EE.UU. en los últimos años). Sin embargo, esos argumentos subrayan la necesidad de adoptar decididamente medidas correctoras. Entre tales medidas podrían citarse las siguientes:

- a) diversificación de las economías basadas en los productos agrícolas de exportación, donde sea económica y ambientalmente viable, con apoyo de inversiones externas;
- b) desarrollo de las técnicas comerciales de exportación, por ejemplo recurriendo a empresas conjuntas y a la ayuda internacional;
- c) búsqueda de una mayor competitividad mediante la investigación y el desarrollo, prácticas agronómicas mejoradas y respetuosas con el medio ambiente, promoción de la demanda y desarrollo de nuevos usos finales, tal como se prevé en el Fondo Común para los Productos Básicos;
- d) compensación de los posibles efectos negativos sobre la balanza de pagos y la situación de la seguridad alimentaria de los países en desarrollo importadores de alimentos debidos a la reforma de la agricultura previsto en las conversaciones comerciales multilaterales; y
- e) apoyo a la apertura de acceso a los mercados con el fin de facilitar la cooperación en el comercio agrícola entre los propios países en desarrollo (CEPD), incluido el establecimiento de acuerdos de compensación financiera.

61. En el ámbito de las políticas sectoriales de crecimiento agrícola, la estrategia de las "cuatro íes" (insumos, incentivos, instituciones, infraestructura) elaborada en los estudios globales y regionales anteriormente mencionados, especialmente el referido a la agricultura africana, debe constituir, junto con el objetivo de la sostenibilidad, el fundamento básico de las iniciativas de desarrollo agrícola. Las "cuatro íes" están estrechamente relacionadas entre sí y se apoyan mutuamente. Las políticas en estos sectores deben tener en cuenta la cambiante situación de la agricultura debido a una creciente presión demográfica, a la proporción decreciente tierra/mano de obra, a la subdivisión y dispersión de las explotaciones

agrícolas y al aumento del campesinado sin tierras así como a la desigualdad de acceso a los insumos y servicios. La escasez creciente de tierra da un nuevo valor a la aplicación eficaz de planes racionales de explotación de la tierra que combinen actividades agrícolas, ganaderas y forestales.

62. En relación con los insumos, la gran mayoría de los países en desarrollo tendrá que tratar de aumentar los rendimientos para hacer frente al grueso de la demanda futura de alimentos y productos agrícolas. Ello implica que tendrán que recurrir cada vez más a la compra de insumos de producción, en especial fertilizantes, semillas mejoradas, plaguicidas, aperos y maquinaria agrícola, medicinas veterinarias y cereales para pienso. Para ello se necesitarán mayores inversiones que permitan iniciar o ampliar la producción local o regional de insumos, y nuevas iniciativas de los donantes y de la comunidad internacional para ayudar a los países en desarrollo cuyos limitados ingresos de divisas les impiden importar la mayor parte de los insumos que necesitan. A este respecto, los programas de ajuste estructural deberán prestar la debida atención a la necesidad de que los gobiernos continúen favoreciendo la modernización de una producción agrícola sostenible desde el punto de vista ambiental, por ejemplo mediante la utilización selectiva de subvenciones a los insumos, como se explica más adelante (párr. 70).

63. La utilización de insumos comprados variará de acuerdo con el nivel de modernización agrícola y las condiciones agroecológicas. La utilización más intensa de estos insumos reduce la dependencia de los recursos de tierra, teniendo en este sentido un importante papel sustitutorio. Esta función resulta especialmente patente en el costo de los fertilizantes, las variedades de alto rendimiento y el riego, pero se da también en el de los herbicidas. El riego tiene importantes efectos, ya que aumenta la productividad de los fertilizantes y de las variedades de alto rendimiento, pero sus repercusiones son todavía mayores en algunas zonas donde permite recoger dos y tres cosechas. Sin embargo, el uso más intenso de insumos requiere también una ordenación más esmerada para evitar problemas ambientales. Por ello, las iniciativas en este ámbito deben ir acompañadas de una insistencia mucho mayor en la capacitación técnica de los agricultores y extensionistas, y del desarrollo de las estructuras institucionales necesarias para garantizar la utilización adecuada de los insumos.

64. La dependencia creciente del nuevo crecimiento de la producción respecto al aumento de la productividad y a la correspondiente utilización de insumos comprados obligará a realizar nuevos esfuerzos en el ámbito de la investigación y desarrollo agrícolas. Este tema plantea una cuestión de orden estratégico. La búsqueda de innovaciones tecnológicas para ayudar a los agricultores que se encuentran en circunstancias menos favorables y para fomentar el desarrollo en las zonas más favorecidas debe basarse en una comprensión completa de:

- el entorno físico y biológico;
- el potencial genético de aumento de la productividad;
- los sistemas de explotación agrícola.

65. Las implicaciones de estas consideraciones básicas variarán de unos países a otros. Por ejemplo, habrá que conceder mayor importancia a la agricultura de secano en las zonas menos favorables, sin descuidar por ello las posibilidades del regadío. Se deberá prestar mayor atención al reciclaje de los nutrientes sin olvidar la importancia fundamental de los fertilizantes minerales. Entre los aspectos que necesitan mayor atención figuran los sistemas tradicionales de alternancia de cultivos, sin perjuicio de las

oportunidades de mecanización y utilización de herbicidas. Es preciso fomentar las investigaciones sobre las posibilidades de lucha integrada y biológica contra las plagas, aprovechando al mismo tiempo las oportunidades que ofrece la utilización adecuada de plaguicidas químicos. Deberán valorarse con sentido crítico las posibilidades de selección de variedades especialmente resistentes a condiciones difíciles, tanto en la agricultura como en la ganadería, sin limitar por ello los resultados cuando las condiciones sean favorables. Es también necesaria una mayor comprensión de los sistemas de explotación agrícola de los pequeños productores, sin olvidar los problemas de la producción en gran escala. Deberá prestarse mayor atención a la producción de alimentos básicos, pero teniendo en cuenta la importancia de los cultivos comerciales en la generación de ingresos. Se requiere una mayor atención a los pequeños rumiantes, así como un mayor empeño en resolver el suministro de piensos durante la estación seca y los problemas de calidad de los piensos.

66. En estos temas es fundamental el equilibrio, pero la naturaleza de éste dependerá de las circunstancias locales. En términos generales, el objetivo del fomento de la investigación y de la tecnología debe ser aumentar la productividad de manera que no agrave las fluctuaciones de la producción ni exponga a los agricultores a riesgos apreciablemente mayores, que no reduzca la capacidad del medio ambiente de mantener la producción indefinidamente en el futuro y que contribuya a aumentar los ingresos rurales. Además, hay numerosos problemas de elaboración, almacenamiento y preparación de los alimentos, que actualmente carecen de soluciones idóneas y por consiguiente requieren urgente atención, especialmente en relación con el consumo de combustible para cocinar, dada la creciente escasez de leña, y con necesidad de ampliar la producción de alimentos elaborados a partir de materias primas tradicionales.

67. El consumo creciente de insumos y la difusión de las innovaciones técnicas sólo se alcanzarán si presentan atractivos económicos para los agricultores. En este sentido, resulta importante la estrecha relación entre aumento de las tasas de crecimiento de la agricultura e incentivos económicos. Sin embargo, conviene subrayar que los incentivos económicos por sí solos, en especial los incentivos de precios, no darán plenos resultados si no se dan también o son creadas por la Estrategia otras condiciones favorables (véanse los párrafos siguientes). La Estrategia deberá reconocer que los agricultores responden positivamente, aumentando la producción, ante el incentivo de unos precios remuneradores para sus productos. El problema de cómo conseguir precios reales remuneradores para la agricultura es competencia, en primer lugar, de las políticas macroeconómicas, que determinan que la agricultura se vea favorecida o discriminada frente a otros sectores. En los párrafos 56 y 57 se ha señalado ya que una Estrategia general que trate de mejorar el equilibrio macroeconómico deberá favorecer a la agricultura eliminando los desincentivos que todavía existen en algunos países en desarrollo. Sin embargo, la mayor atención a la agricultura no debe hacer olvidar que el proceso de desarrollo requeriría en muchos países en desarrollo una transferencia gradual de recursos desde la agricultura a otras iniciativas productivas, incluidos los servicios agrícolas y la transformación de los productos de la agricultura.

68. Hay, sin embargo, muchas otras dimensiones que deben tenerse en cuenta al considerar el lugar de los precios al productor en el conjunto total de políticas que constituyen una estrategia de aumento de la producción. En primer lugar, la elasticidad de la oferta agregada de la agricultura es lo bastante baja para excluir la posibilidad de conseguir un

crecimiento constante de la producción únicamente con incentivos de precios. La respuesta a estos incentivos es, sin embargo, mucho mayor cuando se trata de productos concretos, lo que hace de la política de precios un instrumento eficaz para determinar la importancia relativa de los distintos productos.

69. El efecto incentivador de las políticas de precios resulta mucho mayor si tales políticas incluyen medidas de estabilización para eliminar las fluctuaciones excesivas de precios. Esta necesidad es especialmente apremiante en los países donde los mercados alimentarios no se han desarrollado debidamente. En tales casos, el gobierno debe presentarse como comprador y vendedor fiable, cuando no haya otra solución. Las políticas deben prever mecanismos administrativamente fuertes y bien financiados que permitan de forma permanente ofrecer precios máximos y mínimos garantizados para los productos más importantes, cuando sea posible. El precio mínimo no debe perturbar la acción de los mercados, excepto cuando el precio de mercado sea anormalmente bajo. El precio máximo debe ser lo bastante alto para alentar a los productores a aumentar la producción, pero lo bastante bajo para evitar importantes subidas en los precios de los alimentos.

70. Los precios reales al productor dependen de los precios que los agricultores pagan por los insumos adquiridos, especialmente en el contexto de una Estrategia encaminada a conseguir un mayor crecimiento de la producción mediante un uso más amplio de dichos insumos. En este sentido, la estrategia debe examinar también la función de las subvenciones a los insumos. La orientación general sobre este tema es que, aunque resultan eficaces y se administran bien en situaciones cuidadosamente seleccionadas, las subvenciones a los insumos concedidos al productor deben ser de aplicación limitada y duración temporal, especialmente en las situaciones en que la reforma de la política macroeconómica impone moderación fiscal.

71. La mejora de los incentivos a los precios no ejercerá todos sus efectos de estímulo del crecimiento de la producción si no se dan también otras condiciones favorables. En especial, el aumento de la producción depende en gran parte de la idoneidad de toda la infraestructura agrícola. Este término se utiliza aquí en el sentido tanto de la infraestructura material como en el de las instituciones que están al servicio de la agricultura. Ambos aspectos son importantes para incrementar los recursos productivos del sector, difundir la tecnología, garantizar el acceso a los insumos y al crédito y comercializar la producción. Se necesitarán considerables inversiones públicas en sectores como los servicios de riego, investigación y extensión, la comercialización y la construcción de carreteras. La lista de estos prerrequisitos difiere según los países y regiones de que se trate, pero muchos son comunes a todos ellos. Lo dicho anteriormente subraya la necesidad de que la Estrategia preste la debida atención al carácter complementario de las políticas de precios y de otra índole como medio de aumentar el crecimiento agrícola.

72. La Estrategia debe abordar también el problema de cómo financiar las inversiones necesarias para el crecimiento agrícola. En AH 2000 las necesidades brutas de inversión de la agricultura de los países en desarrollo durante el período 1982/84-2000 se estimaban aproximadamente en 1,5 billones de dólares EE.UU. a precios de 1980. Deben formularse políticas capaces de aprovechar todos los medios posibles de aumentar la cuantía y eficacia de la financiación al desarrollo. El ahorro de la población rural, que junto con sus propias actividades laborales constituye la mayor fuente de inversión agrícola en los países en desarrollo, podría ampliarse considerablemente si los mecanismos institucionales fueran más accesibles y eficaces. Los gastos públicos en el desarrollo agrícola son un complemento de la inversión

privada y, dadas las estrecheces presupuestarias de la mayor parte de los países en desarrollo, cada vez será más importante aumentar su eficacia. También en este caso parece que existen posibilidades de acción. El tercer componente de la inversión, las corrientes de recursos externos, continuará revistiendo importancia fundamental como medio para incrementar las inversiones generales en la agricultura. De inmediato interés es la necesidad de evitar las transferencias netas de recursos financieros desde los países en desarrollo. Por ello, habrá que esforzarse, en el contexto más amplio de las políticas, por hacer frente a los problemas de la deuda y de la financiación exterior. Al mismo tiempo, es preciso recuperar el impulso de la ayuda oficial al desarrollo. Resulta verdaderamente decepcionante que este tipo de ayuda haya crecido sólo con enorme lentitud en los últimos años y que su volumen continúe siendo inferior al fijado como objetivo y a las necesidades.

73. La insistencia en la infraestructura y en las instituciones, ámbitos que son en gran parte competencia de los gobiernos, suscita el tema de la importancia de la participación del sector público en la vida económica. Las corrientes actuales sobre políticas de desarrollo parecen más favorables a reducir el papel del sector público, aunque se reconoce universalmente y no se pone en duda su importancia como medio de promover aspectos tan básicos del desarrollo agrícola como la inversión en infraestructura, la enseñanza y la capacitación, la investigación y la extensión, y otros semejantes. Lo que se pone más en tela de juicio es el papel del sector público en las actividades directamente productivas o en las de comercialización, elaboración y distribución. En estos asuntos, la postura de la FAO es que la Estrategia debe ser más pragmática que dogmática. En especial, deben tenerse en cuenta las enormes diferencias entre las circunstancias y experiencias nacionales en relación con la capacidad del sector público de actuar como agente económico eficiente en relación con el sector privado. Lo que debe subrayarse en la Estrategia es la necesidad de promover y ampliar el papel del sector privado, incluidas las cooperativas, en los sectores donde tenga ventaja comparativa, y de incrementar la eficacia de la administración pública así como de evitar al crecimiento económico impedimentos indebidos.

#### B. Mitigación de la pobreza y fomento de los recursos humanos

74. En la sección anterior, dedicada a las políticas de apoyo al crecimiento, no se han señalado de forma específica los problemas relacionados con la pobreza y el fomento de los recursos humanos, tema que se desarrolla en los párrafos siguientes. Sin embargo, conviene subrayar que no se trata de realidades independientes y que las políticas tendentes a aumentar la producción y la productividad tienen repercusiones sobre la pobreza, siendo de hecho los principales instrumentos para la consecución de objetivos también en este ámbito. De la misma manera, el fomento de los recursos humanos mediante la educación y la salud puede contribuir de forma decisiva a aumentar la producción y la productividad.

75. La parte de la Estrategia sobre las políticas macroeconómicas necesarias para revitalizar el crecimiento y conseguir el equilibrio interno y externo debe abordar los problemas de la pobreza, la distribución de los ingresos, los recursos humanos y, en general, las dimensiones sociales del desarrollo. Existen numerosas publicaciones sobre estos temas, fruto de la creciente convicción de que la crisis económica padecida por muchos países en desarrollo y las políticas utilizadas para hacerle frente, en especial las destinadas al ajuste estructural, están teniendo graves efectos sobre la pobreza y otros aspectos afines, como la nutrición, la salud y la educación. La relación principal entre ambos fenómenos se establece a través de las

restricciones impuestas a la oferta monetaria (que limita a su vez la demanda, el empleo y los ingresos), la devaluación (que eleva los precios de los artículos de importación, entre ellos algunos de primera necesidad, como los alimentos, medicinas e insumos de producción) y la moderación fiscal (con el consiguiente recorte de los gastos en servicios de salud, educación y subvenciones alimentarias). Aunque inevitables, estas políticas necesitan algunos retoques, en lo que respecta a su formulación y al ritmo de ejecución, a fin de reducir sus efectos negativos sobre la pobreza.

76. Cada vez resulta más claro que, si no se presta más atención a estos aspectos, sólo podrá conseguirse el equilibrio interno y externo a costa de minar las perspectivas de reanudar el crecimiento y el desarrollo, dados sus efectos negativos sobre la base misma del desarrollo, es decir la salud y la calidad de los recursos humanos. Estas preocupaciones han encontrado expresión en los esfuerzos cada vez más intensos de las instituciones encargadas de asesorar sobre políticas (incluida la FAO) y de apoyar los programas de ajuste macroeconómico por analizar y comprender mejor el proceso a través del cual se producen dichos efectos negativos.

77. La incidencia de estas políticas sobre la distribución de ingresos, la pobreza, el medio ambiente y los recursos humanos en la agricultura y el sector rural, así como sobre la nutrición en general, tendrían especial importancia en la Estrategia de la FAO. A este respecto, podrían formularse las siguientes orientaciones generales sobre políticas:

- a) Aun reconociendo la necesidad de los programas de ajuste estructural, es necesario mejorar el calendario de aplicación de las políticas de ajuste, especialmente en países que carecen de infraestructura material, sistemas financieros y de comercialización adecuados y servicios gubernamentales. Estos factores limitan la capacidad de los países de poner en práctica planes que puedan mitigar los efectos del ajuste sobre las poblaciones pobres y con problemas de seguridad alimentaria.
- b) En el contexto de los recortes en los gastos gubernamentales, debe protegerse en la mayor medida posible el mantenimiento y desarrollo de la infraestructura necesaria. Las inversiones públicas, especialmente en desarrollo de la infraestructura, investigación agrícola, higiene, suministro hídrico, sanidad y enseñanza, son prerequisites para el crecimiento a largo plazo de la población pobre, tanto urbana como rural.
- c) El empeño por establecer y resaltar el papel de la mujer como protagonista y beneficiaria del desarrollo no debe proponerse únicamente paliar los posibles efectos negativos del ajuste. Es más acertado preparar a la mujer en los sectores promovidos por los programas de ajuste. De esa manera, si los programas son eficaces, la mujer se encontrará inmersa en el proceso de desarrollo.

78. Como ya se ha señalado, las políticas para promover el crecimiento de la producción deben contribuir también a la consecución de objetivos en la esfera de la nutrición, mitigación de la pobreza y distribución de ingresos, con sus numerosas ramificaciones en el sector del desarrollo humano, que abarca aspectos como el papel de la mujer, la participación popular y los derechos humanos. Con frecuencia, estos dos grupos de objetivos se apoyan y complementan mutuamente. Pero en los casos reconocidos donde ambos

sectores deben hacerse concesiones mutuas, es preciso que éstas queden claramente señaladas y que se formulen políticas pertinentes, es decir que reconozcan plenamente que los beneficios en un sector sólo pueden conseguirse a costa de pérdidas en otro.

79. Muchas veces se observará que estas compensaciones recíprocas en relación con el desarrollo humano no se manifiestan de forma exclusiva, ni quizá predominante, en forma de una disyuntiva elemental entre crecimiento y equidad, sino más bien dentro del ámbito mismo de la equidad, por ejemplo, cuando hay que decidir entre ayudar a un grupo social o de población o a otro. Un ejemplo típico es el caso en que los aumentos de la producción de alimentos necesarios para incrementar el suministro alimentario a la población urbana pobre sólo se pueden conseguir con rapidez estimulando la producción en las zonas más prometedoras, aunque ello pueda implicar beneficios muy limitados para los pequeños agricultores desfavorecidos, los campesinos sin tierra y la población rural pobre en general.

80. Debe tenerse también en cuenta la dimensión intertemporal de estas compensaciones recíprocas. Por ejemplo, los beneficios inmediatos pueden implicar una merma de los beneficios totales acumulados en varios años. Esta dimensión intertemporal es especialmente importante en una Estrategia que trata de conseguir rápidas mejoras en la lucha contra la pobreza y pretende al mismo tiempo que dichas mejoras sean duraderas en el contexto del desarrollo sostenible. Es también especialmente importante en el contexto de los años noventa, ya que en esos años muchos países se encontrarán inmersos en un proceso de ajuste estructural, con la esperanza de que los sacrificios realizados se vean compensados en el futuro por los beneficios del crecimiento. Se trata también de un tema que probablemente deberán abordar los países desarrollados con economías de planificación centralizada que traten de pasar de una larga tradición de planificación central a una situación de mayor predominio de las fuerzas de mercado. En estos países, la esfera en que más podrá manifestarse esta compensación intertemporal, es la de una reforma de precios tendente a la reducción de las subvenciones a los alimentos.

81. Refiriéndonos al tema más específico del planteamiento de la Estrategia para combinar los objetivos del crecimiento agrícola con los de la mitigación de la pobreza rural, deben tenerse en cuenta las condiciones dominantes en la agricultura y en el sector rural. Cuanto más adversas para los pobres sean esas condiciones (por ejemplo, distribución sumamente desigual de los bienes de producción y del acceso a los servicios), más difíciles será combinar dichos objetivos. En el caso concreto de las políticas de precios utilizadas para aumentar los incentivos al productor, si la distribución de la tierra es desigual se beneficiarán más los grandes agricultores que los pequeños. En este caso, como orientación básica, y con el fin de paliar estos efectos negativos sobre la distribución, todos los agricultores con excedentes comercializables, por pequeños que sean, deben tener acceso a los sistemas de comercialización a través de los cuales se aplican las medidas sobre precios; en los planes de apoyo a los precios deberán incluirse, en la mayor medida posible, los artículos más importantes en la producción de los pequeños agricultores, y no sólo los suministrados por los grandes agricultores; finalmente, los pequeños agricultores y los jornaleros sin tierras deben ser capaces de participar debidamente en los servicios ofrecidos al sector, como el crédito institucional, las redes de transporte o los servicios de extensión, que facilitan el aumento de la productividad y de la producción comercializable.

82. El otro gran dilema que debe afrontarse en el ámbito de las políticas de precios es cómo conseguir unos precios remunerativos para los productores sin aumentar indebidamente los precios pagados por los consumidores pobres, muchos de los cuales forman parte de la población rural pobre y son compradores netos de alimentos. A este respecto, conviene señalar que la mejora de los incentivos al productor, incluidas las subidas de precios, tiene como objetivo promover la productividad agrícola, lo que a su vez deberá contribuir a reducir el precio real de los alimentos, como demuestran la caída a largo plazo de los precios de los alimentos. También en este caso se pueden señalar las dimensiones intertemporales de las compensaciones recíprocas. Tradicionalmente, los gobiernos han respondido a este dilema con políticas de subvenciones a los alimentos. Algunos países en desarrollo pero también algunos países desarrollados con economía de planificación centralizada han manifestado una preferencia especialmente fuerte por este tipo de solución, a pesar de que cada vez resulta más difícil de aplicar en un clima de moderación fiscal. La urbanización y la difusión del fenómeno de los campesinos sin tierra, con el consiguiente aumento de la parte de la población total que no produce sus propios alimentos, dificulta todavía más las cosas, al aumentar el total de la carga fiscal de las subvenciones a los alimentos.

83. En las recomendaciones de la Estrategia se debe también contemplar el instrumento de las subvenciones a los alimentos, porque, sobre todo en momentos de moderación fiscal, los aumentos significativos de los precios de los alimentos tienen efectos devastadores sobre los ingresos, la salud y la integridad física e intelectual de los grupos de población vulnerables en los países en que una parte significativa de los ingresos de la población pobre se gasta en alimentos. En tales casos, está en peligro su propia supervivencia y el potencial de desarrollo del país. El problema fundamental es cómo formular y aplicar políticas de subvención en forma rentable.

84. El planteamiento más adecuado es el de seleccionar a los beneficiarios con diversos criterios, por ejemplo subvencionando productos consumados principalmente por los pobres o situar los centros urbanos de distribución en los barrios pobres únicamente y ampliar los servicios de distribución a las zonas rurales, racionar las cantidades subvencionadas y ofrecer beneficios a través de planes de alimentos por trabajo. Las exigencias administrativas de este planteamiento son, sin embargo, muy grandes. Debe fijarse por adelantado un tope máximo al costo de estos planes para el presupuesto. Otro planteamiento complementario es el de realizar actividades benéficas de distribución de alimentos para los más pobres de los consumidores en las zonas rurales y urbanas de forma que, sin incurrir en cargas fiscales que no son viables a largo plazo, no sea necesario mantener artificialmente bajos los precios al productor de los alimentos a fin de beneficiar a esos grupos de población vulnerables.

85. La convicción de que la desnutrición y sus causas subyacentes durarán, probablemente, bastante tiempo hace más apremiante todavía la necesidad de incluir en la Estrategia, como parte integrante, programas eficaces de intervención directa en la esfera de la nutrición. Además de los planteamientos mencionados en los párrafos anteriores, la experiencia demuestra que tales intervenciones son la forma más directa de responder a las necesidades de las personas ignoradas por el acelerado desarrollo agrícola y económico. Los programas deberán incluir medidas sobre los siguientes aspectos: mejora de la calidad nutricional de los alimentos (enriquecimiento, mezclas), aumento de los recursos alimentarios de los hogares (cultivos alimenticios tradicionales, huertos caseros, educación nutricional), enseñanza sobre la conservación, preparación, distribución y



consumo de los alimentos en el hogar (enseñanza nutricional) y protección de los grupos vulnerables (programas de alimentación especial, rehabilitación nutricional y distribución de suplementos específicos). Una Estrategia para mejorar la nutrición deberá reconocer también y promover el importante papel complementario y de emergencia de los alimentos no producidos por el hombre, por ejemplo la caza menor existente en los bosques y otras tierras cubiertas de vegetación natural.

86. La ayuda externa en el ámbito más específico de la nutrición continuará siendo necesaria en los años noventa y sucesivos. En especial, la ayuda alimentaria, con carácter más previsible, debe servir también en el futuro para amortiguar los efectos nutricionales de las situaciones repentinas de escasez de alimentos causadas por factores climáticos y desastres de origen humano. Otros tipos de ayuda alimentaria deben integrarse progresivamente en los planes de desarrollo de los países destinatarios y responder a las necesidades de mitigación de la pobreza en el contexto de los programas de ajuste estructural. Otras intervenciones apoyadas desde el exterior que deberían encontrar mayor aplicación en la Estrategia son los proyectos de nutrición aplicada con ayuda del Banco Mundial y los programas conjuntos de ayuda a la nutrición financiados por los países y ejecutados conjuntamente por la FAO y la OMS.

87. La Estrategia para salvaguardar la calidad de la nutrición debe hacer el debido hincapié en desarrollar la capacidad de los gobiernos de hacer frente, con espíritu empresarial, a las situaciones imprevistas y anormales de emergencia alimentaria. En este sentido, es fundamental el establecimiento y reforzamiento de sistemas de alerta, especialmente de alcance nacional, y el desarrollo de la capacidad para reaccionar rápidamente ante la aparición de situaciones de escasez, lo que incluye entre otras cosas el desarrollo de dispositivos prácticos de preparación frente a emergencias.

88. Aunque las intervenciones directas continuarán desempeñando un papel importante en la lucha contra la desnutrición, el problema no se resolverá mientras no se superen las causas fundamentales de la pobreza. La Estrategia de la FAO deberá ocuparse ante todo de las respuestas de carácter estratégico frente al problema de la pobreza rural, pero subrayando sus relaciones directas con la pobreza urbana. En algunos casos, podría ser más eficaz luchar contra la pobreza rural creando oportunidades de empleo en el sector no agrícola, especialmente en las zonas rurales, de forma que se pueda liberar de la agricultura a la mano de obra excedente. Dadas las desfavorables condiciones iniciales -crecimiento lento, pobreza urbana generalizada y una urbanización demasiado rápida para poder ser absorbida por las actuales estructuras urbanas-, la solución más prometedora será frecuentemente la búsqueda de un desarrollo rural y agrícola de amplia base. Como ejemplos de actividades generadoras de ingresos y de empleo no agrícola en las zonas rurales, se pueden citar las pequeñas empresas de elaboración de los productos agrícolas, forestales y arbóreos así como las empresas ganaderas secundarias. Dichas actividades pueden ser fuentes significativas de empleo rural, especialmente para la población pobre y para la mujer.

89. A este respecto, el Programa de Acción de la CMRADR contiene orientaciones sobre política que son todavía válidas 10 años después de su aprobación y continuarán teniendo vigencia en los años noventa. De hecho, esos mismos principios se reafirmaron en la revisión de 1983 sobre las orientaciones de la FAO y los objetivos para el reajuste agrícola

internacional. En los dos párrafos siguientes se reproducen las orientaciones números 3 y 4, ya que contienen todas las recomendaciones esenciales para una Estrategia que trate de combinar el crecimiento con la mitigación de la pobreza y la equidad.

90. Orientación N° 3: "Los países en desarrollo deberían dar prioridad, de conformidad con sus planes nacionales, a la adaptación de los marcos institucionales y las estructuras agrícolas, con objeto de ampliar y hacer más equitativo el acceso de la gran mayoría de las masas rurales, incluidos los campesinos sin tierra y los pequeños agricultores, a:

- las tierras, el agua y otros recursos naturales;
- los insumos, mercados y servicios;
- nuevas y mejores tecnologías;
- la enseñanza, la extensión, la investigación y la capacitación;

y proporcionar incentivos apropiados en el marco de la política de precios, y otros incentivos, para acrecentar la producción y la utilización óptima de insumos de la tecnología disponible y adecuada."

91. Orientación N° 4: "Las políticas nacionales de desarrollo agrícola y rural deberían fomentar la participación plena y efectiva de la población rural en la adopción de decisiones y en la aplicación y evaluación del proceso de reforma agraria y desarrollo rural, mediante la promoción de organizaciones rurales inclusive las asociaciones y cooperativas de trabajadores de las zonas rurales, y el refuerzo de la administración local. Especialmente en los países en que no se reconoce a la mujer una condición igual a la del hombre, debería fomentarse la plena integración de la mujer, en pie de igualdad, en el desarrollo rural:

- garantizándole una condición jurídica igual y un mayor acceso a los servicios rurales;
- promoviendo las organizaciones femeninas como primer paso para la integración de la mujer en las organizaciones rurales de índole general;
- fomentando la creación de oportunidades de educación, capacitación y empleo para la mujer.

Los gobiernos deberían considerar la posibilidad de adoptar medidas prioritarias para movilizar las energías de la juventud a fin de realizar diversas actividades de desarrollo."

92. Tanto el Programa de Acción de la CMRADR como las orientaciones para el reajuste agrícola internacional resaltan la necesidad de adoptar políticas que promuevan la integración de la mujer en el desarrollo. Los problemas, objetivos y recomendaciones de política correspondientes se precisaron todavía más y se hizo de nuevo hincapié en la necesidad de acción tras la preparación y aprobación por el Consejo de la FAO de 1988 del Plan de Acción de la FAO para la Integración de la Mujer en el Desarrollo. Este plan de acción y la experiencia adquirida en las fases iniciales de su ejecución servirán de base para preparar el documento completo de la Estrategia y las correspondientes contribuciones de la FAO al período extraordinario de sesiones y a la EID.

C. Recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad

93. Tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, las actividades en el sector de la agricultura, silvicultura y pesca repercuten en el medio ambiente y en el desarrollo sostenible. Sin embargo, esta parte de la Estrategia centra su atención en los países en desarrollo, aunque muchas de las recomendaciones referentes principalmente a los aspectos técnicos de la sostenibilidad serán también válidas para los problemas de los países desarrollados. Las estrategias detalladas deben adaptarse, por supuesto, a las situaciones específicas de los países. En la presente sección se considera especialmente el planteamiento general y se indican cuáles pueden ser los principales elementos de las estrategias para cada uno de los tipos de recursos.

94. En el contexto de la Estrategia general deben subrayarse dos hechos concretos. En primer lugar, en muchos casos las estrategias para conseguir sistemas sostenibles de producción agrícola, forestal y pesquera, o de varias de ellas a la vez, fracasarán si no van acompañadas de políticas encaminadas a desacelerar el crecimiento de la población y fomentar formas alternativas de empleo. No existen tecnologías adecuadas para mantener la población actual y prevista en muchas zonas pobres en recursos, e incluso algunas zonas ricas en recursos están alcanzando el punto máximo de producción. En segundo lugar, en muchos casos son las necesidades inmediatas de supervivencia de los pequeños agricultores o pastores con bajos ingresos y otros miembros pobres de la población rural las que, en ausencia de medios alternativos de vida y de políticas gubernamentales adecuadas, determinan en gran parte la actual utilización insostenible de los recursos agronaturales en muchos países en desarrollo.

95. Por consiguiente, la estrategia general deberá centrarse en las necesidades humanas, la mitigación de la pobreza y los incentivos para conseguir un desarrollo sostenible. El objetivo es crear un entorno económico en el que resulte más rentable conservar los recursos que destruirlos. Por ejemplo, las medidas de conservación de suelos y aguas deberán tratar, cuando sea posible, de ofrecer beneficios económicos al agricultor en el año mismo de su introducción, porque de lo contrario no es probable que encuentren mucha aceptación. De la misma manera, la conservación del hábitat y utilización de la caza como medios de atracción del turismo deberán considerarse como una alternativa, social y económicamente rentable, a la destrucción del bosque y de la sabana.

96. Gran parte del debate sobre el desarrollo sostenible se ha centrado en las zonas marginales con escaso potencial de producción donde más graves suelen ser el deterioro ambiental y la pobreza rural -zonas semiáridas de secano y zonas tropicales altas, con fuertes pendientes y precipitaciones inciertas. Es un interés comprensible, ya que es en estos lugares donde tienen que luchar por la supervivencia los más pobres entre los pobres. Además, el deterioro de las tierras marginales puede causar daños a las zonas limítrofes más productivas, por ejemplo como consecuencia de la deforestación de las cuencas hidrográficas. Entre las posibles políticas aplicables debe figurar la de conceder igual o relativamente mayor atención a las zonas de alto potencial con el fin de aliviar la presión a que se ven sometidas las zonas marginales y reducir la destrucción de bosques y pastizales con fines agrícolas. Estos lugares protagonizan la mayor parte de la producción alimentaria y agrícola y mantienen a una población mucho mayor; en consecuencia, cuando el medio ambiente se deteriora, la pérdida de producción es notablemente mayor. Al adoptar esta diferencia entre zonas de

alto y bajo potencial, la FAO no quiere dar a entender que haya una distinción rígida entre ambas. Se limita a indicar que, desde un punto de vista estratégico y operacional, existen diferencias importantes en sus necesidades respectivas.

97. De lo dicho se deduce claramente que, para la mayor parte de los países en desarrollo, la mitigación de la pobreza rural y de la inseguridad alimentaria dependerán sobre todo del establecimiento de sistemas sostenibles de producción en las tierras forestales, de cultivo y de pastos de alto potencial. Ello no significa, por supuesto, que las zonas de escasos recursos deban dejarse de lado, pues ello implicaría condenar a los más pobres a una pobreza todavía mayor que podría obligarles, por necesidad de supervivencia, a una sobreexplotación de los recursos naturales.

98. De la experiencia de los países desarrollados se pueden extraer algunas enseñanzas. La primera revolución agrícola de la Europa del siglo XVIII, basada en una mejor rotación de los cultivos y en la integración de la producción agrícola y ganadera, permitió retirar del cultivo las tierras marginales de estos países y destinarlas a pastos o bosques. Igualmente, la segunda revolución agrícola, la revolución científica del siglo XX, permitió también retirar tierras marginales gracias a la utilización de insumos no agrícolas, especialmente fertilizantes minerales.

99. Al formular una estrategia equilibrada entre las tierras de alto y bajo potencial deben tenerse en cuenta otros cuatro factores. El primero es la promoción de la infraestructura, industrias y servicios rurales. La urbanización, aunque en el pasado haya contribuido a reducir las presiones sobre la tierra, crea otros problemas sociales y ahora está avanzando con demasiada rapidez en muchos países en desarrollo. Sin embargo, constituye una alternativa para quienes tienen que sobrevivir en una tierra de escasos recursos, con el consiguiente peligro del deterioro ambiental. El empleo no agrícola rural, centrado en las ciudades pequeñas más que en las grandes urbes, puede conseguir beneficios semejantes sin sobrecargar las instituciones e infraestructuras urbanas. Por consiguiente, uno de los componentes importantes de la Estrategia debe ser un desarrollo rural de base amplia.

100. El segundo factor que debe tenerse en cuenta es la posibilidad de ampliar la superficie utilizable de tierra de alto potencial con métodos razonables, desde el punto de vista ambiental, de lucha contra las enfermedades infecciosas del hombre y de los animales (oncocercosis y tripanosomiasis, respectivamente). El tercer factor es el potencial de mejorar tanto la productividad como la equidad mediante la reforma agraria, con unidades económicamente viables y servicios de apoyo. Especialmente en América Latina, pero también en otras regiones en desarrollo, existen grandes superficies de tierra de alto potencial que podrían asignarse a los campesinos sin tierras mediante una reforma del derecho de propiedad. En el sector de la pesca artesanal, se concede cada vez mayor atención al reconocimiento de derechos de propiedad a las comunidades pesqueras costeras. Estas conservan con frecuencia costumbres tradicionales que han demostrado las ventajas que tiene el conceder a grupos específicos de pescadores derechos exclusivos de pesca en zonas bien delimitadas, con el incentivo complementario de mantener una producción constante gracias a la autorregulación y autocontrol.

101. El último factor es el conocimiento técnico. Nuestros conocimientos sobre la posibilidad de mejorar la producción en tierras marginales son todavía insuficientes, aunque existen oportunidades prometedoras de investigación. La mayor parte de lo que se conoce como tecnologías mejoradas suelen exponer a los agricultores a una mayor incertidumbre en lo que respecta a los rendimientos netos de los insumos de mano de obra, por lo que sólo han conseguido éxitos limitados. Sin embargo, en las zonas de alto potencial, si, con precios y otros medios, se consigue incentivar el aumento de la producción para el mercado, se puede recurrir a una serie de tecnologías hasta ahora insuficientemente aprovechadas. En cualquier caso, es preciso intensificar las investigaciones para poder disponer en el futuro de una corriente continua de tecnologías adicionales.

102. Al establecer sistemas sostenibles de producción, debe concederse prioridad a las necesidades concretas de cinco tipos de recursos, sin olvidar la necesidad de integración:

- a) tierras marginales, "de bajo potencial", donde la falta o irregularidad de las precipitaciones y una topografía o condiciones edafológicas adversas limitan la producción y aumentan el riesgo de deterioro crónico de la tierra;
- b) zonas "de alto potencial", que, con prácticas adecuadas de explotación de la tierra, permiten una producción agrícola y ganadera intensiva con niveles altos y cada vez mayores de productividad;
- c) bosques y sistemas agroforestales o silvopastorales;
- d) la pesca costera y continental;
- e) la diversidad biológica y los recursos genéticos, en relación con cada uno de los recursos anteriores.

103. En las zonas de bajo potencial, las condiciones no favorecen un desarrollo agrícola acelerado. Incluso para mantener a las poblaciones actuales se requerirán esfuerzos mucho mayores de los realizados ahora para conservar los recursos de suelos y aguas. Sin embargo, muchas tierras "marginales" desde el punto de vista ambiental, por ejemplo las tierras secas y las tierras altas, ofrecen a la población y al ganado, la ventaja de tener un clima más sano. En algunos casos, viven en ellas poblaciones sin tierras con su ganado, emigradas de zonas de alto potencial excesivamente pobladas. En algunos lugares, se ha perdido ya la batalla por recuperar las tierras deterioradas. En otros, la inversión del proceso de deterioro de la tierra será lenta, costosa y difícil. Especialmente en muchas zonas semiáridas, el "desarrollo sostenible" requerirá previamente un proceso migratorio que permita reducir la población, conservar los recursos y obtener mayores ingresos. De lo dicho pueden sacarse las siguientes conclusiones:

- el desarrollo agrícola debe tratar de lograr un equilibrio entre la conservación y las necesidades a corto plazo de las familias campesinas;
- la tecnología agrícola en estas zonas debe estar concebida de tal manera que se adapte a condiciones precarias desde el punto de vista ambiental, es decir que no tenga como único objetivo potenciar al máximo los rendimientos;

- normalmente, se requerirán cambios en las políticas económicas para modificar las señales del mercado que llegan a la población pobre.

104. La clave para el desarrollo sostenible en las áreas de recursos empobrecidos es la mejor ordenación de los sistemas de producción agrícola para reducir los riesgos y ofrecer a los hogares agrícolas la posibilidad de resistir a las conmociones y dificultades a que se ve sometido el sistema agrícola. Por ello, la ordenación sostenible de los recursos naturales se basa en tres pilares esenciales:

- gestión comunitaria de los proyectos locales;
- planificación acertada de la explotación de la tierra, incluida la integración de los bosques y arboledas; y
- desarrollo de sistemas mejorados de explotación agrícola que inviertan la pérdida de productividad de los suelos y reconozcan que la erosión y las "pérdidas de suelos" son síntomas y no causas de los problemas.

105. En una estrategia que intente promover el desarrollo y la conservación en las explotaciones y comunidades situadas en zonas de bajo potencial son esenciales los siguientes elementos:

- a) la consideración del medio ambiente como una realidad fundamental para la vida actual y futura;
- b) tecnologías más eficaces para economizar el consumo de leña, recoger el agua, preparar los alimentos y mejorar el almacenamiento después de la cosecha a fin de aliviar la presión de una población creciente sobre el medio ambiente y permitir a la mujer que dedique más tiempo a actividades productivas y generadoras de ingresos;
- c) cuando sea posible, los insumos agrícolas que no representan una gran carga financiera para los hogares deben sustituir a los insumos comprados -como ejemplos de esos insumos podrían citarse el manejo integrado de las plagas, la fijación biológica del nitrógeno, el reciclaje y transformación en abono de los residuos orgánicos, y la producción de biogás;
- d) oportunidades de obtener ingresos no agrícolas con el fin de promover, no de minar, sistemas sostenibles de explotación agrícola. Los gobiernos y donantes deben procurar que las iniciativas dedicadas a complementar los ingresos no desalienten las prácticas sostenibles;
- e) si el acceso común a los recursos, por ejemplo a las tierras de pastoreo, implica un mayor deterioro de los mismos, generalmente por la desintegración de las instituciones locales encargadas de controlar el acceso, deben establecerse mecanismos institucionales alternativos;
- f) las políticas gubernamentales deberían tratar de cubrir las deficiencias del sistema alimentario más perjudiciales para la población pobre en las zonas de escasos recursos: tecnologías posteriores a la cosecha para evitar pérdidas de alimentos,

agrosilvicultura, comercialización descentralizada, mejor utilización de la biomasa y fuentes alternativas de generación de ingresos. Condición imprescindible para ello es el desarrollo y difusión de tecnologías agrícolas mejoradas;

- g) gran atención del personal con capacidad decisoria a la integración de los sistemas relacionados con los alimentos, el forraje y la leña. Es un error considerar a los sistemas agrícolas y a la silvicultura como realidades aisladas entre sí: es preciso alentar a los hogares pobres a que exploten los recursos agrícolas y forestales de forma integrada. Esta necesidad de integración se deja sentir también en las comunidades costeras cuyos habitantes, debido al carácter excepcional de muchas pesquerías, se dedican, según la estación, a la pesca, a la agricultura o a otras ocupaciones rurales;
- h) mejorar la vigilancia del medio ambiente (p. ej. con imágenes enviadas desde satélite y otros sistemas de telepercepción) con el fin de perfeccionar la planificación y evaluación de las capacidades de carga demográfica de la tierra y los recursos hídricos.

106. Las zonas de alto potencial requieren por lo general muchas de las medidas anteriores, pero normalmente se pueden dedicar a la producción intensiva con las tecnologías actuales, siempre que se procure no exceder la capacidad de regeneración de los suelos. Por desgracia, muchos de los proyectos de desarrollo realizados en estas zonas ricas en recursos no han respetado las exigencias del medio ambiente. Es preciso conceder prioridad al mantenimiento de la capacidad productiva de la tierra y, al mismo tiempo, reducir su vulnerabilidad a los peligros ambientales, muchos de los cuales se derivan del "progreso" tecnológico en la producción agrícola. El desarrollo sostenible de las zonas de alto potencial debe coordinarse también con el desarrollo, razonable desde el punto de vista ambiental, de zonas geográficamente continuas, como los bosques situados en las cuencas hidrográficas.

107. Los sistemas agrícolas de alta productividad y abundante utilización de insumos necesitan un suministro continuo de insumos relativamente caros: fertilizantes minerales, combustibles y plaguicidas. Pueden ocasionar también costos ambientales insostenibles. Por ello habrá que introducir algunos cambios para garantizar que los avances en la producción puedan mantenerse en el futuro previsible. Especial atención deberá prestarse a la estructura de los suelos sometidos a regímenes agrícolas intensos, y al equilibrio de los nutrientes del suelo. La sostenibilidad y la equidad saldrían ganando si, en los casos en que sea posible, se introdujeran sistemas de cultivo mixto con menor utilización de insumos externos, que resultarían más accesibles para los agricultores pobres. Pero este cambio debería introducirse de forma gradual y cuidadosamente, para evitar que la producción de alimentos disminuya durante el período de transición.

108. Entre los medios existentes para reducir o evitar los daños ambientales derivados del cultivo intensivo figuran los siguientes: aplicación equilibrada de fertilizantes para compensar el aumento de la productividad y la mayor eliminación de nutrientes del suelo; introducción de nuevos materiales genéticos resistentes a las enfermedades y a la sequía; y manejo integrado de plagas -combinación de prácticas de cultivo y medios

biológicos y químicos que permite reducir al mínimo la necesidad y utilización de plaguicidas químicos, teniendo también en cuenta los nocivos efectos que éstos pueden causar en las masas de agua y en los recursos pesqueros.

109. En las zonas de regadío deben combatirse con urgencia las siguientes amenazas al medio ambiente:

- a) la salinidad, solidicidad y anegamiento de las tierras regadas, así como la incidencia generalizada de la malaria, esquistosomiasis y otras enfermedades transmitidas por el agua;
- b) los peligros derivados de la agricultura de monocultivo, con sistemas de riego en gran escala, que aumentan el peligro de plagas y enfermedades vegetales. Los problemas ambientales y sanitarios aumentarán probablemente en el futuro, ya que es posible que la utilización de plaguicidas se duplique de aquí a finales de siglo; y
- c) la creciente sobreexplotación de los recursos de agua subterránea en las zonas carentes de fuentes alternativas de riego.

110. Existen soluciones para reducir estas amenazas: el cultivo mixto y la diversificación genética pueden reducir los riesgos que acompañan al monocultivo, mientras que el seguimiento de los recursos de agua subterránea y la regulación del acceso al agua y de su utilización pueden evitar las devastadoras situaciones de escasez de agua. Las mejoras operacionales deberán tratar de concentrarse en aumentar la eficacia en la utilización del agua y en mejorar la ordenación de la misma en las explotaciones, dos componentes sostenibles y fundamentales para las zonas de riego. En general, para una mejor ordenación de los recursos naturales en las zonas de riego se necesitará una mayor integración entre la ordenación del riego y la planificación nacional de los recursos, especialmente en lo que respecta a los vínculos entre las zonas de captación altas y bajas. La ordenación integrada de las aguas debe abarcar también las zonas que limitan con los lugares donde existen problemas de aguas subterráneas, mientras que las iniciativas de conservación de suelos y bosques en las zonas adyacentes deben garantizar un suministro hídrico suficiente para las zonas de alto potencial. La importancia de los problemas hídricos se confirma por el hecho de que en muchos países el riego es la única forma de conseguir mejoras sostenibles para las poblaciones futuras.

111. En conclusión, en una Estrategia para las zonas de alto potencial, pueden tenerse en cuenta los siguientes puntos:

- a) en el futuro previsible, utilización relativamente intensiva de insumos comprados, como fertilizantes y plaguicidas;
- b) simultáneamente, desarrollo de sistemas integrados de explotación agrícola más seguros desde el punto de vista ambiental y con menor utilización de insumos;
- c) mayor integración entre la ordenación de las zonas de alto potencial y la de los recursos de tierras, aguas y bosques de las zonas contiguas;



- d) reforma de los derechos de propiedad de la tierra para que los agricultores pobres, y en particular los hogares presididos por una mujer, tengan acceso a tierras de alto potencial;
- e) mejor ordenación del agua para economizar su consumo, reducir la pérdida de tierra causada por el anegamiento, la salinidad y la sodicidad y facilitar el uso inocuo de aguas marginales y de desecho para el riego.

112. Una estrategia para las zonas forestales. Para que los bosques de los países en desarrollo continúen desempeñando el papel trascendental que les corresponde en los sectores económico y ambiental, es necesario establecer un equilibrio adecuado entre desarrollo y protección del medio ambiente. En una estrategia encaminada a conseguir este equilibrio son esenciales las siguientes técnicas y planteamiento:

- La ordenación de cuencas hidrográficas es necesaria para garantizar la producción de alimentos en las zonas de alto potencial. Deben mantenerse las relaciones entre silvicultura y producción de alimentos mediante una concepción integrada de la ordenación de las cuencas hidrográficas. Deben preverse incentivos a la rehabilitación de cuencas hidrográficas degradadas.
- La agrosilvicultura -que integra los árboles con los sistemas de producción agrícola y pecuaria- es una forma sumamente prometedora de vincular la producción de alimentos, especialmente en las zonas de bajo potencial, a una mejor ordenación forestal.
- Explotación forestal con fines múltiples, que abarque la producción de madera, leña, forraje y fibra, la ordenación de la flora y fauna silvestres y la prestación de servicios: calidad del agua, refugio, lucha contra la contaminación del aire, protección del suelo, actividades recreativas y protección del patrimonio natural y de los recursos genéticos.
- Sistemas de seguimiento y evaluación, entre ellos estudios suficientes de la línea base, sistemas de información geográfica, aplicación de la evaluación del impacto ambiental y valoración de los beneficios y participación de las comunidades locales.
- La protección de los recursos genéticos es un elemento imprescindible en toda estrategia forestal. El establecimiento en 1987 del Fondo Internacional para Recursos Fitogenéticos fue un paso importante hacia la conservación y utilización racional de los recursos genéticos de los bosques tropicales. Se están preparando proyectos de campo para ayudar a los países a establecer y utilizar los servicios de los bancos de genes. La conservación ex situ en bancos de genes o colecciones vivas debe completarse con la conservación in situ. Es preciso ayudar a los países a que establezcan zonas experimentales donde la conservación genética pueda combinarse con una utilización sostenible. Necesitan también ayuda para conservar los recursos genéticos animales. Finalmente, los avances de la biotecnología relacionados con la genética vegetal y animal deben aplicarse en programas de mejoramiento genético en diferentes condiciones ecológicas.

113. Plan de Acción Forestal en los Trópicos (PAFT). Este plan, iniciado a mediados de 1985, trata de encontrar el justo equilibrio entre desarrollo y protección ambiental y representa el primer esfuerzo internacional serio para afrontar el problema de salvar los bosques tropicales en forma integrada. El Plan, apoyado por la FAO, el Banco Mundial, el PNUD y el Instituto Mundial sobre Recursos, tiene los siguientes objetivos principales:

- restablecer la capacidad productiva de la tierra forestal;
- conseguir el uso sostenible de los recursos forestales;
- mejorar la seguridad alimentaria con una explotación más adecuada de la tierra;
- incrementar el suministro de leña;
- aumentar los ingresos con la venta de productos manufacturados locales en las zonas forestales;
- fomentar la participación local en la silvicultura y en las industrias forestales; y
- conservar los ecosistemas naturales y los recursos genéticos de los bosques.

114. Los cinco Programas de Acción del PAFT contienen los elementos esenciales para una estrategia operacional. El planteamiento interdisciplinar e interactivo del PAFT y la forma en que contribuye, mediante un diálogo entre expertos técnicos, donantes, personal directivo y la misma población rural y forestal, a establecer prioridades y proyectos y conseguir medios para financiarlos, podrían constituir un modelo de desarrollo de los recursos naturales en general. Desde su iniciación, 61 países han comenzado el proceso de formular planes de acción forestales de alcance nacional inspirados en el PAFT, proceso que se ha terminado en 20 de ellos.

115. La pesca marina y continental. Para atender la creciente demanda del sector pesquero, especialmente en lo que respecta al consumo humano, el desarrollo sostenido del sector pesquero debe basarse no tanto en la explotación de especies hasta ahora abandonadas (por las preferencias del mercado o los costos de extracción) sino más bien en una serie de iniciativas concertadas en varios frentes.

116. En primer lugar, nuevas mejoras en las prácticas de utilización podrían contribuir en forma significativa a aumentar el suministro de pescado. Tres ámbitos merecen atención prioritaria: recuperación de los desechos de las operaciones de arrastre para la captura de las especies preferidas, la reducción de las pérdidas posteriores a la captura mediante una mejora en los servicios de desembarque, almacenamiento y comercialización, y mayor utilización de las pequeñas especies pelágicas en la elaboración de productos destinados al consumo humano.

117. En segundo lugar, hay todavía bastantes posibilidades de seguir intensificando la aportación de la acuicultura al suministro de alimentos. En este ámbito, pueden conseguirse importantes beneficios del cultivo de peces de aleta con sistemas de acuicultura extensiva y del desarrollo de la

pesca en embalses, lagos e incluso en el mar abierto. La intensificación del apoyo a la acuicultura artesanal podría tener importantes repercusiones nutricionales y sociales en las zonas rurales de los países de bajos ingresos.

118. Finalmente, continúa revistiendo carácter prioritario el intento de mejorar la ordenación de los recursos pesqueros mundiales. Esta ordenación constituye de hecho la clave para un desarrollo razonable y sostenido de la pesca. La extensión de la jurisdicción nacional sobre las pesquerías es condición previa para una ordenación racional pero no garantiza, por sí sola, una conservación y utilización más eficaz de las poblaciones ícticas. La promulgación de la soberanía nacional debe reforzarse con las instituciones jurídicas y operacionales necesarias para formular y ejecutar planes de conservación y ordenación.

119. La Conferencia Mundial de la FAO de 1984 sobre Ordenación y Desarrollo Pesqueros aprobó una Estrategia para la ordenación y desarrollo de la pesca. Cinco años más tarde, esta estrategia, con sus principios y orientaciones, continúa siendo una guía válida para el desarrollo sostenible de los recursos pesqueros mundiales. La estrategia comprende ocho elementos principales. Aunque todos ellos están relacionados entre sí, dos de ellos tienen especial importancia para los temas del desarrollo sostenible:

- principios y prácticas para la ordenación racional y el aprovechamiento óptimo de los recursos pesqueros;
- función especial y necesidades de las pesquerías en pequeña escala y de las comunidades piscícolas y de pesca rural.

La estrategia subraya también la importancia de reforzar los esfuerzos por desarrollar la acuicultura y pide que se preste mayor atención a las consideraciones ambientales.

120. Estrategia para la diversidad biológica y los recursos genéticos. El mantenimiento de la diversidad biológica es condición previa para el desarrollo sostenible. A la inversa, el desarrollo sostenible es, en muchos sentidos, la clave para el mantenimiento de la diversidad biológica. Puede ocurrir que la población hambrienta no tenga otra alternativa que convertir hábitats singulares desde el punto de vista ecológico en tierra de cultivo. Por ello, la aplicación eficaz de los convenios de conservación de las tierras húmedas, por ejemplo, depende del éxito de la FAO y otras organizaciones en sus intentos de ayudar a esta población a aumentar la productividad de la tierra de cultivo existente, aliviando así la presión a que se ven sometidos estos hábitats únicos. La estrategia en este sector se orienta en torno a dos objetivos primarios. Primero, la conservación de una diversidad inter- e intra-específica suficiente para garantizar que la humanidad disponga de los recursos genéticos necesarios para responder a problemas específicos, como las nuevas plagas y enfermedades, y a problemas generales y potenciales, como el deterioro de las condiciones de cultivo ante los cambios climáticos y ambientales. Segundo, promover la utilización de recursos genéticos adecuados y la biodiversidad e incrementar la importancia económica y social de los recursos naturales de determinados ecosistemas para la mejora genética en los sectores de la agrosilvicultura, la ganadería o la pesca y de la biodiversidad, mediante la utilización de la caza en las zonas de sabana natural.

121. La Estrategia debe prever también una respuesta pertinente a los efectos del cambio climático antes señalados (párrs. 50-52). Aunque estos efectos se producirán en gran parte en decenios posteriores, la mayor variabilidad climática, ya observable en los años noventa, obligará, tanto a escala nacional como internacional, a aumentar el volumen de las reservas destinadas a estabilizar el suministro de alimentos. En decenios posteriores, quizás sean necesarios ajustes en las formas del cultivo de secano, ampliaciones o modificaciones de los sistemas de riego o cambios entre las principales formas de explotación de la tierra (cultivo, pastoreo o silvicultura).

122. La Estrategia general deberá tratar de conseguir una agricultura sostenible promoviendo cambios significativos en la forma de vida de la población rural, aumentando su capacidad de obtención de ingresos y ayudándoles a resistir los sobresaltos y presiones que puedan perturbar sus medios de vida. Al mismo tiempo, es necesario formular políticas locales nacionales e internacionales que alienten iniciativas de los hogares tendentes a conseguir un desarrollo agrícola sostenible. Es preciso reconocer también que el desarrollo agrícola sostenible requiere inversiones que los países en desarrollo, especialmente su población pobre, no puede permitirse. Ello significa que no bastará con aumentar y mejorar la ayuda exterior, sino que será preciso aliviar la carga de la deuda de los países en desarrollo y mejorar sus relaciones de intercambio.

#### D. Conclusiones

123. En las páginas anteriores se han examinado las prioridades generales de la Estrategia. La formulación más detallada de las políticas recomendadas se desarrollará más adelante dentro de la preparación del documento completo de la Estrategia que se presentará en el 98º período de sesiones del Consejo, en noviembre de 1990, teniendo en cuenta los resultados del debate de la Conferencia sobre el presente documento. Las principales consideraciones que se derivan del examen actual y sobre las que la Conferencia quizá desee ofrecer indicaciones para la ulterior elaboración de la Estrategia pueden resumirse como sigue:

- a) La agricultura y la alimentación (incluidas la silvicultura y la pesca) y el sector rural son elementos fundamentales para conseguir los objetivos de una estrategia de desarrollo internacional en muchos de sus aspectos: crecimiento, mitigación de la pobreza, fomento de los recursos humanos y medio ambiente y sostenibilidad.
- b) La Estrategia para el sector de la agricultura y la alimentación deberá tener especialmente en cuenta las necesidades humanas, el crecimiento, la mitigación de la pobreza, los incentivos a la producción y la sostenibilidad.
- c) Debe hacerse hincapié en la naturaleza sinérgica de las iniciativas adoptadas en todas estas esferas. Todas ellas forman parte de una sola Estrategia para el desarrollo de la agricultura y la alimentación y el sector rural, cuyos diferentes elementos deben apoyarse y reforzarse mutuamente. Es preciso reconocer al mismo tiempo la existencia de compensaciones mutuas de pérdidas, tanto entre unos objetivos y otros como entre diversos momentos del tiempo.

- d) El apoyo mutuo entre los elementos y las compensaciones recíprocas deben preverse también en las propuestas de la Estrategia para los diferentes subsectores; por ejemplo, la agrosilvicultura subraya los elementos simbióticos entre la producción de alimentos y la silvicultura, aplicables en determinados ambientes naturales y socioeconómicos. En otros casos pueden surgir conflictos, y así deberá reconocerse: por ejemplo la competencia por la tierra entre la silvicultura y la agricultura y, en algunos casos, entre ésta y la acuicultura. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, es preciso enfocar de forma integrada el desarrollo de estos subsectores a fin de tener en cuenta estas relaciones y las características y potenciales particulares de cada subsector.
- e) La Estrategia debe reconocer también la necesidad de identificar diferentes ámbitos de actuación prioritaria en las diversas regiones geográficas y en países con diferentes niveles de desarrollo económico y con diferentes situaciones y potenciales de recursos.
- f) El éxito de las iniciativas nacionales para aplicar las recomendaciones de la Estrategia dependerá en forma decisiva de las políticas de apoyo a escala internacional en los ámbitos del comercio, corrientes de recursos, deuda y asistencia técnica.
- g) En los años noventa, los problemas del desarrollo sostenible, del ajuste estructural y de la estabilización continuarán ocupando un lugar importante en la esfera de las políticas, tanto a escala nacional como internacional. Dichos problemas continuarán condicionando las políticas de muchos países en los sectores de la agricultura y la alimentación y del desarrollo rural durante los años noventa. La FAO deberá estar preparada para responder a este desafío.