

conferencia

C
C 91/30
Octubre 1991

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

S

26º período de sesiones

Roma, 9-28 de noviembre de 1991

**ACTIVIDADES DE LA FAO EN RELACION CON EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE**

INDICE

	<u>Párrafos</u>
Introducción	1 - 7
 <u>PARTE I - PROGRESOS REALIZADOS HASTA LA FECHA</u>	
Repercusiones de la Resolución 3/89 de la Conferencia	8 - 9
Mecanismos de coordinación	10 - 11
Actividades del Programa Ordinario	12 - 15
Programas de Campo	16 - 17
Colaboración de la FAO en actividades relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo sostenible	
- Colaboración entre organismos	18 - 19
- Cooperación con ONG	20 - 25
- Aportaciones de la FAO a los preparativos para la CNUMAD	26 - 27

**PARTE II - ESTRATEGIAS PARA UNA AGRICULTURA Y UN DESARROLLO RURAL
SOSTENIBLES**

Problemas	29
Creación del marco de políticas apropiado	30 - 34
Examen, planificación y programación de las políticas para el sector agrícola	35 - 38
Participación popular en el fomento de los recursos humanos	39

	<u>Párrafos</u>
Ordenación integrada de los sistemas de producción y diversificación de los ingresos rurales	40
Aumento de la eficacia y reducción de riesgos en relación con el aprovechamiento de recursos naturales e insumos esenciales para la ADRS	41
Atención especial a las zonas críticas	42 - 44

PARTE III - MARCO DE PROGRAMAS COOPERATIVOS INTERNACIONALES PARA UNA AGRICULTURA Y UN DESARROLLO RURAL SOSTENIBLES (MPCI/ADRS)

Fundamento y ámbito de aplicación	45 - 50
Principales componentes del MPC/ADRS	51 - 52
Organización, administración y financiación	53 - 54
- Orientación normativa y técnica	55
- Simplificación de los Programas Especiales de Acción de la FAO	56 - 60
- Financiación	61 - 65
Vinculación con los programas para el sector forestal	66 - 70
Vínculos con los programas para el sector pesquero	72 - 75
Medidas que se proponen a la Conferencia	76

Apéndice: Siglas

Introducción

1. En noviembre de 1989, la Conferencia de la FAO, en su 25º período de sesiones, aprobó la Resolución 3/89 sobre las actividades de la FAO relacionadas con el desarrollo sostenible, en la que se pedía que la Organización intensificara su labor interdisciplinaria en relación con el desarrollo sostenible y el medio ambiente, reforzara la cooperación con otras organizaciones de las Naciones Unidas y colaborara plenamente en los preparativos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) que se celebrará en 1992.

2. En noviembre de 1990 se informó al Consejo de la FAO, en su 98º período de sesiones (CL 98/6), sobre la marcha de los trabajos realizados para mejorar los mecanismos de coordinación y promoción, a saber el nombramiento de un Asesor Especial del Director General para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, con rango de Subdirector General; el establecimiento de un Comité Directivo para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, con categoría de Subdirección General; un mandato revisado para el Grupo Interdepartamental sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, por el que quedaba vinculado al Comité Directivo; y un desarrollo continuado de esferas técnicas de actividad a través de grupos especiales de trabajo y de acción.

3. En junio de 1991, el Consejo de la FAO, en su 99º período de sesiones, examinó dos documentos relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible. El primer documento contenía el informe de la Conferencia FAO/Países Bajos sobre Agricultura y Medio Ambiente (CL 99/23), en el que se incluían la Declaración y Plan de Acción de Den Bosch para una agricultura y un desarrollo rural sostenibles. El segundo documento contenía el esbozo de un Marco de Programas Cooperativos Internacionales para una Agricultura y un Desarrollo Rural Sostenibles (CL 99/3, Sup.1, Rev.1), que el Director General proponía para reforzar aún más y simplificar gradualmente las actividades de los programas de campo relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo sostenible en los Departamentos de Agricultura y de Política Económica y Social.

4. El Consejo acogió complacido el informe de la Conferencia FAO/Países Bajos sobre Agricultura y Medio Ambiente y recomendó que se utilizara como base para la ulterior elaboración de estrategias y propuestas de acción en la esfera de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles (ADRS). En particular, se estimó que constituía una contribución importante a los preparativos de la CNUMAD relativos al sector agrícola. El Consejo pidió que se presentara a la Conferencia de la FAO, en su 26º período de sesiones, un informe más completo y dio orientaciones en este sentido a la Secretaría¹.

5. El Consejo hizo suya sin reservas la recomendación de la Conferencia de Den Bosch de que la FAO, en cooperación con otros organismos, elaborara un Marco de Programas Cooperativos Internacionales (MPCI) para ayudar a satisfacer las necesidades de la ADRS a nivel nacional e internacional. Prestó su amplio apoyo a un esbozo preliminar de

¹ CL 99/REP, párrs. 75 y 76.

este marco de programas y pidió que se siguiera elaborando, en particular en lo que respecta a sus posibles consecuencias operacionales, financieras y de organización, para presentarlo a la Conferencia de la FAO en su 26º período de sesiones².

6. El presente documento (C 91/30) ofrece un amplio panorama de los asuntos relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenibles. En otros documentos de la Conferencia se presta también considerable atención a este tema. Se señalan, en particular, el Examen de los Programas de Campo para 1990-91 (C 91/4), que comprende un capítulo especial sobre la integración de los elementos relativos al medio ambiente en las actividades de campo de la FAO; el Examen del Programa Ordinario para 1990-91 (C 91/8); el Plan a Medio Plazo para 1992-97 (C 91/23), en el que se incluye una sección sobre medio ambiente y desarrollo sostenible; el Programa de Labores y Presupuesto para 1992-93 (C 91/3), en el que se ofrece información detallada sobre las actividades propuestas en estos sectores para el próximo bienio; y el informe del Director General sobre la aplicación del Examen de algunos aspectos de los objetivos y las operaciones de la FAO (C 91/21).

7. El presente documento abarca tres aspectos principales: (i) ofrece una breve recapitulación de las medidas adoptadas para reforzar las actividades multisectoriales de la FAO relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo sostenible, como respuesta a la Resolución 3/89 de la Conferencia; (ii) detalla las estrategias relativas al medio ambiente y al desarrollo sostenible, teniendo en cuenta las opiniones expresadas en el 99º período de sesiones del Consejo de la FAO y en el tercer período de sesiones del Comité Preparatorio de la CNUMAD sobre la Declaración y Plan de Acción de la Conferencia de Den Bosch; y (iii) presenta propuestas más detalladas sobre el MPC/ADRS, haciendo especial referencia a sus consecuencias operacionales, financieras y de organización.

PARTE I - PROGRESOS REALIZADOS HASTA LA FECHA

Repercusiones de la Resolución 3/89 de la Conferencia

8. El alcance de la Resolución 3/89, en la que se pedía un reforzamiento de las actividades de la FAO en el ámbito del medio ambiente y el desarrollo sostenible, es muy amplio. Los sectores que hacen un uso más intenso de los recursos renovables del planeta, que dependen más de las condiciones del medio ambiente y que, inversamente, han causado y pueden causar mayores cambios en el medio ambiente son la agricultura, la silvicultura y la pesca. Además, el desarrollo sostenible no se refiere sólo a los aspectos del desarrollo relacionados con el medio ambiente:

"El desarrollo sostenible es el manejo y conservación de la base de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional de tal manera que se asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. Este desarrollo viable (en los sectores agrícola, forestal

² CL 99/REP, párrs. 77 y 78.

y pesquero) conserva la tierra, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales, no degrada el medio ambiente y es técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable." (Definición aprobada por el Consejo de la FAO en noviembre de 1988).

Por consiguiente, se puede decir que las cuestiones relativas al medio ambiente y al desarrollo sostenible afectan a la mayoría de las actividades de la Organización.

9. Así pues, el reforzamiento de las actividades de la FAO en el ámbito del medio ambiente y el desarrollo sostenible no entrañó simplemente la introducción de algunas actividades más en relación con el medio ambiente en los programas y proyectos de la FAO, o su reagrupamiento en una estructura de organización y programas independiente, sino que hubo que tener en cuenta las plenas repercusiones de los conceptos relativos al desarrollo sostenible en la totalidad de estrategias, prioridades y programas de la FAO. La labor que exigió la Resolución 3/89 de la Conferencia de la FAO fue pues considerable y dista de haberse completado. El proceso de cambio, que se inició en 1972 con la Conferencia de Estocolmo y se amplió como resultado de las recomendaciones de la Comisión Brundtland, continúa con los preparativos de la CNUMAD que, a su vez, influirán en el curso de los acontecimientos futuros y en la función del sistema de las Naciones Unidas, incluida la FAO. A continuación se resumen los principales logros conseguidos hasta la fecha.

Mecanismos de coordinación

10. En el documento CL 98/6, presentado al Consejo en su 98º período de sesiones, se detallaron las medidas adoptadas por el Director General. El Comité Directivo se ha reunido en varias ocasiones, bajo la presidencia del Asesor Especial del Director General para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, para examinar las propuestas y recomendaciones del Grupo Interdepartamental de Trabajo y facilitar una orientación a las actividades intersectoriales promovidas y coordinadas por el Grupo Interdepartamental de Trabajo y sus subgrupos, en particular las propuestas del Grupo Intergubernamental en relación con el Programa de Labores y Presupuesto para 1992-93, los preparativos y actividades complementarias de la Conferencia de Den Bosch y las medidas conexas para simplificar los Programas Especiales de Acción de la FAO, así como las aportaciones de la FAO a la CNUMAD.

11. El Centro de Coordinación de los Programas para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible (AGRE), antes Centro de Coordinación de los Programas para el Medio y la Energía, que está ahora bajo la supervisión directa del Asesor Especial, presta servicios de apoyo al Comité Directivo y al Grupo Interdepartamental de Trabajo y sus subgrupos, con lo que se asegura el enlace diario entre estos mecanismos, el enlace y colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas y ONG y la coordinación de las aportaciones de la FAO a la CNUMAD.

Actividades del Programa Ordinario

12. En el documento CL 98/6, presentado al Consejo de la FAO en noviembre de 1990, se describían las actividades multisectoriales y departamentales relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo sostenible. En el Examen del Programa Ordinario para 1990-91 (C 91/8) se ofrece más información sobre la labor realizada en estos sectores en el marco de los programas principales y subprogramas.

13. A continuación se indican los subgrupos que se ocupan esencialmente de las actividades de carácter intersectorial e interdepartamental, bajo los auspicios del Grupo Interdepartamental sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible: diversidad biológica, cambio climático, lucha contra la desertificación, energía rural, integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la formulación de políticas y la planificación y ordenación de zonas costeras. Estos subgrupos se orientan hacia los medios para abordar de modo coordinado las cuestiones intersectoriales a través de actividades interdepartamentales. Los subgrupos identifican los problemas que surgen en relación con el medio ambiente y la sostenibilidad, con objeto de alertar al Grupo Interdepartamental de Trabajo y examinar la función de la FAO. Su cometido consiste en elaborar documentos de posición, directrices para las actividades de la FAO, propuestas para el próximo bienio y aportaciones a las actividades interinstitucionales, a la CNUMAD y a otras conferencias internacionales.

14. Además de estos subgrupos, que rinden informes al Grupo Interdepartamental de Trabajo sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, otros grupos interdepartamentales de trabajo han establecido subgrupos y grupos de acción para que se ocupen de temas afines, en particular un Grupo de Acción para aspectos de los programas y proyectos de campo de la FAO relacionados con el medio ambiente, establecido por el Comité del Programa de Campo de la FAO; un Grupo de Acción sobre educación y capacitación en cuestiones relativas al medio ambiente, establecido por el Grupo Interdepartamental de Trabajo sobre educación y capacitación; y un Subgrupo sobre actividades agroforestales, establecido por el Grupo Interdepartamental de Trabajo sobre planificación del uso de la tierra. En 1990 se establecieron un Comité Directivo y un Grupo de Acción Central para las políticas de ajuste sectorial y estructural, encargados, entre otras cosas, de examinar y analizar las políticas relacionadas con la ADRS.

15. Además, en todas las Conferencias Regionales de la FAO celebradas en 1990 (para África, Asia y el Pacífico, Europa y América Latina y el Caribe) se abordaron aspectos del medio ambiente y el desarrollo sostenible de interés para sus ámbitos de competencia respectivos. En la región del Cercano Oriente, esta cuestión se trató sobre todo a través de la Comisión Regional de Agricultura para el Cercano Oriente, que incluyó un tema afín en el programa de su penúltima reunión. La Conferencia Regional para África estudió la propuesta de establecer un plan internacional para la conservación y rehabilitación de tierras en África. La Conferencia Regional para América Latina y el Caribe examinó un documento sobre la ordenación de ecosistemas frágiles. En el documento C 91/INF/10 ("Aplicación de las recomendaciones de la Conferencia Regional de 1990") se ofrecen más detalles.

Programas de Campo

16. Atendiendo a la petición formulada por el Consejo de la FAO en su 98º período de sesiones, durante el último bienio se llevó a cabo un examen de los Programas Especiales de Acción de la FAO en el que se prestó especial atención a los aspectos relativos al medio ambiente y el desarrollo sostenible. Este examen dio lugar al inicio de un proceso de simplificación de los Programas Especiales de Acción en el marco de los programas de campo principales, en consonancia con las recomendaciones de la Conferencia de Den Bosch y los preparativos del Programa 21 de la CNUMAD. En la Parte III del presente documento se describe con más detalle este proceso, que comenzó con los Programas de Campo de los Departamentos de Agricultura y de Política Económica y Social. Se prevé que las actividades complementarias de la Conferencia de Den Bosch redundarán en un importante reforzamiento de los componentes relativos al medio ambiente y el desarrollo sostenible de los programas de campo de estos departamentos, en particular a través de la elaboración del MPC/ADRS y de la simplificación de los Programas Especiales de Acción. En la actualidad el proceso se está ampliando a las actividades de campo de los Departamentos de Montes y de Pesca.

17. Entretanto, el Grupo Especial de Acción para el fortalecimiento de los aspectos relacionados con el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, del Comité del Programa de Campo, examinó el ciclo de los proyectos a través del cual se determinan, formulan, ejecutan, vigilan y evalúan los proyectos de campo desde el punto de vista del desarrollo sostenible y el medio ambiente. Se comprobaron y revisaron directrices y procedimientos para evaluar los efectos en el medio ambiente y se llevaron a cabo actividades de capacitación (para más detalles véase el documento C 91/4).

Colaboración de la FAO en actividades relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo sostenible

Colaboración entre organismos

18. Durante este bienio, la colaboración entre la FAO y otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales en temas relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible ha sido muy activa. Hay que señalar, en particular, las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo de Administración del PNUMA y las reuniones de expertos en evaluación del medio ambiente designados por los gobiernos, del Grupo sobre la Conservación de Ecosistemas, del Grupo Consultivo sobre el Control de la Desertificación y del Comité sobre el Medio Ambiente de las Instituciones Internacionales para el Desarrollo. Se han celebrado varias reuniones entre organismos en relación con los elementos técnicos y jurídicos de un convenio sobre conservación de la diversidad biológica y con una estrategia y plan de acción en favor de la diversidad biológica. La FAO formuló amplias observaciones sobre esta estrategia, así como sobre la segunda estrategia de conservación UICN/WWF/PNUMA, "Caring for the Earth".

19. La FAO publicó un documento de posición y contribuyó con varios estudios técnicos a los preparativos para la Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima (Ginebra, 29 de octubre-7 de noviembre de 1990), que copatrocinó juntamente con la OMM, el PNUMA, la Unesco y el CIUC. Como aportación a las actividades complementarias de la Conferencia Mundial

sobre el Clima, a la labor del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el cambio climático y al Comité Internacional de Negociación de un convenio marco sobre los cambios climáticos, la FAO continuó realizando estudios sobre la contribución de la agricultura y la silvicultura a la emisión de gases que causan el efecto invernadero y sobre el posible efecto del cambio climático en la seguridad alimentaria, la agricultura, la silvicultura y la pesca.

Cooperación con ONG

20. La participación activa de la población y de las organizaciones locales, en las que las ONG desempeñan un cometido decisivo, tiene especial importancia para alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible. La Conferencia de Den Bosch brindó una buena oportunidad para la colaboración de la FAO con ONG. En esta Conferencia participaron activamente 20 ONG, que incluyeron desde asociaciones de fabricantes de productos agroquímicos hasta movimientos ecologistas, además de organizaciones de agricultores y de consumidores.

21. La FAO, reconociendo la importancia fundamental de los pequeños agricultores y de sus organizaciones en los programas relacionados con la protección del medio ambiente, ha introducido en muchos de sus programas de campo métodos basados en la participación. La Dirección de Recursos Humanos, Instituciones y Reforma Agraria se encarga de promover proyectos de "participación popular" en 15 países y de establecer un diálogo entre los gobiernos, las ONG y los donantes interesados en programas de desarrollo basados en la participación que protejan el medio ambiente. La FAO ha preparado un Plan de Acción sobre participación popular, cuyo objetivo es impulsar un desarrollo rural sostenible. La Conferencia de la FAO, en su 26º período de sesiones, examinará la posibilidad de aprobar este Plan de Acción.

22. Los proyectos de la Campaña Mundial contra el Hambre/Acción Pro Desarrollo (CMCH/AD) de la FAO prestan apoyo a iniciativas de base en materia de desarrollo agrícola mejorando los conocimientos y prácticas tradicionales de los agricultores en diversos ámbitos relacionados con el desarrollo rural. En Africa se alienta a las organizaciones de agricultores y ONG para que articulen sus intereses en lo que respecta a las políticas. Ejemplo de ello es el seminario que está organizando la FAO para Africa occidental, basado en los estudios monográficos que presentarán organizaciones de agricultores de Senegal y Burkina Faso.

23. Dos iniciativas tomadas en Asia, de especial importancia para la agricultura sostenible, son: (a) el establecimiento de una red nacional de centros de conservación de recursos genéticos y de bancos comunitarios de semillas en toda la India para divulgar sistemas de explotación agrícola y proteger variedades de cultivos que son sostenibles desde el punto de vista ecológico pero están amenazados de extinción; y (b) un seminario sobre las perspectivas del medio ambiente en el Asia meridional, organizado por la CMCH/AD en octubre de 1990 en Bangalore para facilitar una plataforma regional a las políticas en materia de medio ambiente y medidas para ayudar a los movimientos locales y ofrecer una perspectiva alternativa sobre la situación mundial del medio ambiente que recoja las preocupaciones de los grupos marginales.

24. La FAO presta apoyo al Consorcio Latinoamericano sobre Agroecología y Desarrollo (CLADES), que es una red regional en la que participan 11 ONG de nueve países.

25. Como actividades complementarias de la Conferencia de Den Bosch, también se está estableciendo una colaboración más estrecha con el Centro de información para la agricultura sostenible con pocos insumos externos (ILEIA) y la Federación Internacional de Movimientos en favor de los cultivos orgánicos (IFOAM). Prosigue la cooperación con la Federación Internacional de Productores Agrícolas (IFAP) sobre cuestiones relativas a la agricultura sostenible.

Aportaciones de la FAO a los preparativos para la CNUMAD

26. El proceso de preparación de la CNUMAD ha exigido una cantidad considerable de tiempo y recursos, y la FAO se ha ocupado en particular de los temas relativos a la atmósfera, degradación de la tierra, bosques, lucha contra la desertificación, ordenación de océanos y zonas costeras, recursos marinos vivos, agua dulce, diversidad biológica y biotecnología, sustancias químicas tóxicas y pobreza. La FAO ha participado activamente en los grupos interinstitucionales de trabajo de la CNUMAD sobre estos temas, que ayudan a la Secretaría de la CNUMAD a preparar los documentos para los períodos de sesiones del Comité Preparatorio, y en particular a elaborar los proyectos de documentos sobre ordenación de recursos de tierras y agricultura sostenible, bosques, recursos marinos vivos y ordenación de costas.

27. La FAO ha participado en un período de sesiones organizativo y en tres períodos de sesiones sustantivos del Comité Preparatorio de la CNUMAD y ha contribuido a los debates del Comité sobre temas como el empobrecimiento de la tierra, bosques, océanos y recursos marinos vivos. En el período de sesiones del Comité que se celebró en agosto de 1991 se presentaron las propuestas de la FAO para establecer un Marco de Programas Cooperativos Internacionales para una Agricultura y un Desarrollo Rural Sostenibles, de acuerdo con las recomendaciones del Consejo de la FAO en su 99º período de sesiones. El Comité Preparatorio de la CNUMAD decidió hacer suyas las propuestas del MPC/ADRS, con pequeñas modificaciones, para que se amplíen e incluyan en el Programa 21 (plan de acción) que habrá de presentarse a la CNUMAD. En el documento CL 100/7 se ofrecen más detalles.

**PARTE II - ESTRATEGIAS PARA UNA AGRICULTURA Y UN DESARROLLO RURAL
SOSTENIBLES**

28. Una actividad importante durante el bienio 1990/91 fue la formulación de estrategias que pudieran servir de base tanto para el reforzamiento de los programas de la FAO en los sectores del desarrollo sostenible y de la protección del medio ambiente como para las aportaciones de la FAO a la CNUMAD. La Conferencia FAO/Países Bajos sobre Agricultura y Medio Ambiente estuvo especialmente orientada hacia este objetivo. Su proceso de preparación implicó el desglose de los elementos de las estrategias por subsectores (cultivos, ganadería, etc.) y por regiones. La Conferencia realizó una síntesis en la Declaración y Plan de Acción de Den Bosch. Tanto el Consejo de la FAO en junio como el Comité Preparatorio de la CNUMAD en agosto de 1991 tuvieron la oportunidad de examinar el informe de la Conferencia de Den Bosch y formularon una serie de observaciones y recomendaciones con vistas a su ulterior ampliación y a la adopción de medidas complementarias. A continuación se resumen los resultados de este proceso.

Problemas

29. Las estrategias para una agricultura y un desarrollo rural sostenibles (ADRS) deberán hacer frente a tres problemas principales:

i) En el año 2025 habrá que alimentar a 3 000 millones de personas más con una base de recursos que está disminuyendo como resultado de diversas formas de degradación. Hay ya más de 600 millones de personas desnutridas y actualmente la escasez de alimentos y el hambre amenazan a unos 50 millones de personas en los países en desarrollo. Por ello es indispensable intensificar aún más la agricultura para cubrir las necesidades actuales y futuras y evitar una invasión ulterior de tierras marginales y ecosistemas frágiles que habría que proteger. Sin embargo, la intensificación, tal como se practica en la actualidad, especialmente en los países desarrollados, lleva consigo problemas de contaminación, eliminación de residuos y pérdida de diversidad biológica que pueden afectar no sólo a los recursos naturales y al medio ambiente, sino también a la salud humana. Además, la aplicación de reglamentos y normas para la protección del medio ambiente, sobre todo en lo que respecta a la contaminación de los alimentos, tiende a reducir los ingresos de los agricultores y a crear nuevos obstáculos comerciales.

ii) En la mayoría de los países, la agricultura no ofrece suficientes oportunidades de empleo lucrativo. Tienden a aumentar las diferencias en las condiciones de vida de la población rural y entre ésta y la población urbana. En los países en desarrollo, con frecuencia es la pobreza la que obliga a los campesinos pobres a ganarse a duras penas la vida a costa de unos recursos naturales que son su único medio de supervivencia o a dejar el campo en busca de empleo en la ciudad o en el extranjero. En muchos países desarrollados, los ingresos de los agricultores tienden a ser cada vez más vulnerables a las vicisitudes del clima y del mercado; la población agrícola disminuye dejando grandes zonas insuficientemente habitadas y desatendidas, con el creciente riesgo de degradación del medio ambiente. Mientras tanto, a medida que crece la

población urbana tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, surgen formas de agricultura más intensivas e industrias de elaboración afines para satisfacer las necesidades de los mercados de las ciudades, lo que origina crecientes problemas de ajuste de la oferta y la demanda y de eliminación de residuos.

iii) El tercer problema de la búsqueda de formas sostenibles de agricultura y desarrollo rural está relacionado con las dimensiones mundiales de diversas amenazas para el medio ambiente, como la disminución de los recursos naturales, el cambio climático, la contaminación del aire y el agua, la deforestación, la desertificación y la pérdida de diversidad biológica. Si bien los problemas que la agricultura causa en el medio ambiente local, o que afectan a la agricultura, se han estudiado desde hace tiempo, las amenazas que representan para el medio ambiente mundial y la función de la agricultura como culpable o víctima de estas amenazas distan de haberse evaluado plenamente. La gravedad de estos riesgos exige un planteamiento precavido, lo cual impone nuevas limitaciones al sector agrícola y a las zonas rurales y, de modo más general, puede requerir modificaciones en los modelos de consumo, particularmente en las sociedades ricas.

Creación del marco de políticas apropiado

30. Para llegar a la ADRS, se pueden elegir diferentes caminos, dependiendo de la dotación de recursos de cada país, las limitaciones existentes en lo que respecta al medio ambiente, la situación y tendencias demográficas, las necesidades, tradiciones y preferencias de la población, las tecnologías y conocimientos técnicos disponibles. Sin embargo, en la mayoría de los casos la elección vendrá determinada por la riqueza global del país, los recursos financieros disponibles para costear la transición a la ADRS y las compensaciones política, social y económicamente aceptables dentro del sector agrícola y entre éste y otros sectores de la economía. El primer requisito previo consiste en crear un marco de políticas a nivel nacional e internacional, que sea favorable a la ADRS.

31. Si la agricultura, para ser sostenible, debe hacer frente a los problemas de carácter cuantitativo y cualitativo de la seguridad alimentaria, ofreciendo más empleo y mayores ingresos y contribuyendo a la erradicación de la pobreza al tiempo que conserva los recursos naturales y protege el medio ambiente, entonces la condición y función reservadas a los agricultores en nuestras sociedades deberá ser proporcional a sus responsabilidades frente a otros sectores de la población. Las relaciones de intercambio entre el sector agrícola, por un lado, y los sectores industrial y terciario, por otro, deberán reflejar mejor los servicios que presta la agricultura al público en general. Asimismo, habrá que modificar las relaciones de intercambio entre los productores agrícolas y las personas que elaboran, comercializan y consumen productos agrícolas, en particular la población urbana, con el fin de que tengan más en cuenta el costo que representa la conservación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente en las zonas rurales para los agricultores y otros grupos de la población rural. Por último, habrá que efectuar ajustes Norte-Sur y Este-Oeste en los precios de los productos básicos de modo que los agricultores puedan vivir de la agricultura sin verse obligados a degradar el medio ambiente y reducir la base de recursos en mayor medida.

32. Un examen de las condiciones macroeconómicas que deben cumplirse para que se pueda llevar a cabo la transición hacia la ADRS va más allá del sector agrícola y del ámbito de este documento. En el proceso de preparación de la CNUMAD se está abordando ahora la formulación del nuevo orden económico y ambiental necesario. A continuación se esbozan simplemente los requisitos principales, que pueden incluir los siguientes elementos, relacionados entre sí.

33. A nivel nacional, un marco global de políticas apropiado y favorable a la ADRS, que promueva un crecimiento económico sostenible al tiempo que proteja la base de recursos naturales, podría incluir los objetivos siguientes:

- a) Crear una coyuntura económica general favorable al crecimiento con equidad. La experiencia muestra que es más fácil alcanzar esta meta si la intervención pública se limita a fijar criterios y normas, supervisando y regulando, en caso necesario, los mercados, aplicando reformas agrarias y del régimen de tenencia de la tierra y compensando las desigualdades sociales.
- b) Crear una coyuntura normativa general que permita la participación popular, por medio de la cual las personas puedan expresar sus preferencias y asociarse entre sí. Esta coyuntura deberá también permitir a las familias desplazarse para aumentar sus oportunidades de obtener ingresos. La emigración de unas zonas rurales a otras o de zonas rurales a zonas urbanas puede contribuir a la ADRS en circunstancias idóneas.
- c) Establecer una política apropiada para los asentamientos humanos, aprovechando las ventajas tanto de las zonas urbanas (mercados más amplios y densos, suministro más fácil de servicios básicos) como de las rurales (mayor seguridad alimentaria y de combustible), sin tropezar con los inconvenientes de las grandes ciudades (infraestructura costosa, segregación de comunidades).
- d) Establecer una política demográfica que tenga como objetivo alcanzar una tasa viable de crecimiento demográfico, a la vez que estabilizar el crecimiento de la población cuando ésta haya alcanzado unas dimensiones óptimas, teniendo en cuenta el conocimiento actual de los recursos naturales disponibles y de las tecnologías para explotarlo.
- e) Introducir cambios en el estilo de vida, hábitos alimentarios y otras modalidades de consumo, en particular entre los sectores más ricos de la población, especialmente en las sociedades más prósperas de los países desarrollados, con objeto de reducir el despilfarro y fomentar una menor avidez en la búsqueda de beneficios y una mayor frugalidad en el consumo de bienes no esenciales que está ejerciendo una presión excesiva sobre la base de recursos y el medio ambiente.

34. A nivel internacional, se podrían adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

- a) Asegurar una coyuntura económica favorable a la ADRS. Dos aspectos merecen especial atención:

- El peso de la deuda internacional, que representó un grave obstáculo para el crecimiento de los países fuertemente endeudados en el decenio de 1980. Se han adoptado algunas medidas para reestructurar o condonar la deuda, dependiendo del país deudor, pero es necesario hacer algo más.
 - El proteccionismo en el comercio internacional. Pueden surgir conflictos entre el objetivo de la liberalización y la necesidad de proteger el medio ambiente. Algunos países pueden caer en la tentación de utilizar la sostenibilidad del medio ambiente como pretexto para aplicar métodos proteccionistas. Si bien es lícito pedir el cumplimiento de unas normas mínimas cuyo objetivo es frenar las prácticas predatorias del medio ambiente en relación con productos básicos que constituyen un "bien público" (como el comercio de especies animales en peligro), es importante establecer unas directrices claras sobre buenas prácticas comerciales, por medio de las cuales se puedan resolver las controversias en este sector o incluso pagar una compensación a los países en desarrollo que se ven perjudicados por su cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente.
- b) Facilitar el acceso de los países en desarrollo a unas tecnologías mejoradas que permitan un uso de los recursos naturales más económico y más aceptable desde el punto de vista del medio ambiente, medios para ahorrar energía y/o utilizar recursos renovables, biotecnologías que aumenten el rendimiento, etc.
- c) Asegurar que las medidas relativas al fomento de recursos naturales compartidos, como ríos o cuencas fluviales, son sostenibles tanto a nivel regional como nacional. Estas medidas entrañarán investigaciones, negociaciones y un planteamiento integrado del desarrollo. Las actividades regionales pueden abarcar también la lucha contra la contaminación transfronteriza.
- d) Firmar acuerdos internacionales, incluidos códigos de conducta, con objeto de establecer normas y reglamentos comunes que promuevan prácticas sostenibles.
- e) Fomentar la cooperación internacional financiera y técnica, con objeto de asegurarse de que promueve los objetivos de la sostenibilidad al tiempo que limita la carga financiera, especialmente para los países pobres y los sectores pobres de la población de esos países.

Examen, planificación y programación de las políticas para el sector agrícola

35. La adopción de los objetivos normativos de la ADRS, simultánea al establecimiento de un marco macroeconómico apropiado, exigirá en general importantes revisiones en las políticas agrícolas y en los planes y programas de desarrollo rural. Se deberán evaluar los efectos a largo plazo de las políticas agrícolas vigentes sobre el medio ambiente en general y sobre la sostenibilidad del desarrollo en el sector agrícola, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las tendencias demográficas, los recursos naturales disponibles, su tasa de degradación y de disminución y la exigencia de un nivel de vida más alto en la actualidad y en el futuro. En particular, se deberá evaluar la importancia de medidas como las

subvenciones, las políticas de fijación de precios de productos y la legislación sobre el crédito y sobre el régimen de tenencia de la tierra, en lo que respecta a sus repercusiones sobre el sector y sobre la sostenibilidad de éste, así como sobre el medio ambiente.

36. Con este objeto, habrá que mejorar el acopio y compilación de estadísticas agrícolas, de modo que se puedan elaborar sistemas de contabilización y vigilancia del medio ambiente en el sector de la agricultura como medio auxiliar para seleccionar políticas y adoptar decisiones. Se deberán revisar en consecuencia las directrices y metodologías aplicadas al análisis de políticas, a la planificación de la agricultura y a la evaluación de proyectos y reforzar las dependencias de los Ministerios de Agricultura, u organismos similares, encargados de la planificación, por lo que respecta a personal y equipo.

37. Frente a los múltiples requisitos necesarios para alcanzar la ADRS y sus consecuencias a menudo contrapuestas, la elección de los planes y programas idóneos para la elaboración de políticas sectoriales dependerá en gran medida de las necesidades y condiciones de cada país. Sin embargo, dicha elección deberá regirse por tres objetivos principales:

i) **Aumentar la eficacia.** La intensificación de la agricultura y la aceleración del desarrollo rural no deberán alcanzarse utilizando cantidades cada vez mayores de recursos e insumos, sino empleándolos de modo más eficaz. Dicha intensificación es una necesidad imperiosa, sobre todo en los países en desarrollo, para cubrir las demandas de la población en aumento sin invadir aún más tierras marginales y ecosistemas frágiles. Un aumento de la eficacia permitiría reducir el despilfarro y las pérdidas, confiar en los mayores conocimientos técnicos y especializados de los productores, utilizar insumos y procesos biológicos disponibles en las explotaciones agrícolas, en lugar de mayores cantidades de insumos externos, y aumentar al máximo los ingresos y no el rendimiento. No obstante, este objetivo deberá aplicarse con cuidado, teniendo en cuenta que en muchas situaciones seguirán siendo necesarios insumos externos.

ii) **Aumentar la resistencia y reducir al mínimo los riesgos.** Las estrategias para alcanzar la ADRS deberán reducir la vulnerabilidad del sector agrícola y de los productores a factores externos desfavorables (tanto ambientales como socioeconómicos) y, en particular, proporcionar unos ingresos fijos a los productores y unos suministros uniformes a los consumidores. Se deberán reducir al mínimo los riesgos y los peligros de degradación en la utilización de recursos e insumos, en la elección de tecnologías, en las actividades posteriores a la recolección y en el proceso de comercialización. En muchos casos, para eso será necesario evitar una excesiva dependencia de los suministros externos y de las condiciones del mercado y utilizar cultivos y animales que sean más resistentes a las condiciones adversas del medio ambiente, así como a las enfermedades y plagas.

iii) **Fomentar la diversidad.** Este objetivo es un corolario de los precedentes. En general, la diversificación aumentará la resistencia de los sistemas de producción y reducirá los riesgos al mínimo. También ofrecerá oportunidades de utilizar de modo más eficaz la diversidad de las condiciones ambientales y de los recursos y cultivos locales. Sin embargo, una estrategia de diversificación no implica que haya que diversificar todas las unidades de producción, cada una de las cuales va asociada con cultivos, animales y árboles diferentes en los sistemas complejos de

explotación agrícola. Aunque estos sistemas diversificados son convenientes, también se puede promover la diversidad fomentando unidades especializadas de producción, en particular sistemas extensivos, y conservando zonas para destinarlas a otros usos, como la silvicultura, la acuicultura y la pesca, la protección de cuencas hidrográficas, el esparcimiento y la conservación de la naturaleza, adaptados a la diversidad de los recursos naturales existentes en el paisaje rural. Otro modo de diversificar la producción disminuyendo al mismo tiempo la presión sobre los recursos agrícolas consiste en combinar las actividades realizadas en las explotaciones agrícolas con actividades no agrícolas, como el fomento de industrias locales de elaboración, industrias familiares y turismo.

38. Para alcanzar los objetivos antes mencionados es necesario que los gobiernos, comunidades rurales y unidades de producción adopten varias medidas paralelas. A continuación se resumen los principales elementos que pueden formar parte de las estrategias nacionales.

Participación popular en el fomento de los recursos humanos

39. El Plan de Acción de la CMRADR y las posteriores actividades realizadas por la FAO y otros organismos han subrayado la importancia de permitir que las comunidades locales asuman mayores responsabilidades en la adopción de decisiones y la ejecución de los programas de desarrollo rural. Para ello es necesario llevar a cabo una descentralización mayor, delegando más atribuciones en el plano local, ofreciendo incentivos que favorezcan las iniciativas de las comunidades locales y la participación popular, en lugar de tomar decisiones desde arriba. Con este objeto, habrá que establecer derechos claros, incluidos los relacionados con la función de la mujer en la agricultura, en lo que respecta al uso local de los recursos. Habrá que prestar servicios de educación, capacitación y apoyo para que la población pueda asumir una responsabilidad en la ordenación sostenible de los recursos y en la protección del medio ambiente. Habrá que reforzar el papel de las organizaciones voluntarias y de los programas de comunicación a este respecto.

Ordenación integrada de los sistemas de producción y diversificación de los ingresos rurales

40. Para alcanzar los objetivos de aumentar la eficacia y la resistencia, reducir al mínimo los riesgos y fomentar la diversidad, como se indicó anteriormente, en muchos casos será necesario introducir modificaciones en los sistemas de producción vigentes. Habrá que adaptar mejor los tipos de producción, las modalidades de uso de la tierra y del agua y otras actividades económicas de las zonas rurales a la diversidad de los recursos locales de cada zona agroecológica, tratando al mismo tiempo de aumentar sus ventajas comparativas. La integración de los diversos tipos de producción en las explotaciones agrícolas y entre ellas brinda la oportunidad de reutilizar los desechos y reduce la necesidad de insumos externos. Cuando no sea posible llevar a cabo una intensificación por medio de la diversificación y una ordenación integrada de los sistemas de explotación agrícola, habrá que desarrollar otras posibilidades, como el empleo no agrícola de dedicación parcial, el aprovechamiento de la fauna y flora silvestres, la acuicultura y la pesca, la utilización de los recursos forestales con fines múltiples, la industria ligera, la industria familiar, el esparcimiento y el turismo. Ello exige esfuerzos paralelos en la investigación y desarrollo de tecnologías y métodos apropiados de

gestión de los sistemas, incluida la utilización de conocimientos y prácticas tradicionales, así como en el fomento y utilización de cultivos y de animales locales y en el intercambio de información, la extensión agraria y la capacitación, unidos a un aumento de la participación popular y a una mejora de la infraestructura.

Aumento de la eficacia y reducción de riesgos en relación con el aprovechamiento de recursos naturales e insumos esenciales para la ADRS

41. Como se indicó anteriormente, para que las medidas integradas adoptadas por los gobiernos, las comunidades rurales y las unidades de producción den resultados positivos deberán basarse en intervenciones específicas para cada uno de los recursos fundamentales de la agricultura (tierra, agua, recursos biológicos) y cada uno de los insumos esenciales para la producción (fertilizantes, plaguicidas, energía) con objeto de garantizar su uso inocuo y eficaz. Más adelante se esbozan los seis ámbitos principales de dichas intervenciones. Cada uno de ellos requiere una combinación de actividades que van desde la formulación de políticas y el establecimiento de normas hasta la participación popular en los programas de base e incluye elementos conexos de investigación, extensión agraria y capacitación, fomento de servicios de apoyo para los agricultores, servicios especiales de crédito o incentivos de otro tipo, sistemas de vigilancia e intercambio de información, así como elaboración de leyes, directrices y normas y establecimiento de controles reglamentarios, cuando proceda. La FAO ha formulado ya estrategias y programas para estos seis ámbitos específicos. Sin embargo, es necesario prestarles más atención y coordinarlos mejor en el contexto de las estrategias para la ADRS. Los ámbitos de intervención son los siguientes:

i) **planificación del uso de las tierras y conservación de suelos**, incluidos la determinación de zonas y el establecimiento de sistemas de vigilancia del uso de las tierras, así como programas principales para promover prácticas de conservación de suelos y rehabilitación de tierras (por ejemplo el Plan internacional de la FAO para la conservación y rehabilitación de tierras en Africa);

ii) **mejor ordenación de los recursos hídricos** tanto en la agricultura de secano como en la de regadío, como se esbozó en el Programa Internacional de Acción para el agua en apoyo de un desarrollo agrícola sostenible;

iii) **conservación y uso de recursos genéticos** (vegetales y animales), para lo cual los programas vigentes, patrocinados por la FAO y otros organismos (por ejemplo el GCIAI), deberían centrarse más en los objetivos de la ADRS en relación con la seguridad alimentaria, la diversificación y la disminución de los riesgos;

iv) **sistemas integrados de nutrición de las plantas**, con objeto de hacer un uso óptimo de las diversas fuentes de nutrientes vegetales (biológicos, orgánicos y minerales) para aumentar y mantener la productividad de los suelos, protegiendo al mismo tiempo los recursos hídricos y evitando el agotamiento de los nutrientes de las plantas, según recomendó la Comisión de Fertilizantes de la FAO en abril de 1990;

v) **manejo integrado de plagas**, con la doble finalidad de promover el uso de técnicas biológicas, la resistencia genética y prácticas apropiadas de explotación agrícola y reducir al mínimo el empleo de

plaguicidas, por una parte, y aumentar la capacidad nacional y local para aplicar efectivamente el Código de Conducta de la FAO para los plaguicidas, por otra parte;

vi) **sistemas integrados de desarrollo y utilización de la energía rural**, para ayudar a las zonas rurales a pasar de la energía derivada de la leña y los combustibles fósiles a fuentes de energía más diversificadas y asequibles para el hogar, la agricultura y la agroindustria.

Atención especial a las zonas críticas

42. La transición a la ADRS exigirá considerables inversiones públicas y privadas y esfuerzos sostenidos. Por consiguiente, cada país, dentro de las diversas regiones, deberá establecer las prioridades de acción. Las zonas más críticas son aquellas donde se plantean los conflictos más graves entre las exigencias de protección del medio ambiente y las de un desarrollo sostenible, donde se producen o pueden producirse rápidamente daños irreversibles y donde se ven afectados, o pueden verse afectados, sectores importantes de la población. La determinación de estas zonas críticas deberá formar parte de los elementos de la estrategia para la ADRS relacionados con el "examen, planificación y programación de políticas para el sector agrícola", junto con aportaciones de otros elementos, como la "planificación del uso de la tierra" y la "participación popular", antes descritos.

43. En general, los elementos principales de las estrategias para la ADRS antes esbozados se aplicarán, en mayor o menor grado, a todas estas zonas críticas. Las principales zonas críticas son las siguientes:

- zonas montañosas y accidentadas;
- zonas costeras e islas pequeñas;
- tierras secas y otras zonas con precipitaciones inciertas;
- tierras de regadío;
- tierras bajas húmedas y muy húmedas.

44. Estas zonas críticas, que pueden coincidir, exigen en general programas especiales de acción integrada para la ADRS. En varios casos, se han iniciado ya programas en el marco de una acción regional o internacional más amplia (por ejemplo para luchar contra la desertificación). Es posible que haya que evaluar de nuevo estos programas desde la perspectiva más amplia y a más largo plazo de la ADRS, y que haya que detallar más las estrategias y programas para cada una de estas zonas críticas. La FAO y otros organismos han iniciado ya este proceso, por ejemplo a través de las estrategias para la ADRS en zonas con diferentes dotaciones de recursos naturales, presentadas en la Conferencia de Den Bosch, y de la estrategia para promover el desarrollo sostenible de las tierras secas. Este planteamiento, que la FAO apoya activamente, se está aplicando en el proceso preparatorio de la CNUMAD para la formulación del Programa 21. Ello deberá dar lugar a la presentación en la CNUMAD de propuestas de acción específicas para las zonas críticas.

PARTE III - MARCO DE PROGRAMAS COOPERATIVOS INTERNACIONALES PARA UNA AGRICULTURA Y UN DESARROLLO RURAL SOSTENIBLES (MCPI/ADRS)

Fundamento y ámbito de aplicación

45. Según se informó al Consejo en su 98º período de sesiones (CL 98/6), el procedimiento para simplificar las actividades de campo de la FAO, en particular los Programas Especiales de Acción, de conformidad con la petición formulada por la Conferencia de la FAO en su 25º período de sesiones, se centró sobre todo en los programas de los Departamentos de Agricultura y de Política Económica y Social, dado que los Departamentos de Montes y Pesca, con el Programa de Acción para los Bosques Tropicales y los Programas de Acción de la Conferencia Mundial para la Ordenación y el Desarrollo Pesqueros, respectivamente, habían establecido ya los marcos de los programas principales para sus actividades de campo. No obstante, al elaborar un marco común para los programas de campo en relación con las estrategias presentadas en la Parte II, fue necesario abordar el problema de los vínculos con los sectores forestal y pesquero y ampliar ulteriormente el proceso de simplificación de los programas de campo. Esta tarea dista de haber concluido, por lo que se prevé que proseguirá durante el bienio de 1992/93, conjuntamente con el proceso de la CNUMAD.

46. Los principales resultados que se presentan aquí se refieren a los sectores generales de la ADRS. Los problemas que plantea la simplificación de las actividades de campo de la FAO en los sectores forestal y pesquero simplemente se identifican en lo que respecta a sus vinculaciones con la ADRS.

47. En la aplicación de las estrategias para la ADRS que se esbozan en la Parte II deberán intervenir muchos "actores": los agricultores y otros habitantes de las zonas rurales, las comunidades rurales, el sector privado, los gobiernos y sus organismos, en particular los ministerios que se ocupan de la agricultura y de los sectores rurales, y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales afines. La consecución de la ADRS dependerá en gran medida de que los intereses, perspectivas y derechos de todos estos actores se puedan reconocer y armonizar en el conjunto de objetivos generales y mutuamente aceptables de las medidas que habrán de adoptarse. Para ello no es imprescindible tratar de integrar y coordinar, porque sí, todas las actividades en cuestión. En efecto, casi siempre resulta imposible conseguirlo sin que proliferen las medidas prescriptivas y la burocracia conexas. Lo que se necesita es más bien un marco de referencia flexible para la cooperación y coordinación y un proceso de movilización de los esfuerzos mediante el cual todos los actores puedan comprender cuál es su cometido respectivo y el carácter complementario de sus actividades.

48. Según se indicó en la Parte II, los gobiernos, comunidades rurales y unidades de producción deberán llevar a cabo la mayor parte de la labor de integración y coordinación de las actividades que requiere la ADRS. Se deberá facilitar la misión de la comunidad internacional y prestar apoyo a las actividades nacionales y locales.

49. Por consiguiente, se debe ver en el MPCPI/ADRS no sólo un nuevo plan de acción o programa internacional, sino también un proceso de coordinación y simplificación de diversos programas, proyectos y otras actividades de campo ya existentes de la FAO y otros organismos, para alcanzar las metas y objetivos de la ADRS. En este proceso, se

introducirán gradualmente nuevos planteamientos, mecanismos y actividades con objeto de asegurar que las múltiples actividades necesarias para una agricultura y un desarrollo rural sostenibles estén mejor integradas y tengan efectos más duraderos.

50. Algunos de los componentes de los programas del MPC/ADRS y de los proyectos ejecutados en el marco de la ADRS tendrán que incluir elementos pertinentes de acuicultura, actividades agroforestales y pesca costera, del mismo modo que los proyectos concebidos principalmente como proyectos de desarrollo forestal pueden tener que incluir elementos relativos a la agricultura y al desarrollo rural. En vez de intentar establecer unos límites claros y rígidos, se deberá reconocer la importancia de las zonas de contacto y facilitar su vinculación. Esto deberá conducir al establecimiento de acuerdos especiales a través de una acción concertada, a nivel de proyectos y no de programas, dependiendo de las prioridades y de las peticiones formuladas por los distintos países, de su organización institucional y de las oportunidades de conseguir efectos duraderos.

Principales componentes del MPC/ADRS

51. Entre los tipos de actividades que habrá de fomentar el MPC/ADRS se pueden incluir los servicios de asesoramiento y la cooperación técnica (en particular la CTPD), proyectos de asistencia técnica, estudios previos a la inversión, proyectos de inversión, préstamos sectoriales y actividades de apoyo, en particular servicios de intercambio de información y datos y evaluaciones (sectoriales o subsectoriales) de carácter mundial, nacional y regional. Sin embargo, el MPC no abarcaría todas las facetas de la agricultura y del desarrollo rural, ni incluiría necesariamente todas estas actividades para cada faceta. Más bien se centraría en los ámbitos de acción prioritarios que, según se determinó en la Parte II, tendrían una importancia decisiva para alcanzar la ADRS. Estos ámbitos son los siguientes:

i) programas, proyectos y servicios afines, de carácter integrado, que contribuyen a la incorporación de las consideraciones relativas a la sostenibilidad y al medio ambiente en los esfuerzos en favor del desarrollo; se prevén tres grupos principales de actividades en los tres niveles de integración que se indican a continuación:

- a) a nivel de los gobiernos, en lo que respecta a las políticas, instrumentos normativos y planes de desarrollo para la agricultura y los sectores rurales; estas actividades abarcarían, entre otras cosas, los programas y proyectos de la FAO en relación con la asistencia en materia de políticas sectoriales y subsectoriales, la programación global de la seguridad alimentaria en el marco del Plan de Asistencia para la Seguridad Alimentaria, las actividades complementarias de la CMRADR por lo que respecta a las políticas, y sistemas conexos de vigilancia e información, como el CMIA, el SMIA, las encuestas sobre nutrición, el Programa conjunto Internacional FAO/OMS/PNUMA sobre vigilancia de la contaminación de los alimentos y el SIG;
- b) a nivel de las comunidades rurales, en lo que respecta a los programas de base cuyo objetivo es fomentar las organizaciones locales y aumentar la capacidad de participación popular en la ADRS; estas actividades incluirían, entre otras cosas, los programas y proyectos de la FAO en materia de educación,

capacitación y extensión agraria y el plan de acción sobre participación popular, el plan de acción sobre la integración de la mujer en el desarrollo agrícola y el programa de comunicaciones al servicio del desarrollo;

- c) a nivel de las unidades de producción, en lo que respecta a la integración de las actividades, insumos y prácticas de gestión necesarios para alcanzar la ADRS, en particular los relativos a la producción vegetal y animal y, cuando proceda, la diversificación de las actividades para aumentar los ingresos rurales y mejorar la calidad de vida en las zonas rurales; estas actividades comprenderían, entre otras cosas, los programas y proyectos de campo de la FAO relativos a los sistemas de explotación agrícola y sus diversos componentes, así como los relacionados con las industrias de elaboración e industrias agrícolas afines en las zonas rurales, y los sistemas de crédito y comercialización que las acompañan.

ii) programas, proyectos y servicios afines de apoyo, de carácter especializado, relacionados con recursos naturales esenciales, cuyo objeto es aumentar la capacidad técnica de los organismos gubernamentales, comunidades locales y agricultores para utilizar y ordenar estos recursos de modo sostenible; los tres grupos de actividades para cada uno de los tres recursos esenciales serían los siguientes:

- a) planificación del uso de las tierras y conservación de suelos, por ejemplo a través del plan internacional de la FAO para la conservación y rehabilitación de tierras en Africa;
- b) ordenación de recursos hídricos, por ejemplo a través del programa internacional de acción para el agua y el desarrollo agrícola sostenible;
- c) recursos biológicos, en particular a través de los programas de la FAO sobre conservación y utilización de recursos fitogenéticos y zoogenéticos, en cooperación con el PNUMA, el CIRF, otras instituciones del sistema del GCIAI y diversas ONG;

iii) programas, proyectos y servicios afines de apoyo, de carácter especializado, con miras a un uso inocuo y eficaz de los insumos esenciales para la agricultura, cuyo objeto es aumentar la capacidad de las instituciones gubernamentales, el sector privado, las comunidades locales y los agricultores; los tres grupos de actividades se centrarían, respectivamente, en los siguientes aspectos:

- a) nutrientes de las plantas, incluidos programas y proyectos de la FAO sobre sistemas integrados de nutrición de las plantas;
- b) manejo de plagas, incluidos programas y proyectos de la FAO sobre lucha integrada contra plagas y proyectos conexos sobre regulación del uso de plaguicidas;
- c) energía rural, incluidos programas y proyectos de la FAO para la formulación de estrategias nacionales y transferencia de tecnología en apoyo de un desarrollo integrado de la energía rural.

52. Aunque el MPC/ADRS integraría muchas esferas de actividad, su finalidad no es abarcar todos los programas y proyectos internacionales que contribuyen a la agricultura y al desarrollo rural. Por ejemplo, las campañas especiales para erradicar una plaga o enfermedad no tienen cabida en el MPC/ADRS, aunque pudieran estar vinculadas con él. Se pueden iniciar proyectos para mejorar la recogida de datos y la vigilancia (por ejemplo sobre estadística, agroclimatología y agrometeorología y vigilancia y control de la contaminación de los alimentos) para reforzar diversos componentes del MPC/ADRS sin que tales proyectos formen necesariamente parte del Marco. Asimismo, diversos proyectos de campo destinados a hacer frente a unas necesidades especiales, a las circunstancias de un país o a unas exigencias regionales no encajarían dentro de un componente específico de los programas del Marco, sino que se mantendrían independientes dentro del marco global. En efecto, un país (o un organismo internacional) puede decidir que sólo participen en el MPC algunos componentes que respondan a sus necesidades prioritarias y/o tengan ventajas comparativas.

Organización, administración y financiación

53. Las disposiciones relativas a la organización, administración y financiación del MPC/ADRS deberán elaborarse gradualmente a medida que se simplifiquen los correspondientes programas de campo de la FAO y sus vínculos con los de otros organismos, primero en el plano de los componentes principales del marco de programas y luego en el del marco global de programas. En este proceso se deberá hacer pleno uso de los mecanismos existentes en la FAO y en el sistema de las Naciones Unidas para la administración de los programas de campo, como la programación por países del PNUD. También deberá desarrollarse como parte del proceso más amplio de elaboración del Programa 21 de la CNUMAD. Los preparativos para la organización del MPC/ADRS deberán ser por consiguiente relativamente sencillos y flexibles en las primeras etapas de elaboración del programa.

54. Se propone que el establecimiento del MPC/ADRS se realice en dos fases:

- i) una fase de elaboración, durante la cual se formulen más detalladamente los componentes del MPC, se simplifiquen los correspondientes programas de campo de la FAO, se establezcan acuerdos sobre la creación de redes y se perfeccionen los mecanismos de dirección, orientación técnica, coordinación, financiación, vigilancia y apoyo a la secretaría;
- ii) una fase operacional, que comenzaría con el establecimiento del mecanismo elaborado durante la primera fase y la ejecución por los participantes en el MPC de una acción concertada a través de programas y proyectos de campo.

Orientación normativa y técnica

55. Durante la fase de elaboración, se podría recurrir al COAG y al Consejo y la Conferencia de la FAO para que dirigieran la elaboración del MPC/ADRS. Además, se podrían convocar consultas especiales para que desarrollaran el contenido y la organización de algunos componentes del MPC. Otros componentes requerirían la atención y orientación de comisiones y grupos de expertos de la FAO, como la Comisión de

Fertilizantes y la de Recursos Fitogenéticos. Para algunos otros temas, sería necesaria una acción concertada de todo el sistema de las Naciones Unidas, como en el caso de los programas relativos al agua a través de la Conferencia de Dublín y sus actividades complementarias. Los resultados de estas consultas se notificarían luego al COAG, el Consejo y la Conferencia para que ofrecieran nuevas orientaciones y adoptaran decisiones al respecto.

Simplificación de los Programas Especiales de Acción de la FAO

56. Dentro de los programas de campo de la FAO, los Programas Especiales de Acción son grupos de proyectos de campo que contribuyen a alcanzar objetivos concretos y están estrechamente vinculados a prioridades reconocidas, establecidas por los órganos rectores de la FAO en ciertos sectores (por ejemplo el Programa de Fertilizantes). Se han establecido mecanismos de administración y coordinación para la mayoría de los Programas Especiales de Acción vigentes. En general, un Programa Especial de Acción abarca una "familia" de proyectos financiados con cargo a diferentes fuentes (PCT, PNUD, Fondos Fiduciarios), que se centran en problemas específicos y esenciales para el desarrollo agrícola y rural. Si bien estos proyectos son ejecutados por la FAO, sus medidas complementarias incluyen actividades nacionales ulteriores y con frecuencia también otras actividades que pueden financiarse mediante proyectos sufragados por donantes bilaterales o multilaterales, incluidos proyectos de inversión. Sin embargo, sólo una parte de los proyectos ejecutados por la FAO corresponde a los Programas Especiales de Acción establecidos.

57. La aplicación de las estrategias de la ADRS exigirá una revisión del planteamiento de los Programas Especiales de Acción. Aunque subsiste la necesidad de una acción centrada en los problemas esenciales, para satisfacer las exigencias de sostenibilidad de la agricultura y el desarrollo rural se precisan esfuerzos más duraderos, vínculos más estrechos con el Programa Ordinario de la FAO y una mejor coordinación de estos esfuerzos. Para alcanzar estos objetivos se proponen las siguientes medidas:

- i) reagrupar o asociar más estrechamente algunos de los Programas Especiales de Acción;
- ii) ampliar el ámbito de aplicación de otros, que están excesivamente especializados y/o no se ocupan suficientemente del desarrollo sostenible y de la protección del medio ambiente;
- iii) asegurar una coordinación flexible entre estos Programas Especiales de Acción ampliados, que permita transferir insumos de unos programas a otros, para adaptarlos mejor a las necesidades de los países;
- iv) incrementar el número de participantes en la ejecución de proyectos de Programas Especiales de Acción;
- v) establecer una relación más estrecha entre las fuentes de financiación y los beneficiarios en lo que respecta a la planificación y vigilancia generales, en particular organizando reuniones entre los participantes, incluidos los

directores de los principales proyectos en los países, para examinar los progresos realizados y las experiencias adquiridas y asegurar la información sobre los resultados necesaria para la ulterior elaboración de programas y proyectos;

- vi) utilizar las consultas técnicas, grupos de expertos y publicaciones del Programa Ordinario para ofrecer la orientación necesaria a los Programas Especiales de Acción;
- vii) por último, integrar las redes de CTPD con los Programas Especiales de Acción.

58. La coordinación de los diferentes componentes del MPCÍ/ADRS y de las diferentes partes interesadas deberá efectuarse ante todo a nivel local y nacional. Las personas, comunidades y gobiernos interesados deberán encargarse de la selección y coordinación de las aportaciones que pueda realizar el MPCÍ. En general, para ello será necesario celebrar mesas redondas de diversos niveles, convocadas por las autoridades locales y/o nacionales.

59. A nivel internacional, las instituciones participantes deberán coordinar su acción, principalmente en lo que respecta a los distintos programas componentes del MPCÍ (Programas Especiales de Acción). Esta coordinación podría realizarse a través de redes de CTPD, proyectos de varios donantes y consultas periódicas para asegurar la complementariedad de la asistencia técnica, los proyectos de inversión y los préstamos sectoriales. En la fase de elaboración, se podrían utilizar al máximo los mecanismos existentes, como la programación del PNUD por países y los programas cooperativos de la FAO con el Banco Mundial, el FIDA y otros organismos de financiación.

60. Dentro de la FAO, los comités directivos, grupos interdepartamentales de trabajo y grupos de acción existentes podrían facilitar la coordinación y orientación.

Financiación

61. Como se indicó claramente durante los debates mantenidos en la Conferencia de den Bosch, conseguir la sostenibilidad de la agricultura y el desarrollo rural lleva consigo costos complementarios. A nivel nacional, los recursos financieros necesarios provendrían de reajustes estructurales en los sistemas de obtención de ingresos públicos y en la redistribución de los gastos; a nivel internacional, de reajustes estructurales en el comercio y en la asignación de gastos, de donaciones y de préstamos de donantes (bilaterales y multilaterales, incluidas ONG).

62. Además, en el caso de muchos países en desarrollo, la transformación acelerada de la agricultura exigirá que la asistencia técnica y financiera de la comunidad de donantes tenga un carácter suplementario y se preste en condiciones que no agraven sus problemas comerciales y de deuda.

63. En muchos países, será más fácil reasignar los recursos financieros y movilizar recursos suplementarios si el proceso se rige por una estimación compartida de las prioridades, oportunidades y limitaciones de la ADRS dentro de un sistema flexible de acopio, análisis e intercambio de información entre los diversos participantes a nivel local (usuarios de los recursos), nacional, regional e internacional.

64. Durante la fase de elaboración del MPC/ADRS, los mecanismos de financiación vigentes se deberán utilizar, en la mayor medida posible, de acuerdo con las circunstancias, para cubrir las necesidades de asesoramiento técnico, elaboración de programas y reuniones consultivas de los componentes de los programas. Esto ocurrirá en particular con los programas y proyectos que se estén aplicando ya y que formarán parte integrante de los componentes del MPC/PAS.

65. Durante la fase operacional, el mecanismo de financiación dependerá no sólo de los resultados y experiencias adquiridos en la fase de elaboración, sino también de las disposiciones relativas a la financiación que puedan establecerse con vistas a la ejecución del Programa 21. Entre las posibles opciones se pueden citar un fondo mundial ampliado para la protección del medio ambiente, un "fondo verde", acuerdos de trueque de la deuda por ADRS o un fondo especial para la ADRS financiado con cargo a donaciones, gravámenes, impuestos o contribuciones fijas, además del fortalecimiento de los mecanismos de financiación vigentes.

Vinculación con los programas para el sector forestal

66. Se ha mencionado antes que la silvicultura suministra múltiples insumos a los diversos componentes del MPC/ADRS. La silvicultura se ha orientado siempre hacia una ordenación sostenible de los recursos. En un principio, hubo una tendencia a asegurar de modo perpetuo la disponibilidad de bosques y árboles, pero la atención se está centrando de modo creciente en la importancia de la silvicultura para asegurar un desarrollo rural sostenible, incluida la sostenibilidad de la base de recursos de tierra y agua para la agricultura. Al mismo tiempo, el fomento y ordenación del sector forestal y de las zonas donde la tierra se utiliza sobre todo con fines forestales han exigido y exigen todavía programas y proyectos específicos, confiados a instituciones o servicios gubernamentales especializados. Por ello es esencial coordinar los programas de la ADRS con programas especialmente centrados en la silvicultura y las zonas forestales. Los mecanismos principales para establecer esta vinculación son el Comité Directivo Interdepartamental para las Políticas de Ajuste Sectorial y Estructural, el Comité Directivo del PAFT, los diversos grupos interdepartamentales de trabajo y sus subgrupos, y los grupos de acción sobre planificación del uso de la tierra, actividades agroforestales, diversidad biológica, energía, etc. Sin embargo, las modalidades de la vinculación, coordinación e integración dependerán de las estructuras institucionales de cada país y de sus objetivos y políticas. Lo importante es determinar las actividades pertinentes y, a nivel internacional, asegurar que las respuestas a las peticiones concretas de los países sean a la vez flexibles y coordinadas.

67. El Departamento de Montes de la FAO se ocupa de una gran variedad de actividades de campo. Entre éstas se incluyen distintos proyectos independientes para atender las peticiones de los países; el programa

"Bosques, árboles y población" y el Programa de Acción para los Bosques Tropicales (PAFT). Tanto el PAFT como el programa "Bosques, árboles y población" se sufragan con fondos fiduciarios de varios donantes y reciben también asignaciones considerables del Programa Ordinario.

68. El programa "Bosques, árboles y población" es un Programa Especial de Acción en el que la mayoría de las actividades de los programas forestales, tanto ordinarios como de campo, contienen elementos de desarrollo rural.

69. El PAFT tiene cinco ámbitos de aplicación prioritarios: la silvicultura en relación con el uso de la tierra, el desarrollo industrial basado en la silvicultura, la silvicultura como fuente de energía; la conservación, y las instituciones. Se trata de un programa holístico, que contiene elementos a los que prestan servicios todas las dependencias del Departamento de Montes y que exige aportaciones de otros departamentos de la Organización. Además, el PAFT es una empresa internacional, en la que todas las partes interesadas, incluidos los países tropicales, los organismos de ayuda bilateral e internacional y las ONG interesadas, han pedido a la FAO que coordine el apoyo internacional.

70. Se ha iniciado un proceso de simplificación de los programas forestales de campo de la FAO, paralelo al de los programas en el sector de la agricultura. Los trabajos prosiguen todavía, juntamente con los debates en curso sobre la gestión global del PAFT. Sin embargo, se han determinado ya las siguientes esferas principales para una coordinación más estrecha: planificación, programación y formulación de políticas sectoriales, especialmente con el PAFT; participación popular en el desarrollo comunitario, en particular con el programa "Bosques, árboles y población"; sistemas integrados de producción y diversificación de los ingresos rurales, en conexión con las actividades promovidas por el Día Mundial de la Alimentación de 1991 bajo el lema "El árbol, fuente de vida"; planificación de los recursos de tierras en relación con los programas de evaluación de los recursos forestales; conservación de suelos y ordenación de cuencas hidrográficas; y programas relativos a la energía rural, incluida la leña.

Vinculación con los programas para el sector pesquero

71. Aunque los organismos nacionales que se encargan de la formulación de políticas para los sectores agrícola y pesquero no suelen ser los mismos que se ocupan de los programas de acción, la preocupación por un desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente exige ahora, de modo creciente, una acción concertada en lo que respecta a la formulación de políticas y la planificación, así como la cooperación en aspectos concretos de los programas como el desarrollo y ordenación de las zonas pesqueras y las islas pequeñas.

72. En la Conferencia Mundial sobre Ordenación y Desarrollo Pesqueros, convocada por la FAO en 1984, se aprobó una estrategia para la ordenación y el desarrollo de la pesca que ofrece a los gobiernos y organizaciones unos principios y directrices que habrán de tener en cuenta cuando planifiquen y ejecuten programas de ordenación y desarrollo de la pesca. También aprobó cinco programas de acción conexos, destinados a ayudar a los países en desarrollo, en especial a nivel regional e interregional, a aumentar tanto su producción pesquera como su autonomía individual y colectiva en lo que respecta a la pesca. Estos programas ofrecen, por vez

primera, un marco amplio y coherente para la asistencia internacional al desarrollo de donantes multinacionales y bilaterales en el sector pesquero, basado en las necesidades de los países en desarrollo y en las políticas de los donantes. Estos programas de acción son los siguientes: planificación, ordenación y desarrollo de la pesca; desarrollo de las pesquerías en pequeña escala; desarrollo de la acuicultura; comercio internacional de pescado y productos pesqueros; y promoción de la función de las pesquerías para mitigar la subnutrición.

73. El Comité de Pesca, en su 19º período de sesiones celebrado en abril de 1991, confirmó la validez de la Estrategia para la Ordenación y el Desarrollo Pesqueros y estimó que los principios y directrices que contenía eran pertinentes para el diseño y formulación de programas de ordenación y desarrollo de la pesca. También convino en que se deberían proseguir los cinco Programas de Acción con objeto de proporcionar a la asistencia al desarrollo en el sector pesquero un marco internacional y unas directrices válidas. El Comité concedió alta prioridad a los Programas de Acción para la planificación, ordenación y desarrollo de la pesca y para el desarrollo de la acuicultura. También acordó que la FAO debería reforzar su contribución a la investigación pesquera orientada hacia la ordenación y el desarrollo, en relación con el estudio de las necesidades internacionales de investigación sobre la pesca, en el que ha participado la FAO junto con el Banco Mundial, el PNUD, la CEE y otros donantes. El Consejo ratificó estas opiniones y recomendaciones en su 99º período de sesiones, celebrado en junio de 1991.

74. Como respuesta a las directrices formuladas por la Conferencia de la FAO en su 25º período de sesiones, el proceso de simplificación y racionalización de todos los Programas Especiales de Acción de la Organización se está haciendo extensivo a las actividades pesqueras. En este proceso de simplificación se están examinando los cinco Programas de Acción propuestos en la Conferencia Mundial sobre la Pesca, junto con proyectos relacionados con el sector pesquero.

75. Se han determinado los ámbitos principales en los que se han de establecer vínculos más estrechos entre el MPC/ADRS y los programas de campo para el sector pesquero, cuya coordinación habrán de asegurar, como en el caso de la silvicultura, los grupos interdepartamentales que se ocupan de la formulación de políticas sectoriales, la utilización de las tierras, etc. Los principales ámbitos para una cooperación más estrecha son la seguridad alimentaria, incluido el control de la contaminación de los alimentos en relación con la creciente importancia del pescado en la nutrición; el desarrollo, planificación y ordenación integrados de las zonas costeras, habida cuenta de las estrechas interacciones entre los usos de la tierra y del agua y la pesca; la diversificación de los sistemas de producción y de los ingresos rurales, incluida la acuicultura; la pesca continental en el contexto de la ordenación integrada de cuencas fluviales; y la participación popular en el desarrollo comunitario, en particular el desarrollo de la pesca artesanal.

Medidas que se proponen a la Conferencia

76. Puede que la Conferencia desee:

- i) ratificar la recomendación del Consejo de la FAO en el sentido de que esta Organización, en cooperación con las otras instituciones interesadas, establezca un Marco de Programas Cooperativos Internacionales para una Agricultura y un Desarrollo rural Sostenibles (MPCI/ADRS);
- ii) facilitar orientación sobre las estrategias, prioridades y objetivos globales de los programas del MPCI/ADRS;
- iii) asesorar sobre el modo en que debería desarrollarse la fase de elaboración del MPCI/ADRS y solicitar que se presenten informes parciales, con recomendaciones para la fase operacional, al Consejo en su 102º período de sesiones y a la Conferencia en su próximo período de sesiones;
- iv) pedir a la Secretaría de la FAO que continúe cooperando con la secretaría de la CNUMAD en lo que respecta a la agricultura sostenible e invite a la CNUMAD a que preste el necesario apoyo político y financiero al MPCI/ADRS como parte del Programa 21.

APENDICE

SIGLAS

AGRE	Centro de Coordinación de los Programas para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible
GCI AI	Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional
COAG	Comité de Agricultura
CEE	Comunidad Económica Europea
CMCH/AD	Campaña Mundial contra el Hambre/Acción pro Desarrollo
SMIA	Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Alimentación y la Agricultura
SIG	Sistema de Información Geográfica
CIRF	Consejo Internacional de Recursos Fitogenéticos
MPCI/ADRS	Marco de Programas Cooperativos Internacionales para una Agricultura y un Desarrollo Rural Sostenibles
CIUC	Consejo Internacional de Uniones Científicas
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ADRS	Agricultura y Desarrollo Rural Sostenibles
CTPD	Cooperación Técnica entre países en desarrollo
PCT	Programa de Cooperación Técnica
PAFT	Programa de Acción para los Bosques Tropicales
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
CMIA	Centro de Información Agraria Mundial
CMRADR	Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMM	Organización Meteorológica Mundial