



# Asamblea General

Distr. general  
3 de agosto de 2009  
Español  
Original: inglés

---

## Sexagésimo cuarto período de sesiones

Tema 62 del programa provisional\*

### Desarrollo agrícola y seguridad alimentaria

## Desarrollo agrícola y seguridad alimentaria

### Informe del Secretario General

#### *Resumen*

Las repercusiones de la crisis alimentaria de 2008 han sido complejas y de gran alcance, y han aumentado el número de personas que padecen hambre y desnutrición en todo el mundo y puesto en peligro los progresos realizados hacia el logro de las metas de desarrollo internacionalmente convenidas. El cambio climático, las necesidades energéticas, la disminución de los recursos naturales y los sistemas de mercado con dificultades u obsoletos son factores que afectan la capacidad de responder al desafío de la seguridad alimentaria de forma estratégica y sistemática. El consenso mundial ha producido un marco estratégico de acción que incluye medidas de mitigación a corto plazo y soluciones estructurales a largo plazo, que deben ponerse en práctica como estrategia de desarrollo integrada y sostenible. Dicha estrategia consolidaría y mantendría las iniciativas en curso destinadas a abordar la crisis y la incluiría en el contexto de una respuesta integrada y coordinada en todos los niveles. Estimular el crecimiento económico en las zonas rurales afectará positivamente la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria. Esto podría lograrse mejorando la productividad agrícola, haciendo realidad la revolución verde sostenible, promoviendo la cooperación para movilizar recursos nuevos y complementarios, e invirtiendo en infraestructuras, investigación y desarrollo en el medio rural, y en las competencias técnicas y sociales de los organismos gubernamentales y las comunidades locales.

---

\* A/64/150.



## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. Situación de la seguridad alimentaria: panorama general .....	5
A. La crisis de 2008 y sus secuelas .....	5
B. Efectos de la crisis .....	7
C. Consideraciones a más largo plazo .....	8
III. Respuesta a la crisis de la seguridad alimentaria y los desafíos del desarrollo agrícola ....	11
A. Marco estratégico de acción .....	12
B. Acciones realizadas a nivel mundial .....	16
C. Iniciativas y acciones regionales .....	19
D. Acciones realizadas a nivel nacional .....	20
IV. Desarrollo agrícola sostenible: el camino a seguir .....	23

## I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado en respuesta a la solicitud formulada por la Asamblea General en su resolución 63/235 de que el Secretario General le presentara, en su sexagésimo cuarto período de sesiones y en relación con el tema del programa titulado “Desarrollo agrícola y seguridad alimentaria”, un informe sobre las actividades nacionales, regionales e internacionales destinadas a abordar el desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria en el contexto de las políticas nacionales e internacionales de desarrollo.

2. El informe incluye las aportaciones recibidas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), y de los análisis y conclusiones contenidos en el Marco Amplio para la Acción elaborado por el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis alimentaria mundial<sup>1</sup> en julio de 2008 y en el informe sobre los progresos realizados respecto del Marco publicado por la secretaría del Equipo de Tareas en julio de 2009. Se basa también en los resultados relativos a la agricultura y el desarrollo rural de los períodos de sesiones 16º y 17º de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

3. La cuestión de la seguridad alimentaria ha cobrado gran importancia por la sucesión de perturbaciones que afectaron la economía mundial en 2008, como la inestabilidad de los precios de la energía, el rápido aumento de los precios de los alimentos y los productos básicos, la crisis financiera y la recesión económica subsiguiente. No obstante, las causas estructurales de la inseguridad alimentaria no son nuevas. El sistema mundial de agricultura, producción de alimentos y gestión de los recursos naturales adolece de varios problemas, a saber:

a) Primero: aunque hay alimentos suficientes para que todas las personas del mundo tengan una dieta equilibrada y saludable, y pese a que la producción de alimentos ha crecido sostenidamente durante más de medio siglo, el hambre y la malnutrición persisten y se han generalizado;

b) Segundo: como demostró la situación de 2008, la seguridad alimentaria ha estado sistemáticamente a merced de la inestabilidad de los precios, en especial, aunque no exclusivamente, en el caso de los cereales. La comunidad mundial ya había reconocido este problema en 1962, cuando en la Estrategia Internacional del Desarrollo instó a la estabilización de los precios de los productos básicos como pilar fundamental del desarrollo;

c) Tercero: las tendencias indican que aumentará el desfase entre el crecimiento cada vez más rápido de la demanda de alimentos básicos que consumen más recursos y el crecimiento más lento del rendimiento de la producción alimentaria;

d) Cuarto: se estima que también aumentará la demanda de usos alternativos de la tierra y el agua, especialmente para la rehabilitación de los servicios de los ecosistemas (como la ampliación de la cubierta forestal y la protección del suelo), y de la producción no alimentaria (como la demanda creciente de productos bioenergéticos);

---

<sup>1</sup> Se puede obtener más información sobre el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis alimentaria y el Marco Amplio para la Acción, en [www.un-foodsecurity.org](http://www.un-foodsecurity.org).

e) Quinto: se prevé que el cambio climático tendrá efectos netos negativos generalizados en la agricultura mundial;

f) Sexto: aunque se dispone de una enorme cantidad de experiencia y conocimientos sobre las mejores prácticas en materia de gestión sostenible y equitativa del suelo, los recursos hídricos, la diversidad biológica, las prácticas participativas y el desarrollo rural, por diversas razones no se han utilizado en una escala suficientemente amplia. Un objetivo normativo importante es crear las condiciones necesarias para que esas prácticas se apliquen universalmente;

g) Séptimo: debido a razones ecológicas e institucionales, África no ha vivido la revolución verde y sus rendimientos siguen siendo muy inferiores a los de otras regiones;

h) Octavo y último: la revolución verde que tuvo lugar en otras regiones se basa en métodos insostenibles que sobreutilizan los recursos de energía fósil, así como productos químicos y agua. Actualmente es necesario dejar de lado este consumo excesivo y pasar a una fase más sostenible de la revolución verde.

4. Los documentos y análisis normativos de los últimos decenios hacen referencia una y otra vez a algunos de estos problemas, o a todos ellos. Sin embargo, siguen existiendo como siguen existiendo los pobres.

5. Esto representa un doble reto para la comunidad normativa (véase el recuadro 1). Por un lado, deben aplicarse políticas y respuestas que aborden la actual crisis de seguridad alimentaria, y que consistirán principalmente en redes de seguridad social y otras formas de evitar las privaciones que sufren las comunidades pobres y vulnerables. Por el otro, es necesario examinar medidas a más largo plazo, incluidas las inversiones en una nueva revolución verde “sostenible”, para tratar los determinantes estructurales subyacentes, crear resiliencia y contribuir a la seguridad alimentaria a largo plazo.

#### Recuadro 1

##### **Marco estratégico para mejorar la seguridad alimentaria**

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

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

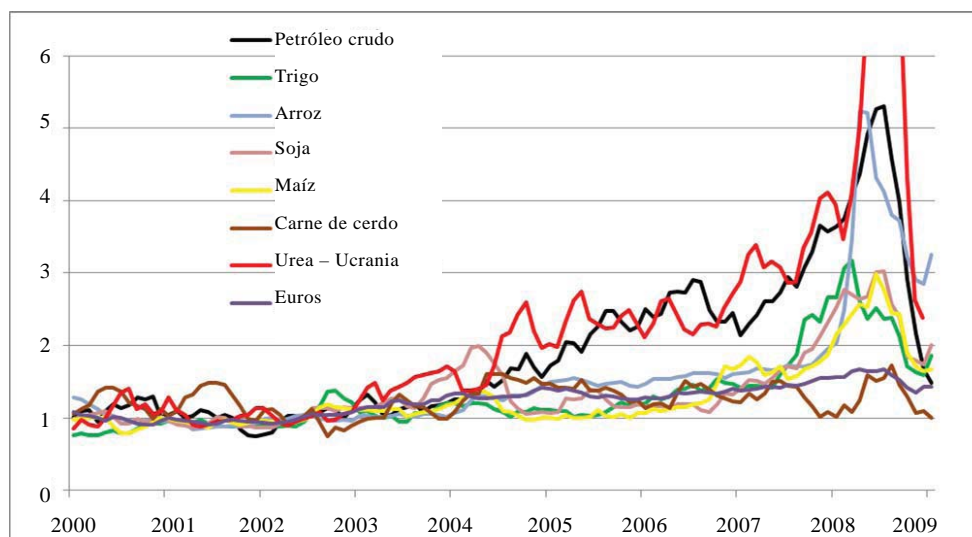
## II. Situación de la seguridad alimentaria: panorama general

### A. La crisis de 2008 y sus secuelas

6. Ya antes de 2008, la inseguridad alimentaria mundial registraba niveles inaceptables, pues aproximadamente 963 millones de personas (una séptima parte de la población mundial) sufría desnutrición. Sin embargo, la situación ha alcanzado proporciones críticas debido al rápido aumento de los precios de los alimentos y otros productos básicos en 2008 (véase el gráfico *infra*). Por primera vez en la historia de la humanidad hay más de 1.000 millones de personas desnutridas, exactamente 1.020 millones, lo que equivale a una sexta parte de la población mundial<sup>2</sup>. Actualmente, la prevalencia del hambre supera el 35% en 16 países de África, y 30 países necesitan habitualmente asistencia externa (20 en África y 10 en Asia) para superar la inseguridad alimentaria originada por los desastres naturales, los conflictos o la inseguridad, y las contracciones económicas<sup>3</sup>. A medida que se acerca 2015, plazo establecido para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>4</sup>, los progresos realizados para alcanzar las metas de reducción del hambre y la pobreza, que ya eran algo dispares, han sufrido un grave retroceso y, en particular, se ha revertido el progreso respecto del primer Objetivo (erradicar la pobreza extrema y el hambre, entre otras cosas reduciendo a la mitad la proporción de personas que padecen hambre).

Gráfico

**Precios de los alimentos y los productos básicos, 2000-2009**



Fuente: Farm Foundation (2009)<sup>5</sup>.

Nota: Los precios e índices de los productos básicos se han normalizado a 1,0, por término medio, para 2002.

<sup>2</sup> FAO Centro de prensa, 19 de junio de 2009: "1.020 millones de personas pasan hambre: una sexta parte de la humanidad sufre desnutrición, la mayor cifra hasta hoy", <http://www.fao.org/news/story/es/item/20568/icode/>.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> Para información detallada, véase <http://www.undp.org/mdg/>.

<sup>5</sup> Farm Foundation (2009), *What's Driving Food Prices*, Issue Report, actualizado en marzo de 2009, [www.farmfoundation.org](http://www.farmfoundation.org).

7. Los precios de los productos básicos son notoriamente inestables. No obstante, a pesar de las fluctuaciones a corto plazo, a largo plazo el precio real de los alimentos y de otros productos básicos primarios mostró una reducción leve pero sostenida durante la mayor parte del siglo XX, con la excepción de las marcadas altas causadas por tres períodos excepcionales, a saber, las dos guerras mundiales y las perturbaciones de los precios de los productos básicos registradas en la década de 1970. Como indica el gráfico *supra*, 2008 podría considerarse ahora el cuarto de estos períodos excepcionales: hubo un aumento drástico de los precios de todos los cereales (en menos de dos años se duplicó el precio del trigo y el maíz y se triplicó el del arroz), así como de otros productos básicos esenciales, en particular el petróleo.

8. Los analistas atribuyen el incremento de los precios en 2008 a una combinación de factores. En primer lugar, aunque la demanda de alimentos había aumentado constantemente en razón del auge económico sostenido y, en especial, del rápido crecimiento de China y la India, los precios se mantuvieron bajos debido a las grandes existencias de cereales acumuladas entre 1998 y 2005. No obstante, después de 2005 las existencias de cereales y semillas oleaginosas se redujeron rápidamente tras una sucesión de malas cosechas (en gran parte debidas a las sequías sucesivas registradas en 2006 y 2007 en Australia, uno de los principales exportadores de productos agrícolas del mundo) y al gran aumento de la producción de biocombustibles en los Estados Unidos de América, principalmente de etanol producido a base de maíz. Al mismo tiempo, el aumento del precio del aceite vegetal fue el resultado del incremento de sus importaciones y su uso para producir etanol en la Unión Europea<sup>6</sup>. Los costos de producción también subieron debido al mayor precio de la energía y los fertilizantes y la disminución del valor del dólar. Por último, los precios aumentaron por las subsiguientes restricciones a la exportación y por la especulación en los mercados de productos básicos. Además de los factores de corto plazo, los expertos sostienen que la insuficiencia crónica de las inversiones en agricultura imperante desde la década de 1980 también ha sido un factor determinante.

9. Después de la crisis, los expertos temieron que se repitiera en 2009 debido a las posibles repercusiones de la crisis financiera. Se temía que hubiera una contracción del crédito y la liquidez durante la temporada de siembra (reduciendo así la siembra de los agricultores que dependían de préstamos para financiar los insumos agrícolas), y que la escasez de créditos comerciales afectara la demanda de productos agrícolas de los fabricantes, los procesadores y las cooperativas de productores<sup>7</sup>. Sin embargo, los datos posteriores no validaron esos temores y las perspectivas de la oferta y la demanda de cereales en 2009-2010 parecen ser satisfactorias, con una siembra suficiente, grandes saldos de existencias y el estancamiento de la demanda<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> *Policy Research Working Paper, No. 4682*, "A note on rising food prices", Donald Mitchell, Banco Mundial, julio de 2008.

<sup>7</sup> En muchos países los procesadores de alimentos agrícolas que solían otorgar créditos que se pagaban con la producción futura han puesto fin a esta práctica y la mayoría de los gobiernos no han intervenido ofreciendo créditos o servicios de extensión para aumentar la productividad. Véase *OECD-FAO Agricultural Outlook 2009-2018*, <http://www.agri-outlook.org/dataoecd/2/31/43040036.pdf>, pág.47.

<sup>8</sup> Véase *OECD-FAO Agricultural Outlook 2009-2018*, <http://www.agri-outlook.org/dataoecd/2/31/43040036.pdf>.

## B. Efectos de la crisis

10. El aumento repentino de los precios generó una grave crisis de hambre, pues las familias pobres, que ya destinaban prácticamente la mitad de sus ingresos a los alimentos, no podían permitirse una nutrición adecuada. Especialmente preocupante es la situación de los países vulnerables (los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo) y de los grupos sociales vulnerables, como las mujeres, los niños, las personas de edad y las familias pobres.

11. La desnutrición está relacionada con una serie de efectos negativos. En los países en desarrollo, uno de cada tres niños menores de 5 años (178 millones de niños en total) padece retraso del crecimiento debido a la desnutrición crónica y a una dieta de baja calidad. En consecuencia, esos niños tienen un mayor riesgo de enfermedades y mortalidad, menor capacidad cognitiva y peor desempeño escolar y, en la edad adulta, menos productividad e ingresos a lo largo de la vida. La malnutrición por carencia de micronutrientes, incluida la deficiencia de hierro, proteínas, vitamina A, yodo y zinc, conocida también como “hambre oculta”, afecta a más de 2.000 millones de personas, más del 30% de la población mundial, y tiene consecuencias graves en la salud pública.

12. La reactivación de la producción de alimentos y la reposición de las existencias de cereales y semillas oleaginosas, junto con el cambio de tendencia de otros factores que habían contribuido a la escalada de los precios, por ejemplo la baja de los precios de la energía, la recuperación parcial del dólar, la disminución del crecimiento económico a nivel mundial y no solo en las economías emergentes, y la derogación de algunas políticas favorables a los biocombustibles, se tradujeron en una fuerte caída de los precios de los alimentos.

13. No obstante, sigue habiendo motivos de preocupación. Los precios internacionales de los cereales continúan siendo un 25% superiores a los de 2005<sup>9</sup>, los precios de los alimentos en los países en desarrollo no han disminuido en la misma medida que los precios internacionales<sup>10</sup> y las perspectivas para los factores subyacentes aún no están claras. Los precios de la energía siguen siendo inestables, la tendencia del valor del dólar es incierta, están aumentando la demanda y la oferta de biocombustibles, y la economía mundial podría recuperarse en poco tiempo de la recesión, estimulando nuevamente la demanda. De resultas de todo ello, el sistema internacional de alimentos sigue siendo vulnerable.

14. Aunque los precios han disminuido, la recesión económica está sumiendo de nuevo a muchos hogares en la pobreza y, por lo tanto, manteniendo la inseguridad alimentaria. Esto ha afectado a la agenda de seguridad alimentaria por lo menos de cinco formas. Primero: están descendiendo los precios de las exportaciones de los países en desarrollo; se prevé que los precios de las materias primas agrícolas disminuyan el 15% en 2009 y los de los metales y minerales el 26%. Segundo: se estima que en 2009 las exportaciones de los países en desarrollo se reducirán entre el 2% y el 3% debido a una contracción del volumen del comercio mundial del 9%. Tercero: las corrientes financieras hacia los países en desarrollo están declinando, a saber, las inversiones extranjeras directas un 40%, las remesas entre el 5% y

<sup>9</sup> FAO, *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas* (borrador), Roma, diciembre de 2008.

<sup>10</sup> *Ibíd.*

el 8%<sup>11</sup>, y la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), que ya había caído el 7% en 2007, podría seguir bajando (la AOD para la agricultura había disminuido el 75% entre 1980 y 2005). Cuarto: los ingresos per cápita están aumentando más lentamente, o incluso bajando; se estima que la actividad económica mundial se reducirá aproximadamente el 1% en 2009, con lo que la tasa media de crecimiento de los países en desarrollo bajará del 6% en 2008 al 2% en 2009. Quinto y último: las tasas de desempleo están aumentando, como resultado tanto de la recesión como de la migración inversa desde los países industrializados.

### C. Consideraciones a más largo plazo

15. Como ya se ha mencionado, la crisis de 2008 no solo fue el resultado de la convergencia de distintos factores a corto plazo, sino también de las características estructurales que desde hace tiempo tenía el sector de la alimentación y la agricultura. Las tendencias actuales señaladas anteriormente indican que muchos de esos factores tomarán un curso progresivamente más desfavorable. Esto plantea nuevos desafíos normativos y podría ser necesario adoptar medidas preventivas.

#### Falta de inversiones

16. El factor más importante es la insuficiencia crónica de las inversiones en agricultura. En la mayoría de los países ha disminuido el nivel de estas inversiones desde la década de 1980. Esto también se refleja en la menor proporción de la AOD destinada a la agricultura. El grupo de promoción Oxfam ha instado a que se aumente la AOD para la agricultura, que actualmente asciende a 5.000 millones de dólares anuales, hasta alcanzar por lo menos el nivel de la década de 1980, es decir, 20.000 millones de dólares. El Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria ha solicitado que se dupliquen los recursos públicos dedicados a la investigación y el desarrollo en el sector agrícola.

17. En la mayoría de los países en desarrollo, las inversiones en investigación agrícola se están estancando o van en descenso. La privatización de este tipo de investigaciones en los países en desarrollo restringe el acceso a las tecnologías patentadas, lo que limita la posibilidad de aprovechar los efectos indirectos de la investigación realizada en los países desarrollados. Además, muchos países carecen incluso de la capacidad mínima para adquirir, analizar, adaptar y adoptar los conocimientos científicos y las tecnologías desarrollados en otros lugares. Por consiguiente, es indispensable aumentar y luego mantener la financiación de las investigaciones y actividades de divulgación en materia de agricultura.

#### Pequeños agricultores

18. En general, preocupa a este respecto el apoyo insuficiente que se presta a los pequeños agricultores. La gran mayoría de las explotaciones agrícolas del mundo son pequeñas: el 85% tiene menos de 2 hectáreas y el 97% menos de 10. En África, los pequeños agricultores, en su mayoría mujeres, explotan el 80% de la tierra cultivada<sup>12</sup>. A nivel mundial, los medios de subsistencia de 2.000 millones de

<sup>11</sup> Banco Mundial, *Migration and Development Brief 9*, 23 de marzo de 2009; [http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/MD\\_Brief9\\_Mar2009.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/MD_Brief9_Mar2009.pdf).

<sup>12</sup> FIDA, comunicado de prensa, 10 de julio de 2009, <http://www.ifad.org/media/press/advisory/2009/09.htm>.



personas dependen de la capacidad de producción de aproximadamente 500 millones de pequeños agricultores de todo el mundo<sup>13</sup>. Sin embargo, estos agricultores enfrentan una serie de limitaciones para lograr medios de vida sostenibles, entre otros la falta de acceso a los recursos naturales y los insumos agrícolas, servicios de asesoramiento y de otra índole insuficientes, un entorno frágil, su ubicación en lugares remotos y su escasa organización comunitaria e influencia política. A menudo también carecen de la capacidad necesaria para adaptar o aprovechar las nuevas tecnologías. Así pues, son muy vulnerables a las perturbaciones, como la inestabilidad de los precios, los riesgos para la salud y los peligros naturales, y a la variabilidad del clima.

19. La pobreza está determinada parcialmente por las limitaciones que reducen la capacidad de los agricultores para ingresar y competir en los mercados nacionales, regionales y mundiales. Para desarrollar y alcanzar los mercados hay que satisfacer un complejo conjunto de condiciones, no solo respecto de la tecnología de producción agrícola y la infraestructura de transporte, sino también, y especialmente en el sector agrícola, en cuanto a la coordinación de diferentes actividades, servicios e instituciones, como la financiación rural, la oferta de insumos, el acopio y distribución, la clasificación, el procesamiento y la venta minorista. En muchas partes del mundo, estas actividades deben sostenerse en el contexto de unos mercados frecuentemente inestables e impredecibles, en países cuyos mecanismos de gobernanza y normativos para hacer cumplir los contratos, son débiles y en culturas en que la confianza en el ámbito de los negocios depende en gran medida de las relaciones personales y los vínculos familiares. Debido a esos problemas, además de los riesgos y las incertidumbres habituales asociados con la producción agrícola, el sector privado suele ser reacio a invertir en los bienes y servicios complementarios que se necesitan para vincular a los productores con los mercados urbanos. En los lugares donde la agroindustria está más desarrollada, los productores pobres a menudo han de hacer frente a precios desfavorables debido a su escaso poder de negociación, los elevados costos de transacción y las dificultades para cumplir las normas de calidad.

### **Necesidades de recursos contrapuestas**

20. Si bien la demanda de alimentos sigue aumentando debido al crecimiento de la población y al cambio en los patrones de consumo derivados del incremento de los ingresos, la tendencia al crecimiento de la productividad agrícola es demasiado lenta y no sigue el ritmo de la demanda. Se prevé que la población mundial pasará de 6.500 millones de personas en 2005 a más de 9.000 millones en 2050 y se estima que ese aumento tendrá lugar únicamente en los países en desarrollo<sup>14</sup>. La producción alimentaria deberá al menos duplicarse para lograr la seguridad alimentaria de más de 1.000 millones de personas que sufran hambre y garantizar la alimentación adecuada de la población adicional<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> FIDA, comunicado de prensa, 18 de febrero de 2009, <http://www.ifad.org/media/press/2009/9.htm>.

<sup>14</sup> Comunicado de prensa de las Naciones Unidas, "World population will increase by 2.5 billion by 2050", 13 de marzo de 2007, <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/pop952.doc.htm>.

<sup>15</sup> Robert L. Thompson, "Malthus has been wrong for two centuries, but will he be in the 21<sup>st</sup>?": agricultural research holds the key", Center for Global Development, Universidad de Illinois en Urbana-Champaign, <http://cgs.illinois.edu/category/global-studies/agriculture-0>.

21. Sin embargo, la oferta de los dos recursos principales, el agua y la tierra, no es infinita. La superficie cultivable que no está cubierta por bosques ni es objeto de erosión o desertificación puede crecer un 12% como máximo y la degradación del suelo continúa. Del mismo modo, ya hay problemas por falta de agua en extensas zonas del mundo y no pueden garantizarse nuevos aumentos de la disponibilidad de agua para usos agrícolas<sup>16</sup>.

22. Asimismo es importante destacar que hay demanda de estos dos recursos esenciales para otros fines, a saber la forestación y los cultivos no alimentarios, en particular para la producción de biocombustible. La superficie forestal deberá ampliarse y no reducirse, tanto para proteger la diversidad biológica como para abordar el cambio climático. La demanda de los cultivos no alimentarios también crecerá a la par que la población y los ingresos. La necesidad cada vez mayor de biocombustibles como alternativa a los combustibles fósiles también está empezando a desviar tierras y recursos hídricos de la producción de alimentos. Esta combinación de factores (recursos naturales finitos, crecimiento sostenido de la demanda y usos contrapuestos) exige políticas consensuadas sobre la utilización de los recursos, además de inversiones dirigidas específicamente a mejorar la productividad.

23. El aumento de los precios del petróleo ha convertido a los biocombustibles en una fuente atractiva de energía alternativa. La demanda potencial de energía es tan vasta que podría modificar las bases de los sistemas agrícolas. Lo cierto es que este proceso tal vez ya haya comenzado. En 2007 prácticamente 100 millones de toneladas de cereales, el 5% de la producción mundial, se desviaron de los mercados de alimentos al sector de la energía<sup>17</sup>, pero contribuyeron menos del 0,5% a satisfacer la demanda mundial de energía. Las previsiones del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria indican que, si el desarrollo de los biocombustibles mantiene o supera el ritmo actual, en 2020 disminuirá la disponibilidad de calorías per cápita y aumentará significativamente la malnutrición infantil, en particular en el África Subsahariana<sup>18</sup>.

24. Se contraponen asimismo las necesidades internas y la demanda de la exportación. El temor a una futura carestía se ha traducido en adquisiciones de tierra en gran escala por países y gobiernos extranjeros. Estas adquisiciones generan inversión pero también aumentan el riesgo de que más adelante los pobres padezcan inseguridad alimentaria, pues muchos países no tienen mecanismos suficientes para proteger los derechos e intereses locales, especialmente los de las mujeres y los pueblos indígenas. Un reciente estudio emprendido por el FIDA, la FAO y el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>19</sup> indica que la inversión en tierras ha ido en aumento durante los últimos cinco años, tendencia dominada por las inversiones extranjeras aunque también con inversiones internas importantes.

---

<sup>16</sup> *Ibíd.*

<sup>17</sup> FAO, 2009.

<sup>18</sup> Véase <http://www.ifpri.org/themes/bioenergy/bioenergy.asp>.

<sup>19</sup> Véase [http://www.ifad.org/pub/land/land\\_grab.pdf](http://www.ifad.org/pub/land/land_grab.pdf).

25. La tercera esfera en que existen necesidades contrapuestas es el agua. En la mayoría de los países en desarrollo, la agricultura utiliza más del 80% de los recursos hídricos<sup>20</sup>. La demanda de agua de las ciudades y las industrias reduce progresivamente la asignación de recursos hídricos para la agricultura y ejerce una presión adicional sobre la producción de alimentos. Al mismo tiempo, muchas de las infraestructuras de irrigación son antiguas e ineficientes y no permiten el aumento tan necesario de la productividad del agua para usos agrícolas.

### **Cambio climático**

26. Un último factor que complica la situación es el cambio climático, que podría influir tanto sobre la disponibilidad de recursos como en la productividad, especialmente debido a la subida de las temperaturas, la mayor variabilidad de las precipitaciones y la frecuencia creciente de los fenómenos meteorológicos extremos, como huracanes, inundaciones y sequías. Las previsiones climáticas indican que hay posibilidades de que se produzcan cambios abruptos en los regímenes de precipitación, una mayor frecuencia tanto de las sequías como de las inundaciones, un nivel más alto de evaporación de la humedad, la pérdida de tierras costeras, la infiltración por agua salada, la migración de vectores de plagas, un aumento de las enfermedades de plantas y animales, y efectos adversos generalizados en la productividad de los cultivos<sup>21</sup>. En 2020 casi 50 millones más de personas podrían correr un mayor riesgo de padecer hambre como consecuencia directa del cambio climático<sup>22</sup>. El alza de los precios mundiales de los alimentos podría incrementar considerablemente esa cifra.

27. Un resultado potencialmente grave de los efectos físicos del cambio climático es el estallido de conflictos para conseguir tierras y recursos hídricos escasos en las comunidades rurales y entre ellas, e incluso entre países, y la migración de los pobres del medio rural en zonas con pocos recursos, lo que podría trasladar los conflictos a otras zonas. En última instancia, los efectos dependerán del nivel y el tipo de inversiones que se realicen para mejorar la capacidad de adaptación y la resiliencia de la agricultura y para ajustar los métodos de producción a fin de contribuir a mitigar las repercusiones del cambio climático.

## **III. Respuesta a la crisis de la seguridad alimentaria y los desafíos del desarrollo agrícola**

28. Así pues, la respuesta a la crisis de la seguridad alimentaria ha procurado abordar las dos dimensiones mencionadas, a saber, la necesidad inmediata de mejorar la situación de los hogares y las poblaciones expuestas al hambre y la desnutrición, y la necesidad a largo plazo de crear resiliencia y superar las condiciones estructurales que perpetúan la inseguridad alimentaria. A continuación se describen estas respuestas clasificadas en cuatro dimensiones generales, a saber: un marco estratégico de acción, acciones mundiales, acciones regionales y acciones nacionales.

<sup>20</sup> FIDA, “Vincular la gobernanza de la tierra y la del agua” (2006), [http://www.ifad.org/events/water/flyer\\_s.pdf](http://www.ifad.org/events/water/flyer_s.pdf).

<sup>21</sup> FAO, 2009.

<sup>22</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, “Millions at risk of hunger and water stress in Asia unless global greenhouse emissions cut”, 10 de abril de 2007, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?ArticleID=5551&DocumentID=504&l=en>.

## A. Marco estratégico de acción

29. La crisis alimentaria de 2008 estimuló a la comunidad normativa mundial a movilizar el apoyo político y financiero necesario para adoptar medidas paliativas y constructivas. Desde un principio, esas medidas se basaron en un marco estratégico elaborado bajo los auspicios del Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis alimentaria mundial de las Naciones Unidas, que se estableció en abril de 2008 para facilitar la adopción por el sistema de las Naciones Unidas de un enfoque coordinado, consolidado y coherente de las respuestas a la crisis de la seguridad alimentaria.

30. En julio de 2008, el Equipo de Tareas publicó el Marco Amplio para la Acción, en que se define la posición común de sus miembros sobre las medidas que deben aplicarse a corto, mediano y largo plazo para abordar la crisis y mejorar la seguridad alimentaria y nutricional a nivel nacional, regional y mundial<sup>23</sup>. La contribución fundamental del Marco es la delimitación de dos vías estratégicas de intervención mediante acciones destinadas, respectivamente, a abordar las necesidades inmediatas de las poblaciones vulnerables y a crear resistencia y contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional en todo el mundo. En el Marco se aclara que ambos conjuntos de acciones requieren una atención urgente y también se promueve el fortalecimiento de los sistemas mundiales de información y vigilancia.

31. Respecto de la primera vía, el Marco propone: a) mejorar la asistencia alimentaria de emergencia, las intervenciones en el ámbito de la nutrición y las redes de seguridad; b) impulsar la producción de alimentos en las pequeñas explotaciones agrícolas; c) ajustar las políticas comerciales y fiscales; y d) gestionar las repercusiones macroeconómicas. De manera semejante, respecto de la segunda vía, aconseja: a) ampliar los sistemas de protección social; b) apoyar el crecimiento de la producción alimentaria de las pequeñas explotaciones agrícolas; c) mejorar los mercados internacionales de alimentos; y d) alcanzar un consenso internacional sobre los biocombustibles.

32. Este marco amplio ha seguido perfeccionando y desarrollando mediante decisiones normativas y acuerdos mundiales adoptados posteriormente, el último de los cuales ha sido el acuerdo alcanzado en mayo de 2009 durante el 17º período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible acerca del cumplimiento de la agenda de desarrollo sostenible en seis esferas temáticas: la agricultura, el desarrollo rural, la tierra, la sequía, la desertificación y África.

33. La Comisión hizo suyo el enfoque de doble vía propuesto por el Equipo de Tareas y reiteró las recomendaciones del Marco relativas a la primera vía (sobre las necesidades inmediatas de las poblaciones afectadas), especialmente el llamamiento para la prestación de asistencia alimentaria de emergencia y la creación de redes de seguridad, así como el apoyo a los pequeños agricultores. Además, exhortó a que esas acciones se incorporaran en un enfoque integrado que fomentara la capacidad de respuesta a largo plazo.

34. La Comisión va más allá de las políticas anteriores, incluido el Marco Amplio para la Acción, al elaborar este marco estratégico integrado e incorporar todas las medidas en una estrategia para crear resiliencia a largo plazo y abordar los

---

<sup>23</sup> Puede consultarse en [http://www.un.org/spanish/issues/food/taskforce/FINAL\\_CFA\\_July\\_2008.pdf](http://www.un.org/spanish/issues/food/taskforce/FINAL_CFA_July_2008.pdf), págs. 14 a 28.

obstáculos estructurales de forma sostenible y equitativa. La Comisión propone una estrategia que combina los incentivos económicos con el desarrollo de los mercados, una agenda de inversiones, medidas para promover la sostenibilidad del medio ambiente y la gestión integrada de los recursos, y la protección social.

35. Destacan en este marco estratégico tres conjuntos de acciones nacionales (estrategias de desarrollo sostenible, una revolución verde sostenible y una estrategia social) y cuatro esferas de cooperación internacional (financiación; acceso mejorado a los mercados internacionales, incluso mediante políticas comerciales y garantías de estabilidad de los precios; cooperación en investigación y desarrollo; y aumento de la coherencia normativa), que se describen a continuación.

### **Acciones nacionales**

36. Se han determinado las siguientes acciones nacionales:

a) *Estrategias de desarrollo sostenible*: la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, en su 17º período de sesiones, instó a los gobiernos a que incorporaran los elementos de la respuesta a la agenda de seguridad alimentaria en el marco más amplio de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible y los programas de lucha contra la pobreza. Esto tiene repercusiones en los ámbitos siguientes:

i) *Proceso participativo*: en las estrategias nacionales de desarrollo sostenible, un amplio espectro de interesados y grupos importantes participa en el proceso de formulación de políticas por medio de mecanismos corroborados por el tiempo;

ii) *Gestión sostenible de los recursos*: deberían incorporarse los principales programas existentes en las estrategias nacionales (y formularse nuevos programas cuando proceda). Estas incluyen, además de la estrategia básica de una revolución verde sostenible, estrategias integradas para la gestión sostenible de la tierra y los recursos hídricos, la adaptación a la sequía, la lucha contra la desertificación y la mejora de la vigilancia (en especial para corregir la degradación del suelo). Por último, la Comisión pide que se examinen tanto los desafíos como las oportunidades que plantean los biocombustibles en el contexto del desarrollo sostenible (incluidas la seguridad alimentaria, la seguridad energética y la gestión integrada de los recursos);

iii) *Estrategias integrales de desarrollo rural*: incluyen la creación de capital social, la divulgación de conocimientos sobre las mejores prácticas y el acceso a los mercados, la creación de infraestructura y servicios sociales, y la generación de oportunidades de empleo;

iv) *Instrumentos normativos*: además de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible, deben utilizarse varios instrumentos normativos asociados con el desarrollo sostenible, como mecanismos de evaluación (evaluaciones del impacto ambiental, evaluaciones del impacto social y evaluaciones estratégicas del medio ambiente), métodos de valoración, impuestos ecológicos y sistemas de vigilancia;

v) *Cambio climático*: deben llevarse a cabo actividades de investigación y el desarrollo en materia de soluciones técnicas, así como de conocimientos tradicionales sobre las variedades de semillas que toleran la sequía,

pronósticos de sequías, evaluaciones del impacto y sistemas de alerta temprana. Las inversiones en agricultura pueden contribuir a mitigar el cambio climático.

b) *Revolución verde sostenible*: se trata de una revolución verde que revitaliza los sectores agrícolas de los países en desarrollo mejorando la producción agrícola, la productividad y la sostenibilidad mediante criterios científicos y conocimientos indígenas locales para proteger y conservar los recursos naturales, limitar la utilización de los insumos que escasean y los contaminantes, y mejorar la calidad de los recursos naturales. Los principales elementos de la estrategia son los siguientes:

i) *Inversiones en agricultura*: se reiteran decisiones anteriores destinadas a aumentar la proporción de inversiones en agricultura al 10% del total, en particular aumentando las inversiones en: a) infraestructura agrícola; b) investigación y desarrollo en materia de cultivos y ganadería, incluidas prácticas sostenibles y respetuosas del clima y la incorporación de conocimientos indígenas; y c) instituciones agrícolas, especialmente de divulgación, utilizando modernas tecnologías de la información y las comunicaciones, e instituciones de planificación y vigilancia;

ii) *Apoyo a la integración en los mercados*: conjunto de acciones destinadas a facilitar el acceso de los pequeños agricultores y los empresarios locales a los mercados nacionales y mundiales;

iii) *Programa especial para África*: la revolución verde de las décadas de 1960 y 1970 prácticamente no incluyó a África. Es necesario prestar apoyo al Programa de desarrollo integral de la agricultura en África de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) a fin de garantizar que esta vez el continente se beneficie de las últimas investigaciones científicas, sin dejar de lado los servicios ecológicos, los mecanismos culturales ni los conocimientos indígenas. El programa incluye mayores inversiones en infraestructura e instituciones agrícolas, investigación y desarrollo, educación y divulgación, y desarrollo rural para integrar a los agricultores y empresarios locales africanos en las cadenas de suministro de la agricultura y el comercio mundial. También es necesario reducir la carga de la deuda, abordar la distribución de los ingresos y promover el desarrollo rural, así como apoyar la adaptación climática.

c) *Estrategia social*: como parte integral de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible y complemento del programa de la revolución verde, la estrategia social procura brindar protección social por medio de medidas normativas, inversiones en infraestructura y desarrollo institucional y fomento de la capacidad en cuatro esferas, a saber:

i) *Protección social*: invertir en servicios sociales básicos (salud y educación) para las comunidades agrícolas, establecer instituciones de protección social, reconocer y llevar a la práctica el derecho a la alimentación, garantizar la calidad de los alimentos, mejorar la divulgación de información y su protección, fortalecer la capacidad de gestión de los desastres y fomentar la capacidad para la gestión eficaz de los riesgos;

ii) *Mayor apoyo a los pequeños agricultores*: asistencia técnica a los pequeños agricultores y a las agricultoras;

iii) *Protección de la tenencia de la tierra*: el acceso seguro y equitativo a la tierra y a su tenencia es un componente fundamental de toda estrategia agrícola sostenible. También es indispensable proteger a los grupos pobres y vulnerables y ampliar el papel de las mujeres del medio rural (tanto para aumentar la producción agrícola como para garantizar la seguridad alimentaria de los hogares);

iv) *Capital social y aplicación a mayor escala de las mejores prácticas*: algunas de las “mejores prácticas” no han sido utilizadas a gran escala, por ejemplo, las medidas de conservación del suelo y el agua, la reducción de las pérdidas posteriores a la cosecha (que pueden alcanzar el 30%), el control integrado de las plagas, el desarrollo comunitario y la movilización social, y el aprovechamiento de las oportunidades de los mercados. Las políticas y medidas de divulgación adecuadas pueden contribuir a ampliar la aplicación de estas prácticas.

### **Cooperación internacional**

37. Se han determinado las siguientes esferas de cooperación internacional:

a) *Financiación*: la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, en su 17º período de sesiones, instó a los donantes a que cumplieran todos sus compromisos relativos a la AOD y suministraran recursos financieros previsibles y oportunos para una revolución verde sostenible, prestando especial atención a África (incluida la reducción de la carga de la deuda), al programa de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (incluido el apoyo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial), a los países que emprendieran reformas de la gobernanza, al apoyo a las modalidades sostenibles de consumo y producción, y a la incorporación de estrategias agrícolas sostenibles, así como de estrategias y acciones para abordar el cambio climático, en las estrategias de reducción de la pobreza y los programas nacionales de desarrollo;

b) *Comercio internacional y estabilidad de los precios*: la Comisión también exhortó a la conclusión pronta y satisfactoria de la Ronda de Doha y a la promoción de un sistema multilateral de comercio equitativo;

c) *Cooperación en materia de investigación y desarrollo*: los resultados del período de sesiones de la Comisión también incluyeron varias decisiones en apoyo de la investigación y el desarrollo, en particular la capacidad de investigación de los países en desarrollo sobre el desarrollo rural y la agricultura sostenible (entre otras cosas sobre la agricultura orgánica, los productos de base biológica sostenible, el control de especies invasoras y los sistemas de recursos terrestres), los sistemas de información y vigilancia (por ejemplo, el uso de información sobre el clima antes, durante y después de las sequías y directrices para la elaboración de índices de sequía), los sistemas internacionales de investigación agrícola (especialmente el sistema del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales), y el intercambio y la transferencia de información sobre tecnologías y mejores prácticas;

d) *Coherencia normativa*: la Comisión instó a aumentar la coherencia entre los distintos instrumentos de cooperación internacional y dentro de ellos, a mejorar la coordinación y coherencia de los organismos de las Naciones Unidas, en particular entre el Convenio y las Convenciones de Río, y a hacer un seguimiento

eficaz de la aplicación de las decisiones adoptadas en el 17º período de sesiones de la Comisión.

38. En conjunto, estas decisiones constituyen un marco coherente y manejable para abordar ambas vías de la agenda de seguridad alimentaria. A continuación se describen las acciones emprendidas hasta ahora para hacer realidad estas ideas.

## **B. Acciones realizadas a nivel mundial**

39. La seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible siguen siendo temas importantes de la agenda política internacional. Muchos gobiernos, donantes y asociados para el desarrollo han asumido nuevos compromisos para volver a intervenir en el sector agrícola, aumentar las inversiones en agricultura y desarrollo rural y mejorar la producción de alimentos para alcanzar la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición para todos. No obstante, hasta ahora los resultados no han sido suficientes para alcanzar los objetivos acordados. De conformidad con la solicitud formulada por la Asamblea General en su resolución 63/235, el presente informe contiene una breve reseña de esas actividades y, en la medida de lo posible, un análisis de sus efectos.

### **Necesidades de financiación**

40. En la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: los Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía de la FAO, celebrada en junio de 2008, se estimó que el total anual de la financiación necesaria para lograr el desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria ascendía a unos 30.000 millones de dólares, a saber: a) 2.900 millones de dólares por año para mejorar la productividad agrícola y los medios de vida y la seguridad alimentaria de las comunidades rurales pobres; b) 9.500 millones de dólares por año para desarrollar y conservar los recursos naturales; c) 10.000 millones de dólares por año para ampliar la infraestructura rural (incluida la capacidad en materia de inocuidad de los alimentos y salud de plantas y animales) y el acceso a los mercados; d) 1.430 millones de dólares por año para fomentar la capacidad de generar y divulgar conocimientos; y e) 6.600 millones de dólares por año para garantizar el acceso de los más necesitados a los alimentos por medio de redes de seguridad y asistencia directa de otra índole.

41. Aunque la Conferencia no tenía por objeto recabar promesas de contribuciones, varios países donantes y organizaciones financieras internacionales anunciaron que prestarían un considerable apoyo financiero complementario, más de 12.000 millones de dólares.

42. Como actividad de seguimiento, el Gobierno de España auspició la Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria para Todos, celebrada en Madrid en enero de 2009. La Reunión concibió un marco para una alianza mundial relativa a la salud alimentaria, congregó a representantes de gobiernos, órganos regionales, la sociedad civil, empresas, organismos internacionales, bancos de desarrollo y donantes, y también obtuvo promesas de contribuciones financieras. En junio de 2009, España ya había cumplido su primer compromiso de destinar 1.000 millones de euros para 17 países de África Occidental. No obstante, el hecho de que otras promesas de contribuciones aún no se hayan materializado es preocupante.



43. En julio de 2009, el Grupo de los Ocho, reunido en L'Aquila (Italia), reconoció que el efecto combinado de la insuficiente inversión crónica en agricultura y seguridad alimentaria, las tendencias de los precios y la crisis económica habían hecho aumentar el hambre, acordó dedicar más de 20.000 millones de dólares a la agricultura en los tres años siguientes como parte de una iniciativa de seguridad alimentaria<sup>24</sup>, y prometió oficialmente invertir la tendencia decreciente de la AOD y la financiación nacional destinadas a la agricultura<sup>25</sup>.

44. El Consejo de la FAO decidió celebrar una cumbre mundial sobre seguridad alimentaria del 16 al 18 de noviembre de 2009 con objeto de revisar los compromisos anteriores y mantener el problema de la inseguridad alimentaria como una de las prioridades de la agenda internacional.

### **El sistema de las Naciones Unidas: aplicación del Marco Amplio para la Acción**

45. En los 12 últimos meses, los integrantes del Equipo de Tareas de Alto Nivel han prestado apoyo a las autoridades nacionales respecto de las dos vías del Marco Amplio para la Acción, es decir, las redes de seguridad y la asistencia alimentaria, así como apoyo a más largo plazo para mejorar la producción y aumentar la resiliencia frente a la inestabilidad de los precios y las perturbaciones externas. A continuación se describen algunas de las acciones realizadas<sup>26</sup>:

a) La FAO y el FIDA prestaron asistencia a los pequeños agricultores durante las siembras del otoño y respaldan programas destinados a fomentar su capacidad. La FAO promueve desde 2002 programas nacionales y regionales de seguridad alimentaria como medio para ayudar a los países a mejorar la productividad y diversificar los medios de vida de las personas de zonas rurales en una escala suficiente para alcanzar las metas de 2015 establecidas en la Cumbre sobre Seguridad Alimentaria y los Objetivos de Desarrollo del Milenio;

b) El Programa Mundial de Alimentos organizó lo que tal vez haya sido la mayor ampliación de emergencia de las operaciones de asistencia alimentaria nunca realizada, que benefició a más de 100 millones de personas. La organización adquiere cada vez más alimentos producidos localmente para sus operaciones alimentarias y sus programas de alimentación escolar (iniciativa "Compras para el Progreso");

c) El Banco Mundial ha intensificado sus operaciones de inversión por conducto del Programa de respuesta a la crisis alimentaria mundial, que se centra en el desembolso rápido de asistencia para necesidades inmediatas mediante apoyo presupuestario, programas de protección social y apoyo al sector agrícola. En un año se ha desembolsado un total de 780 millones de dólares (el 70% de los fondos aprobados);

<sup>24</sup> Véase <http://www.un-foodsecurity.org/node/22>.

<sup>25</sup> *Financial Times*, 6 de julio de 2009, <http://www.ft.com/cms/s/0/60720902-6992-11de-bc9f-00144feabdc0.html>.

<sup>26</sup> Informe sobre los progresos realizados respecto del Marco Amplio para la Acción de julio de 2008, secretaría del Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis alimentaria mundial, julio de 2009.

d) El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia se centra cada vez más en las respuestas frente a los efectos nutricionales de las crisis alimentaria y económica combinadas;

e) El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha ayudado a los gobiernos a abordar las interrelaciones fundamentales que existen entre los sistemas alimentarios, la protección social, el desarrollo rural y la reducción de la pobreza; y además, en su carácter de organismo de coordinación, se ha ocupado de las respuestas en determinados países;

f) La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios ha reservado 100 millones de dólares del Fondo central para la acción en casos de emergencia para responder a la crisis alimentaria;

g) El Fondo Monetario Internacional canceló déficits de la balanza de pagos de países de bajos ingresos afectados por las perturbaciones de los precios de los alimentos y brindó asesoramiento sobre las respuestas adecuadas en materia de políticas macroeconómicas;

h) La secretaría del Equipo de Tareas de Alto Nivel prestó asistencia para apalancar la financiación de los donantes, incluido el apoyo al establecimiento de un servicio de la Unión Europea de financiamiento de las importaciones de alimentos de 1.000 millones de euros y para la coordinación a nivel nacional en 35 de los 60 países de los que se ocupa el Equipo de Tareas;

i) La Organización Mundial del Comercio y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo ofrecen una plataforma para los debates y actividades sobre la eliminación de los subsidios que distorsionan el comercio, que es indispensable para establecer un entorno comercial justo para los países pobres;

j) La Organización Internacional del Trabajo ha puesto de relieve que la generación de empleos, las redes de seguridad laboral y la salud ocupacional, la capacidad empresarial y las cuestiones relacionadas con el trabajo infantil y los derechos de la mujer son elementos indispensables de cualquier estrategia integrada de seguridad alimentaria y desarrollo agrícola sostenible;

k) Los integrantes del Equipo de Tareas de Alto Nivel han comenzado a incorporar la “perspectiva de los derechos” en la agenda de seguridad alimentaria, en relación con las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación (Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional) y el nombramiento del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación<sup>27</sup>;

l) Por último, como se señala en el párrafo 34, en el 17º período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible se elaboró un marco integrado para cumplir la agenda sobre la alimentación y la agricultura de manera sostenible y equitativa.

---

<sup>27</sup> *Ibíd.*

## C. Iniciativas y acciones regionales

46. Las instituciones regionales han realizado una serie de acciones en apoyo de la agenda.

### África

47. El Programa para el desarrollo integral de la agricultura en África de la NEPAD, iniciativa cuya titularidad y dirección corresponden a África, tiene por objeto eliminar el hambre y reducir la pobreza por medio de las inversiones en agricultura. En la Declaración de Maputo sobre la agricultura y la seguridad alimentaria en África, los gobiernos africanos acordaron incrementar las inversiones públicas en agricultura por lo menos al 10% de sus presupuestos nacionales y alcanzar la meta de aumentar el crecimiento agrícola al 6% anual. Esto se logrará mediante cuatro pilares básicos: ampliar la superficie gestionada mediante prácticas sostenibles de ordenación de la tierra, mejorar la infraestructura rural y las competencias relativas al comercio para el acceso a los mercados, aumentar la oferta de alimentos y reducir el hambre, e invertir en investigación agrícola y divulgación y adopción de tecnologías<sup>28</sup>.

48. La NEPAD, las comunidades económicas regionales, la Unión Africana y varios gobiernos africanos y de países donantes trabajan juntos a fin de movilizar apoyo para el fondo fiduciario de donantes múltiples del Programa de desarrollo integral de la agricultura en África, con sede en el Banco Mundial.

49. En preparación del 17º período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, los ministros africanos organizaron una reunión de alto nivel sobre el tema “Agricultura africana en el siglo XXI”, que se celebró en Windhoek en febrero de 2009. Los asistentes a la reunión instaron a llevar a cabo una revolución verde sostenible en África y a incorporar la agricultura africana en los mercados mundiales. También abordaron cuestiones como la adaptación al cambio climático, el apoyo a los pequeños agricultores y las agricultoras, la forma de asegurar el acceso a los mercados y el fomento de la capacidad.

50. En el 13º período ordinario de sesiones de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana, celebrado en Sirte (Jamahiriya Árabe Libia) en julio de 2009, se abordó el tema “Invertir en la agricultura para lograr el crecimiento económico y la seguridad alimentaria”, se renovaron los compromisos con el Programa de desarrollo integral de la agricultura en África y se analizaron las cuestiones del cambio climático, el comercio agrícola regional, la financiación de las inversiones y las iniciativas de desarrollo rural en favor de los pobres.

### Asia y el Pacífico

51. En diciembre de 2008, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) y el Gobierno de Indonesia organizaron un diálogo normativo de alto nivel sobre el tema titulado “La crisis de los alimentos y el petróleo y el cambio climático: cambios en la agenda de desarrollo”. Más de 100 encargados de la

<sup>28</sup> CAADP annual report 2008, <http://www.caadp.net/pdf/CAADP%20Annual%20report%202008.pdf>.

formulación de políticas instaron a la cooperación regional para apoyar a los países con dificultades en su balanza de pagos<sup>29</sup>.

52. En agosto de 2008 se reunieron en Chiang Mai (Tailandia) los Ministros de Agricultura de los países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) para analizar el Marco integrado de seguridad alimentaria de la ASEAN, que especificaba respuestas normativas en cuatro esferas, a saber: el fortalecimiento de la seguridad alimentaria, la promoción de la mejora de los mercados y el comercio de alimentos, el fortalecimiento de los sistemas integrados de información sobre la seguridad alimentaria, y la innovación agrícola. Ese mismo mes, la 15ª cumbre de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) hizo público el Manifiesto de Colombo sobre la seguridad alimentaria, donde se pedía la preparación de una guía general para el desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria y la elaboración de las perspectivas agropecuarias de la Asociación para 2020. También se pidió que el banco de alimentos de la Asociación entrara en funcionamiento con 2 millones de toneladas como reserva para emergencias alimentarias.

### **América Latina**

53. En las zonas rurales de los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), las personas más pobres y vulnerables son los campesinos sin tierra, los pequeños agricultores, las mujeres, los jóvenes y las minorías étnicas<sup>30</sup>. El FIDA, en colaboración con los gobiernos y los agricultores, ha contribuido al establecimiento de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR, plataforma regional de organizaciones de agricultores familiares que es un modelo de diálogo normativo y de cooperación Sur-Sur. Muchas de las intervenciones procuran aumentar las inversiones en agricultura y desarrollo rural en todos los aspectos del ciclo de producción, fortalecer la capacidad nacional de respuesta normativa frente a la pobreza rural, fomentar la participación del sector privado en los servicios agrícolas y promover la investigación agrícola.

## **D. Acciones realizadas a nivel nacional**

54. Hay bastantes pruebas de que es posible aumentar el rendimiento de los cultivos de los pequeños agricultores, reducir la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria por medio de programas nacionales concertados en materia de agricultura y desarrollo rural (véase el recuadro 2). En la India, los cultivos de cereales rinden 2,5 veces más que hace 40 años y China duplicó el rendimiento de los cultivos de las pequeñas explotaciones en un decenio, lo que contribuyó a que 400 millones de personas salieran de la pobreza. Los pequeños agricultores de Viet Nam lograron que el país pasara de ser un importador neto de arroz a ser uno de

<sup>29</sup> *Sustainable Agriculture and Food Security in Asia and the Pacific*, CESPAP, 2009, <http://www.unescap.org/65/documents/Theme-Study/st-escap-2535.pdf>.

<sup>30</sup> “El FIDA en la zona del MERCOSUR”, FIDA, diciembre de 2008, [http://www.ifad.org/operations/projects/regions/PL/factsheet/mercosur\\_s.pdf](http://www.ifad.org/operations/projects/regions/PL/factsheet/mercosur_s.pdf).

los mayores exportadores del mundo. En África, entre 2003 y 2005, 13 países alcanzaron tasas anuales de crecimiento agrícola superiores al 5%<sup>31</sup>.

#### Recuadro 2

#### Ejemplos de prácticas de agricultura sostenibles que han tenido éxito

##### África

- *Burkina Faso*: La conservación del suelo y el agua en las zonas áridas ha reducido la degradación de la tierra y aumentado el rendimiento de los cultivos. Por término medio, las familias agrícolas han pasado de tener un déficit de cereales de 650 kg por año a un superávit de 150 kg por año.
- *Kenya*: La gestión de la fertilidad del suelo mediante una serie de métodos de control biológico de las plagas, además del cultivo de legumbres, los cultivos de cobertura y el uso de abono verde, ha duplicado el rendimiento de los cultivos de frijoles y maní, que han pasado de 300 a 600 kg por hectárea.
- *Nigeria*: Los cultivos de corredor de *Gliricidia* y *Leucaena* redujeron la erosión del suelo en un 73% y un 83%, respectivamente.
- *Etiopia*: En zonas de escasas precipitaciones, la labranza reducida sin fertilizantes químicos aumentó los ingresos brutos procedentes de los cultivos en 106 dólares por hectárea respecto de la labranza tradicional sin fertilizantes químicos y en 13 dólares por hectárea respecto de la labranza tradicional con fertilizantes químicos. En zonas de elevadas precipitaciones los efectos fueron menos importantes (6 dólares por hectárea).

##### Asia

- *Viet Nam*: El cultivo por curvas de nivel de setos en zonas inclinadas redujo las pérdidas de suelo de 18 a 7,4 toneladas por hectárea y año.
- *Pakistán*: El rendimiento de los cultivos de cítricos aumentó entre el 150% y el 200% después de la adopción de prácticas agrícolas sostenibles como el recubrimiento con materia orgánica, la producción sin labranza y el compostaje.

##### América Latina

- *Honduras y Guatemala*: 45.000 familias han incrementado el rendimiento de sus cultivos de 400 a 600 kg por hectárea a entre 2.000 y 2.500 kg por hectárea mediante el uso de abono verde, los cultivos de cobertura, las hileras de pasto siguiendo las curvas de nivel, la labranza en hileras, las contenciones de piedra y el abono animal.
- *Brasil*: La conservación del suelo y el agua mediante barreras de pasto siguiendo las curvas de nivel, el arado por curvas de nivel y el abono verde han incrementado el rendimiento del maíz de 3 a 5 toneladas por hectárea y de la soja de 2,8 a 4,7 toneladas por hectárea en Santa Catarina, Paraná y Río Grande do Sul.

<sup>31</sup> Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, Policy Brief No. 009, "Sustaining and accelerating Africa's agricultural growth recovery in the context of changing global food prices", noviembre de 2008, <http://www.ifpri.org/PUBS/bp/bp009.asp>.

- *Bolivia (Estado Plurinacional de)*: Unos 2.000 agricultores han mejorado el rendimiento de los cultivos de papa de 4 toneladas por hectárea a entre 10 y 15 toneladas por hectárea utilizando abono verde.

*Fuentes*: Pretty et al., 2003; Graves et al., 2004; Kassie et al., 2008 y 2009; Red del Tercer Mundo, 2008; e Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Policy Brief No. 009, “Sustaining and accelerating Africa’s agricultural growth recovery in the context of changing global food prices” (noviembre de 2008).

55. Aunque la adopción de toda la serie de recomendaciones relativas al marco integrado para el desarrollo agrícola sostenible y la seguridad alimentaria dista mucho de ser universal, los gobiernos de los países en desarrollo están asignando mayor prioridad a la incorporación de los objetivos de seguridad alimentaria en las estrategias de desarrollo. A continuación se enumeran algunas de las intervenciones más importantes.

56. En cuanto a los derechos de tenencia, el FIDA está estudiando diversos enfoques destinados a aumentar el acceso a la tierra y a garantizar el derecho a la tenencia de los productores rurales pobres. En algunos casos se les dio acceso a largo plazo a tierras degradadas y asistencia para su rehabilitación. Por ejemplo, en Nepal, las transferencias de tierras forestales degradadas con contratos de arrendamiento renovables de 40 años han reducido la pobreza y permitido la reforestación de las colinas. Los mecanismos de productores por contrata (acceso a tierras de propiedad gubernamental para ex trabajadores de plantaciones y agricultores pobres) aplicados en Sri Lanka también está teniendo resultados prometedores.

57. Un proyecto respaldado por el FIDA en Santo Tomé y Príncipe permitió a los pequeños agricultores acceder al mercado europeo de cacao orgánico, de resultas de lo cual, sus ingresos anuales aumentaron un promedio del 30%.

58. En cuanto a la resiliencia frente a las perturbaciones de los precios, desde 2007 muchos países han aplicado políticas destinadas a mitigar el efecto de la subida de los precios de los alimentos y a contrarrestar las consecuencias de la recesión económica. Esas respuestas normativas han sido de naturaleza y eficacia diversas, aunque en general se basan en medidas normativas ya existentes. Una encuesta de la FAO sobre las respuestas normativas en 77 países, realizada en mayo de 2008, reveló que aproximadamente la mitad de los países había reducido o eliminado los aranceles de importación de cereales, el 55% había instituido controles de precios o subsidios para los consumidores, una cuarta parte había instituido algún tipo de restricción a las exportaciones, como impuestos, y más o menos la misma proporción había adoptado medidas para incrementar la oferta mediante las existencias de cereales. Solo el 16% de los países encuestados no había tomado medida alguna<sup>32</sup>.

59. Asimismo, un estudio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) mostró resultados semejantes en los países miembros de la OCDE, a saber: 45 países habían reducido los aranceles; 31 habían impuesto restricciones a las exportaciones; 22 habían instituido controles de precios;

<sup>32</sup> FAO, El estado de los mercados de productos básicos agrícolas (borrador), Roma, diciembre de 2008.

47 subsidiaban alimentos, habían reducido los impuestos o liberado existencias para bajar los precios; una quinta parte había establecido existencias reguladoras de cereales; 3 países habían ampliado los programas de transferencia de efectivo a determinados beneficiarios; y 15 habían incorporado paquetes de resiliencia con el apoyo de donantes<sup>33</sup>.

#### Recuadro 3

#### **Respuestas normativas frente a las fluctuaciones de los precios agrícolas en algunos países**

##### **Indonesia**

El plan de acción nacional puesto en marcha en diciembre de 2008 por responder a las crisis de los alimentos y el combustible y a la crisis financiera incluyó las medidas siguientes: a) a corto plazo: subsidios a los alimentos, transferencias de efectivo, reducción de los aranceles de importación, reducción del impuesto sobre el valor añadido y subvención del precio de la soja para los pequeños procesadores; y b) a mediano plazo: subsidios a los fertilizantes, créditos agrícolas con tipos de interés subvencionados, precios en la explotación agrícola garantizados y reservas nacionales de alimentos.

##### **Federación de Rusia**

A comienzos de 2009 se adoptó un conjunto de medidas para facilitar la financiación de la agricultura, saber: a) fondos presupuestarios para capitalizar los dos principales bancos agrícolas; b) fondos federales para subvencionar los tipos de interés de los préstamos agrícolas; c) prórroga de los períodos de amortización de determinados préstamos subvencionados; y d) inclusión de empresas agrícolas en la lista de principales empresas nacionales que pueden obtener garantías gubernamentales de sus préstamos.

##### **Brasil**

Se aumentó el porcentaje obligatorio de los depósitos a la vista de los bancos rurales e instituciones de ahorro destinado exclusivamente a préstamos agrícolas y así como las asignaciones presupuestarias para créditos preferenciales al sector agrícola.

*Fuente: Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation, 2009.*

## **IV. Desarrollo agrícola sostenible: el camino a seguir**

60. **La crisis alimentaria de 2008 ha llamado finalmente la atención sobre el problema crónico del hambre y la seguridad alimentaria. Hasta ahora, este problema se habría abordado generalmente por medio de medidas fragmentarias y puntuales, pero ha llegado el momento de afrontarlo de manera sistemática, estratégica y eficaz.**

<sup>33</sup> *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation, 2009.*

61. La comunidad normativa mundial ha realizado una serie de análisis y acuerdos que allanan el camino para dar una respuesta eficaz y enérgica a la crisis partiendo del marco estratégico presentado originalmente dentro del Marco Amplio para la Acción y perfeccionado y desarrollado por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su 17º período de sesiones. En particular, la decisión de la Comisión pretendía garantizar que la respuesta a la crisis se integrara en el proceso central de formulación de decisiones y creara sinergias y no conflictos con otros objetivos normativos cruciales, a saber: la reducción de la pobreza, la protección del medio ambiente, la mejora de la productividad, la protección social y la gestión del riesgo, y la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos. El marco estratégico ha recibido apoyo concertado incluso mediante promesas de contribuciones financieras y compromisos al más alto nivel político. Ahora habrá que hacer realidad estas ideas.

62. El marco estratégico contiene dos vías: mitigar inmediatamente la situación de los hogares afectados por la reciente sucesión de crisis y, a más largo plazo, crear resiliencia frente a futuras perturbaciones y garantizar la capacidad de mantener la seguridad alimentaria ante distintas posibles situaciones. Estas dos vías no son independientes entre sí ni respecto de las principales estrategias de desarrollo; por el contrario, tienen suficiente importancia para emprenderlas como una única estrategia integral.

63. Las acciones a corto plazo son bien conocidas e incluyen garantizar la alimentación adecuada de las familias pobres por medio de las redes de seguridad social, las transferencias de efectivo, la gestión de los precios, los subsidios con fines específicos y el empoderamiento social. Las acciones a mediano y largo plazo deben promover el logro de la seguridad alimentaria fortaleciendo el desarrollo agrícola sostenible, lo que incluye mayores inversiones en la infraestructura productiva agrícola y rural y la creación de un entorno propicio para las inversiones tanto públicas como privadas; inversiones en investigación, divulgación y sistemas educativos para poner los conocimientos científicos y las mejores prácticas a disposición de la comunidad rural en general, especialmente los pequeños agricultores y las mujeres; inversiones en infraestructura, instituciones y políticas que aseguren el acceso a los mercados de los agricultores, especialmente los pequeños agricultores y las mujeres, de los países en desarrollo, en particular de África Subsahariana, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados; inversiones en una serie de instituciones agrícolas, incluidas las que se ocupan de las políticas, la investigación, la divulgación, la educación, los créditos y el suministro de insumos, y de la ordenación sostenible de los recursos naturales (especialmente el suelo y el agua); el fortalecimiento de las instituciones de fiscalización, incluidas las que se encargan de establecer redes de seguridad social, proteger la tenencia de la tierra, reunir información sobre el clima, los desastres, la vulnerabilidad, los recursos hídricos, el suelo y la pobreza; inversiones en el capital social y la capacidad colectiva de las comunidades rurales; e inversiones en la capacidad técnica de los organismos gubernamentales, así como de las organizaciones comunitarias y las organizaciones que trabajan en favor de los pobres.

64. Esta agenda precisa el apoyo concertado de la comunidad internacional mediante una asistencia financiera estable y previsible, inversiones coordinadas



---

en investigación y desarrollo e intercambio de conocimientos, incluso utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones, el establecimiento de un sistema comercial justo y abierto que permita a los agricultores de los países en desarrollo acceder a los mercados y cadenas de suministro mundiales, la transferencia de tecnologías y la coherencia normativa de los distintos instrumentos de cooperación internacional.

65. El examen de la situación actual presentado anteriormente indica que los países están esforzándose por aplicar una estrategia de este tipo, aunque con distintos grados de compromiso y de éxito, y que aún están lejos de lograr una estrategia integrada. Algunas acciones tienen por objeto intensificar las iniciativas en curso, en tanto que otras se aplican para responder a los desafíos que van surgiendo. Estas recomendaciones, que se basan en los documentos finales de diversos foros mundiales, representan la posición consensuada de la comunidad mundial respecto del logro de la seguridad alimentaria, incluido el desarrollo agrícola sostenible, y la reducción del hambre y la pobreza. Ha llegado el momento de convertir esta posición consensuada en realidad.

---