



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1995/6
6 de febrero de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Tercer período de sesiones
11 a 28 de abril de 1995

EXAMEN DE GRUPOS SECTORIALES, SEGUNDA ETAPA: TIERRAS,
DESERTIFICACIÓN, BOSQUES Y DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenible

Informe del Secretario General

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 5	3
I. SINOPSIS	6 - 29	4
A. Situación actual	6 - 8	4
B. Evaluación general de los avances en diferentes áreas de programas de desarrollo agrícola y rural sostenible	9 - 18	5
C. Problemas más importantes y lagunas existentes	19 - 29	8
II. EXAMEN DE LOS AVANCES, LAS PRINCIPALES CUESTIONES NORMATIVAS Y LA EXPERIENCIA	30 - 75	11
A. Experiencias de los países	30 - 67	11
1. Países desarrollados	30 - 44	11
2. Países en desarrollo	45 - 61	14
3. Países con economías en transición	62 - 67	19
95-02444 (S) 230295 240295		/...

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
B. Experiencia de los grupos principales	68 - 75	21
III. CUESTIONES RELACIONADAS CON LA FINANCIACIÓN Y LA TECNOLOGÍA	76 - 103	24
A. Financiación	76 - 91	24
1. Cambios en los métodos de financiación . .	76 - 82	26
2. Principales problemas y dificultades . . .	83 - 91	28
B. Tecnología	92 - 103	28
1. Progresos alcanzados en el desarrollo tecnológico y la transferencia de tecnología	92 - 99	28
2. Principales problemas y dificultades . . .	100 - 103	30
IV. PROGRESOS RECIENTES Y EXPERIENCIAS EN MATERIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL	104 - 123	31
A. Cooperación intergubernamental	104 - 119	31
B. Cooperación con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas	120 - 121	35
C. Organizaciones ajenas a las Naciones Unidas .	122 - 123	36
V. CONCLUSIONES Y MEDIDAS PROPUESTAS	124 - 133	37
A. Conclusiones: ¿se ha seguido el camino hacia el desarrollo agrícola y rural sostenible? . .	124 - 127	37
B. Medidas propuestas	128 - 133	40
1. Estrategia general	128 - 131	40
2. Medidas específicas propuestas	132 - 133	41

INTRODUCCIÓN

1. El presente documento trata de los avances realizados en la consecución de los objetivos trazados en el capítulo 14 del Programa 21¹ titulado "Fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenible" desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en junio de 1992, y propone un conjunto de recomendaciones para la acción. El informe fue elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en su calidad de jefe de proyecto para el capítulo 14 del Programa 21, en consulta con la Secretaría de las Naciones Unidas, de conformidad con los arreglos convenidos por el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible en su cuarto período de sesiones (véase el documento ACC/1994/17 y Corr.1). El informe es el resultado de consultas e intercambios de información entre centros de coordinación designados en varias organizaciones de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales. En el presente informe figura información sobre los países extraída de los datos nacionales de que dispone la FAO.

2. Antes de la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, ya se estaba prestando cada vez mayor atención a los asuntos relacionados con la capacidad del mundo para proporcionar alimentos a su creciente población sin degradar el ambiente ni las bases de recursos naturales. Las actividades del sistema de las Naciones Unidas giraba en torno al examen de las posibilidades de mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición, así como la sostenibilidad del desarrollo agrícola y rural. Esos fueron los temas centrales del informe de la FAO (1987) titulado Agricultura: horizonte 2000² y del informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Brundtland) (1987) titulado Nuestro futuro común³. La Conferencia sobre la Agricultura y el Medio Ambiente, patrocinada por la FAO y los Países Bajos (celebrada en 's-Hertogenbosch [den Bosch], (Países Bajos) del 15 al 19 de abril de 1991) hizo hincapié en estos temas en relación con el desarrollo agrícola y rural sostenible y determinó las medidas principales que era menester adoptar a los niveles nacional e internacional para promover el desarrollo agrícola y rural sostenible. La Conferencia aprobó la Declaración de Den Bosch para un desarrollo agrícola y sostenible⁴, en la que exhortó a que se logaran tres objetivos esenciales: a) seguridad alimentaria, mediante la garantía de un equilibrio apropiado y sostenible entre la autosuficiencia y la autoresponsabilidad; b) empleo y generación de ingresos en las zonas rurales, especialmente para erradicar la pobreza; y c) conservación de los recursos naturales y protección del medio ambiente.

3. En el capítulo 14 del Programa 21 se detallaron más estos objetivos como base para el desarrollo agrícola y rural sostenible. En el capítulo esos objetivos se desglosaron en 12 áreas de programas vinculados entre sí: a) estudio, planificación y programación integral de la política agrícola en vista del aspecto multifuncional de la agricultura, sobre todo en lo que respecta a la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible; b) logro de la participación popular y fomento del desarrollo de los recursos humanos para la agricultura sostenible y el desarrollo rural; c) mejoramiento de la producción agrícola y los sistemas de cultivo mediante la diversificación del empleo agrícola y no agrícola y el desarrollo de la infraestructura; d) planificación de los recursos de tierras, e información y educación para la agricultura;

e) conservación y rehabilitación de tierras; f) agua apta para la producción sostenible de alimentos y el desarrollo rural sostenible; g) conservación y utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la producción de alimentos y la agricultura sostenible; h) conservación y utilización de los recursos zoogenéticos para la agricultura sostenible; i) lucha integrada contra las plagas agrícolas; j) nutrición sostenible de las plantas para aumentar la producción de alimentos; k) transición a la energía rural para mejorar la productividad; y l) evaluación de los efectos sobre los animales y las plantas de la radiación ultravioleta causada por el agotamiento de la capa de ozono estratosférico.

4. En una reunión interinstitucional celebrada en la sede de la FAO, en Roma, en mayo de 1993 se seleccionaron las siguientes esferas más importantes para aumentar la cooperación y la colaboración interinstitucional para el desarrollo agrícola y rural sostenible: bases de datos, incluidos los Sistemas de información geográfica; políticas de desarrollo agrícola y rural sostenible; participación popular; comercio, medio ambiente y agricultura; diversidad biológica; productos agroquímicos sustitutivos; efectos del cambio climático; y degradación de tierras.

5. El Programa 21 tiene capítulos separados sobre dos de las áreas de programas del capítulo 14: enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de tierras (capítulo 10); y protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce (capítulo 18), cuestión que fue objeto de un informe para el segundo período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. La conservación de la diversidad biológica (capítulo 15) y la ordenación de los ecosistemas frágiles: lucha contra la desertificación y la sequía (capítulo 12) también guardan relación con algunas áreas de programas del capítulo 14. Por consiguiente, en el presente informe se hace muy poca referencia a las áreas de programas d) y f). El área de programas l) sobre la radiación ultravioleta, ahora parece ser mucho menos importante para la agricultura de lo que se consideró al celebrarse la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

I. SINOPSIS

A. Situación actual

6. El informe de la FAO titulado Agricultura: horizonte 2010 (1993)⁵ muestra que la tasa de crecimiento de la producción agrícola a nivel mundial fue de aproximadamente 2,3% entre 1970 y 1990 y, por consiguiente, excedió el crecimiento de la población de modo que aumentó el suministro de alimentos per cápita. Con todo, sigue habiendo amplias disparidades regionales: la situación mejoró considerablemente en Asia oriental pero empeoró en el África subsahariana. En los países en desarrollo sigue habiendo muchas personas desnutridas, cuyo número se calcula en alrededor de 780 millones de habitantes o el 20% de su población. La implacable explotación de la base de recursos naturales para lograr un mayor nivel de producción agrícola ha desembocado en una mayor escasez de recursos naturales y la degradación ambiental.

7. Según las proyecciones del informe de la FAO sobre seguridad alimentaria futura, que para el año 2010 - cuando la población del mundo sea alrededor

de 7.300 millones de habitantes - los suministros alimentarios per cápita seguirán aumentando y la incidencia de la malnutrición disminuirá lentamente en la mayoría de las regiones en desarrollo. Sin embargo, partes de Asia meridional podrían seguir teniendo dificultades, y gran parte del África subsahariana probablemente no estará en mejor situación que hoy⁶. El número de personas con desnutrición crónica seguirá siendo inaceptablemente elevado o sea entre 600 y 650 millones de personas. Además, se prevé que las tierras cultivables disponibles per cápita se reduzca casi a la mitad entre finales del decenio de 1980 y el año 2010, o sea, de 0,65 hectáreas a alrededor de 0,4. Esta proyección destaca el hecho de que continuará la sobreexplotación de los recursos agrícolas y ambientales. Además, abunda en la urgente necesidad de fomentar la intensificación sostenible de la agricultura a fin de aumentar la seguridad alimentaria (y al mismo tiempo reducir al mínimo la invasión de las tierras forestales y los ecosistemas delicados) y proteger el medio ambiente.

8. El logro del desarrollo agrícola y rural sostenible es un proceso lento y vasto y, por consiguiente, hay que promoverlo mediante una extensa gama de medios sociales, económicos y tecnológicos. Una evaluación general de los esfuerzos llevados a cabo en los países desarrollados y en desarrollo y en las economías en transición, y por diversas organizaciones internacionales y locales, incluidas las organizaciones no gubernamentales, muestra que hoy se comprenden mejor los conceptos del desarrollo agrícola y rural sostenible y los vínculos entre esos conceptos. Aun así, esa comprensión sigue siendo incompleta y persisten tensiones ocasionadas por las diferencias de criterios de los gobiernos, las comunidades y las personas con respecto al desarrollo agrícola y rural sostenible. La dificultad sigue radicando en conciliar esas discrepancias y en encontrar la forma de aprovechar mejor esa mayor comprensión y la experiencia obtenida, a fin de lograr los objetivos de desarrollo agrícola y rural sostenible, para lo cual existe un amplio consenso.

B. Evaluación general de los avances en diferentes áreas de programas de desarrollo agrícola y rural sostenible

9. En el área del examen y la reforma de la política agrícola, se está tratando de comprender mejor cómo integrar las cuestiones ambientales en la política y la planificación agrícolas y evaluar los vínculos que existen entre el comercio y el medio ambiente, vínculos importantes dado el posible impulso a las corrientes comerciales de productos alimentarios y agrícolas generado por la conclusión de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. En el área de la reforma de la política agrícola, en los países desarrollados hay una tendencia cada vez mayor a integrar las cuestiones ambientales en las políticas agrícolas, y una preocupación creciente acerca de los efectos de las medidas comerciales y ambientales sobre la agricultura. Los países en desarrollo están empezando a abordar los problemas ambientales relacionados con la agricultura y la alimentación. Entre esas medidas cabe mencionar la preparación de planes de acción ambiental y el establecimiento de instituciones ambientales con la ayuda del Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para Medio Ambiente (PNUMA) y otros órganos de las Naciones Unidas. Los países en transición están tratando de reestructurar sus sectores agrícolas y de desarrollar mecanismos de mercado. No obstante, si bien se han logrado avances importantes en la reforma de la política agrícola y ambiental, sólo unos cuantos países han elaborado una política nacional integrada para el desarrollo agrícola y rural sostenible.

10. La participación de la población es fundamental para el desarrollo agrícola y rural sostenible. En los países desarrollados se incluyen cada vez más las cuestiones ambientales en las negociaciones entre los gobiernos y las organizaciones de agricultores. Están surgiendo programas de participación, y algunas organizaciones están fomentando la participación popular mediante diversos programas en los países en desarrollo. El papel de las organizaciones no gubernamentales ha sido importante en la tarea de aumentar la participación de la población en la labor sobre el terreno o a nivel de proyecto. Los organismos crediticios multinacionales también están fomentando la participación local y otras formas de organización comunitaria en el ordenamiento de los recursos naturales que no pueden, o no deben, ser privatizados.

11. Por conducto de diversos programas centrados en los agricultores se está tratando de mejorar la producción agrícola y los sistemas de cultivo y las organizaciones no gubernamentales han sido particularmente activas en esta esfera. La FAO está colaborando en la promoción del desarrollo agrícola y rural sostenible mediante el análisis de los factores que limitan la agricultura sostenible a nivel de la explotación agrícola y la prestación de la ayuda correspondiente. Algunos países de Asia están realizando actividades en el marco del programa de ordenación de recursos agrícolas centrado en los agricultores con el apoyo de organizaciones de las Naciones Unidas. Los agricultores y las comunidades han demostrado que la producción de alimentos aumenta con el uso de tecnologías ahorradoras de recursos que disminuyen al mínimo la utilización de insumos externos.

12. En el área de la conservación y rehabilitación de tierras y aguas, todo el mundo coincide en que se debe aplicar el principio de la responsabilidad económica del contaminador, aunque su aplicación en la agricultura plantea algunas dificultades y es en realidad limitada. En los países en desarrollo, el gobierno central y las comunidades locales comparten cada vez más la labor de conservación y rehabilitación de las tierras y otros recursos naturales. La recientemente firmada Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, (A/49/84/Add.2, anexo, apéndice II) ayudará a combatir la degradación de las tierras secas.

13. Para cumplir el objetivo de suministrar agua para la producción de alimentos y el desarrollo rural sostenibles, en varios países de Asia y África se están formulando y aplicando programas nacionales de acción. Esos programas tienen por objeto lograr un mejor aprovechamiento de las aguas, el suministro de agua a las zonas rurales, la lucha contra los problemas de anegamiento y salinidad y la ordenación de los recursos hídricos escasos, así como el desarrollo de la pesca en aguas interiores y de la acuicultura. A nivel interinstitucional se está trabajando en cómo poner en práctica la ordenación conjunta e integrada de los recursos hídricos y de tierras. Tal vez no existan los instrumentos normativos y jurídicos necesarios para lograrlo, y la experiencia práctica sugiere que quizás sea necesaria la intervención activa de los gobiernos.

14. En cuanto a la conservación y utilización de recursos fitogenéticos y zoogenéticos, los países están negociando la revisión del Compromiso Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la agricultura, por conducto de la Comisión Intergubernamental de Recursos Fitogenéticos, en consonancia con el Convenio sobre la diversidad biológica⁷, incluida la búsqueda de consenso sobre

las cuestiones que no se recogieron en el Convenio: acceso a las colecciones existentes ex situ y realización de los derechos de los agricultores. Se está fortaleciendo el sistema mundial de conservación y empleo sostenible de recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación sostenibles incluido el desarrollo acelerado del sistema mundial de información y alerta temprana y de redes para la conservación de los recursos fitogenéticos para la agricultura. Se están preparando las primeras etapas de la evaluación de los recursos fitogenéticos mundiales y la elaboración del Plan de Acción Mundial para la cuarta Conferencia técnica internacional sobre recursos fitogenéticos para la agricultura, prevista para 1996. También se ha tomado la decisión de depositar las colecciones ex situ de recursos fitogenéticos en los bancos genéticos de los centros internacionales de investigaciones agrícolas, bajo los auspicios de la FAO. Se ha publicado una lista mundial de alerta sobre especies de animales domésticos amenazadas. Se están celebrando debates intergubernamentales para ampliar el mandato de la Comisión de Recursos Fitogenéticos a fin de incluir los recursos zoogenéticos y se está esbozando una estrategia mundial sobre la conservación de los recursos zoogenéticos.

15. Se ha avanzado considerablemente en la lucha integrada contra las plagas y actividades conexas en materia de plaguicidas. En respuesta a presiones de los consumidores, los países desarrollados están adoptando nuevas iniciativas para reducir el uso de plaguicidas y mediante la adopción del procedimiento de consentimiento fundamentado previo, se están tomando medidas para limitar el comercio de plaguicidas peligrosos. En los países en desarrollo, en particular en Asia, se están llevando a cabo proyectos centrados en los agricultores de lucha integrada contra las plagas. Ha mejorado la colaboración entre los organismos internacionales en la promoción de la lucha integrada contra las plagas y de los mecanismos innovadores de financiación. Se está fomentando el uso de plaguicidas y métodos de control biológicos. Las instituciones que integran el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales también están tomando nuevas iniciativas para promover la investigación sobre temas relacionados con la lucha integrada contra las plagas.

16. En el área de la ordenación sostenible de la nutrición de las plantas para aumentar la producción de alimentos, los centros del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales están llevando a cabo actividades de investigación. En respuesta a las propuestas del Programa 21, la FAO ha modificado su antiguo programa de fertilizantes y lo ha orientado hacia un criterio integrado de nutrición de las plantas. Algunos países ya han tratado de fomentar sistemas integrados de nutrición de las plantas sobre la base de un criterio amplio con la participación de agricultores, servicios de extensión, empresas privadas y organizaciones de agricultores. Asimismo, la investigación está centrada en demostrar los beneficios del empleo combinado de fuentes minerales, biológicas y orgánicas como nutrientes de las plantas.

17. En el área del fomento de la energía rural para mejorar la productividad, muchos países, industrializados y en desarrollo, están aplicando nuevas políticas y opciones tecnológicas. El objetivo es lograr una mayor eficiencia energética y promover fuentes de energía renovables, con lo que los vínculos entre la energía y el medio ambiente se colocan en un nuevo contexto. Entre las materias que vuelven a despertar interés cabe mencionar la conversión de la energía de la biomasa que ofrece beneficios energéticos, ambientales, económicos y de empleo. Sin embargo, sólo se han efectuado unos pocos estudios de viabilidad sobre las posibilidades que encierra el aprovechamiento de la energía

eólica y solar en las zonas rurales para aumentar la productividad. En la mayoría de los casos, esas fuentes, aún no han demostrado ser competitivas debido al bajo costo real de los combustibles fósiles.

18. En el área de la evaluación de los efectos sobre las plantas y los animales de la radiación ultravioleta, los efectos de dichas radiaciones sobre la agricultura no parecen justificar una acción distinta de la prevista en el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono⁸. El uso de bromuro de metilo (sustancia que agota la capa de ozono) como fumigante de suelos y productos alimentarios quedará eliminado para el año 2000.

C. Problemas más importantes y lagunas existentes

19. En cada grupo de países los problemas más importantes son distintos. Sin embargo, el modelo convencional de desarrollo agrícola basado en los insumos externos de gran intensidad y orientado hacia el mercado sigue dominando la política de los gobiernos, los donantes y los organismos de financiación. En muchos países desarrollados se están explorando enfoques normativos para promover el desarrollo agrícola y rural sostenible y aunque en algunos de ellos se están aplicando políticas integradas de desarrollo rural, suelen carecer de una política general coherente para promoverlo de manera sostenible. El proceso de reforma de las políticas agrícolas, incluida la política agrícola común de la Unión Europea, tendrá algún efecto positivo sobre el uso de recursos para la agricultura de una forma más favorable al medio ambiente y para la producción de bienes públicos ambientales, pero requerirá políticas y medidas jurídicas con objetivos concretos. En los países en desarrollo el avance en materia de desarrollo agrícola y rural sostenible tampoco ha sido uniforme, debido fundamentalmente a que la pobreza generalizada está vinculada a la degradación ambiental, los consumidores no son conscientes de la relación que existe entre los alimentos y el medio ambiente y las instituciones son deficientes. La carga permanente de la deuda externa sigue limitando las actividades de los gobiernos, incluidas las destinadas a promover las iniciativas de desarrollo agrícola y rural sostenible, al tiempo que las apremiantes necesidades relacionadas con el servicio de la deuda obligan, según se dice, a seguir exportando recursos naturales conforme a prácticas no sostenibles. Los países en transición hacen frente a dificultades similares y aunque, a diferencia de los países en desarrollo, básicamente cuentan con infraestructuras materiales, las estructuras agrarias y los bajos precios de los productos agrícolas impiden la introducción a corto plazo de políticas de desarrollo agrícola y rural sostenible. Todos los países siguen teniendo aún muchas dificultades para integrar las políticas de desarrollo agrícola y rural sostenible con políticas económicas globales que les sirvan de apoyo. También es poco común que haya políticas totalmente coherentes y con sus medidas correspondientes, destinadas a cumplir los diversos objetivos de una estrategia de desarrollo agrícola y rural sostenible.

20. La labor conjunta de los gobiernos, la comunidad de donantes, los organismos de desarrollo y las fuentes de inversión extranjera directa para abordar los vínculos entre la pobreza y el medio ambiente ha sido inadecuada. También ha habido deficiencias en el tratamiento de los problemas ambientales relacionados frecuentemente con la comercialización agrícola rápida e incontrolada, a saber, la destrucción del hábitat y la degradación de los recursos. Debido a políticas sectoriales mal concebidas, a enfoques de "arriba abajo" y a los intereses creados de los que están en el poder, se ha dejado de

lado el llamamiento para la aplicación de un enfoque integrado y de "abajo arriba". De la misma manera, el cambio constante de las políticas de desarrollo de los organismos internacionales de desarrollo y las políticas impuestas a nivel internacional han contribuido a la marginación de los agricultores pobres y, en particular, de las agricultoras.

21. Algunos observadores consideran que la cuestión de los vínculos entre la pobreza y el medio ambiente en el tercer mundo están estrechamente relacionados con las políticas comerciales internacionales. Afirman que las políticas comerciales del Norte socavan de diversas maneras las perspectivas de la agricultura sostenible en los países en desarrollo, en particular porque promueven las exportaciones de alimentos y productos agrícolas a corto plazo desde el Sur y desvían el apoyo hacia las políticas nacionales para lograr la seguridad alimentaria.

22. Los sectores agrícolas se están integrando cada vez más en los mercados nacionales e internacionales. Se están realizando numerosos estudios sobre el efecto del acuerdo de la Ronda Uruguay sobre agricultura que muestran por lo general que habrá cierta mejoría en la asignación de recursos y un mejor clima comercial para los productos agrícolas. Todo ello, unido a las reformas de las políticas agrícolas nacionales, contribuirá a fomentar el desarrollo agrícola y rural sostenible. Con todo, aún hay que evaluar los posibles efectos de la Ronda Uruguay sobre la agricultura de subsistencia, la existencia de la pobreza y las zonas marginales ecológicamente delicadas, que se encuentran entre los principales factores que inciden en la agricultura no sostenible. La conclusión de la Ronda Uruguay ha destacado la necesidad de que el comercio mundial se efectúe sobre una base ecológicamente racional, en particular, logrando que se reflejen mejor los costos ambientales en el precio de los productos comercializados internacionalmente.

23. Los derechos de propiedad intelectual han evolucionado en algunos contextos jurídicos y culturales, y como tales son totalmente ajenos a algunas culturas o inaccesibles a los innovadores del sector no estructurado. Con ese sistema la protección de las prácticas indígenas sería difícil y resultaría ajena a esas culturas. Este problema puede conducir a abusos y debe ser abordado especialmente.

24. El efecto cada vez mayor del uso de insumos químicos, en particular plaguicidas, sobre la salud de los trabajadores agrícolas, la salud pública y sobre el medio ambiente en general, son otros importantes motivos de preocupación con respecto al fomento del desarrollo agrícola y rural sostenible. Según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) entre 3,5 y 5 millones de personas se intoxican anualmente a causa de los plaguicidas (40.000 casos letales), fundamentalmente en los países en desarrollo. En algunos países en desarrollo estos problemas no son más que locales porque los productos químicos todavía se usan poco, aunque su empleo está aumentando. Es preciso prestar mayor atención internacional para garantizar el uso seguro de los productos químicos agrícolas, incluido el empleo de productos químicos menos dañinos y la aplicación de medidas sustitutivas para combatir las plagas. En este sentido cabe destacar también que para reglamentar su uso es necesario establecer una diferencia entre los productos químicos que amenazan directamente la salud humana, como algunos plaguicidas, y los que, como los nutrientes vegetales, no tienen efectos nocivos.

25. Aunque la erosión de los suelos es un problema generalizado, como demuestra el Mapa mundial de la degradación de los suelos provocada por el hombre, elaborada por el PNUMA y el Centro Internacional de Referencia e Información Edafológica, sus efectos suelen ser más graves en los países en desarrollo. En el mundo desarrollado, tratar de corregir el agotamiento de los nutrientes del suelo por erosión aplicando cantidades excesivas de fertilizantes minerales puede contribuir a la contaminación del suelo y las fuentes de agua. Se está tratando de resolver esos problemas mediante un mejor aprovechamiento de los nutrientes vegetales y la adopción de métodos agrícolas integrales y ecológicamente racionales. La dificultad para determinar el valor de mercado obstaculiza la labor de conservación, ya que resulta difícil calcular los costos de oportunidad y de mantenimiento de la labor de rehabilitación. Un estudio llevado a cabo por el Winand Staring Centre en los Países Bajos, con el apoyo de la FAO, mostró que en el África subsahariana lo que podría convertirse en un importante problema es el agotamiento de los nutrientes del suelo y no la contaminación debido a la poca utilización de los fertilizantes.

26. Hay que hacer mayores esfuerzos sobre el terreno en materia de conservación y rehabilitación de recursos a fin de reducir los problemas de degradación de los suelos. En cuanto a la gestión del uso de los fertilizantes necesarios para la nutrición vegetal eficaz y favorable al medio ambiente, también existen limitaciones debido a: a) la incapacidad de las industrias de fertilizantes, que suelen estar en manos del sector público, de responder adecuadamente a las nuevas orientaciones en el mercado de fertilizantes; b) la falta de información fiable sobre la oferta y la demanda de nitrógeno, fosfato y potasa; c) la falta de curvas actualizadas y fiables de la respuesta de los cultivos a los nutrientes, adaptadas a los distintos grados de ordenación y a la política agronómica y las condiciones económicas.

27. La promoción del empleo no agrícola - importante componente de la estrategia de desarrollo agrícola y rural sostenible para reducir la sobreexplotación directa de las tierras y garantizar suficientes oportunidades de ganarse la vida - ha sido muy lenta en muchos países debido a la mala concepción de las políticas de industrialización que no integraban a la agricultura en el proceso. Esta cuestión se ha agravado también debido a los problemas económicos permanentes relacionados con la carga de la deuda externa y, en los últimos años, la recesión generalizada. De la misma manera, si bien la urbanización puede actuar como motor del desarrollo agrícola y, por consiguiente, servir de incentivo para la agricultura sostenible, ésta ha sido con frecuencia tan rápida que ha conducido a la generalización de la pobreza urbana y al deterioro del medio ambiente urbano; ha agotado el suministro de mano de obra agrícola sin proporcionar un mercado mayor para los alimentos o una corriente de remesas. Tal vez la culpa no sea tanto de las políticas de urbanización, o la falta de políticas, como de las estrategias de desarrollo que no han proporcionado a las zonas rurales un incentivo para la agricultura productiva o los servicios necesarios. En otros países - en particular muchos de los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) - ha aumentado el empleo no agrícola en las zonas rurales, lo cual en parte ha compensado la disminución dentro del sector agrícola. La futura racionalización de la producción agrícola creará la necesidad permanente de una políticas que fomenten el empleo no agrícola en las zonas rurales.

28. Poco se ha avanzado en la tarea de encauzar los recursos financieros hacia la promoción del desarrollo agrícola y rural sostenible, y el Fondo para el

Medio Ambiente Mundial (FAM) no está directamente orientado a tal fin. El relativo éxito de los programas de lucha integrada contra las plagas en lo que respecta a atraer financiación destaca la importancia de contar con una estrategia definida y proyectos financiados. La mayoría de los países en desarrollo que aún dependen del apoyo financiero de la comunidad de donantes siguen teniendo dificultades financieras. Todavía no se han explorado las posibilidades de crear mecanismos de financiación para el desarrollo sostenible mediante formas innovadoras de generar ingresos. La dificultad sigue radicando en adoptar políticas económicas adecuadas, tanto sectoriales como globales que ofrezcan un incentivo para que los pequeños agricultores inviertan en la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como en prácticas agrícolas sostenibles, y al mismo tiempo aumentar la producción.

29. Aunque la atención internacional se ha centrado en la erosión de los recursos fitogenéticos, y pese a que se han introducido innovaciones institucionales para facilitar medidas correctivas, en particular por conducto de la Comisión de Recursos Fitogenéticos de la FAO y el Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos, no se han logrado avances similares en lo que respecta a los recursos zoogenéticos. Ahora bien, la fuerte tendencia a desarrollar y utilizar en todo el mundo una cantidad cada vez menor de recursos zoogenéticos en la agricultura moderna plantea una grave amenaza para los restantes recursos de especies domésticas. Esta cuestión requiere desarrollo institucional, similar al logrado en cuanto a las plantas.

II. EXAMEN DE LOS AVANCES, LAS PRINCIPALES CUESTIONES NORMATIVAS Y LA EXPERIENCIA

A. Experiencias de los países

1. Países desarrollados

a) Examen general de los avances

30. Para la mayoría de los países desarrollados, la presión para reformar las políticas agrícolas surgió de la recientemente concluida Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, iniciada unos años antes de que se celebrara la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Entre otros factores, cabe mencionar el aumento de los costos presupuestarios de las políticas de apoyo y el objetivo de permitir que los indicadores del mercado influyeran más en las decisiones sobre la producción. Dentro de ese proceso, resultó útil el método empleado por la OCDE en que funcionarios homólogos examinan periódicamente las políticas agrícolas de los países miembros, incluida la estimación de indicadores tales como los equivalentes en subvenciones al productor y al consumidor. A consecuencia de ello el apoyo agrícola se desvinculó de la producción, de los controles de producción y de los programas de exclusión de tierras, junto con una disminución de la protección y los subsidios a las exportaciones, lo cual ha ocasionado una reducción de los niveles de precios del productor. Este cambio de política ha ido acompañado de un fortalecimiento de las políticas rurales integradas dirigidas a todos los sectores de la economía rural. En algunos países también está aumentando la presión de los consumidores en favor de la producción de alimentos orgánicos. Aparentemente, desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se está tratando de

/...

lograr que la promoción de unos mercados agrícolas más eficientes, tanto nacionales como internacionales, sea compatible con los objetivos de conservar los recursos naturales y proteger el medio ambiente.

31. Entre los países de Europa occidental, Alemania destacó recientemente la importancia de la producción agrícola ecológicamente sostenible y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte presentó un plan a la Unión Europea para la reglamentación agroambiental. El plan del Reino Unido incluye medidas encaminadas a ampliar las zonas consideradas ecológicamente vulnerables y sensibles al nitrato. Los Países Bajos reorganizaron su estructura institucional a nivel ministerial para prestar especial atención a la ordenación de los recursos naturales. Austria ha modificado la orientación de sus políticas económicas bajo el lema de "políticas ecosociales de mercado" a fin de mantener los servicios que ofrecen los agricultores en zonas desfavorecidas y mejorar los resultados ambientales mediante la mitigación de los riesgos naturales y la erosión y la promoción del uso diversificado de la tierra y la calidad de los suelos. Asimismo, Noruega ha fortalecido las medidas ambientales. En 1992 Suecia introdujo una ley de reforma agraria que estableció objetivos ambientales para proteger el medio físico, preservar los valores naturales y culturales del medio ambiente y disminuir al mínimo los efectos nocivos de los productos químicos agrícolas. En Suiza, las autoridades federales introdujeron incentivos económicos en 1993 para promover la agricultura ecológica.

32. El Gobierno del Japón introdujo una nueva política agrícola en junio de 1992 para fomentar la agricultura ecológicamente sostenible.

33. En el área de la conservación de suelos y tierras, en 1994 la OCDE elaboró un informe sobre "Políticas públicas para la protección de los recursos edafológicos" en que presentaba los resultados de un proyecto de dos años de duración sobre ordenación sostenible de suelos y tierras. El informe abordaba los problemas de la erosión de los suelos provocada por las actividades humanas, la contaminación de los suelos por productos químicos, la salinización de los suelos, la forestación y la ordenación de tierras semiáridas.

34. En los Estados Unidos de América, la legislación reciente, basada en la Sustainable Agriculture Adjustment Act, de 1989, tiene por objeto permitir que los agricultores adopten técnicas de conservación de los recursos. Se están intensificando los esfuerzos para incorporar más plenamente en el proyecto de ley agraria de 1995 las cuestiones ambientales, incluido un modelado de los efectos ambientales de sus opciones normativas.

35. Australia ha ampliado su Programa nacional de protección de las tierras a fin de mancomunar los esfuerzos de los gobiernos nacionales y estatales, los particulares y las comunidades para hacer frente a la degradación de las tierras. Una característica de este Programa es la participación de las comunidades que forman grupos de agricultores que planifican y ejecutan sus propios proyectos de aprovechamiento y conservación de tierras.

36. En el área de la participación popular, los gobiernos de los países de Europa occidental trabajan en asociación con organizaciones agrícolas en la elaboración y ejecución de políticas agrícolas, incluidas medidas directas de apoyo a los ingresos y control de la producción, que se han vinculado estrechamente con las medidas ambientales. La ejecución de los programas

agroambientales está descentralizada en gran medida a nivel de la comunidad y se basa en la participación voluntaria y contractual de los agricultores. Esos programas también se centran en la diversificación del uso de las tierras y en las actividades no agrícolas e incluyen la agricultura orgánica y los usos de la tierra con fines no alimentarios. Por ejemplo, en Noruega, el Sindicato de Agricultores ha adoptado una política en que se hace hincapié en la gestión racional de la tierra y otros recursos naturales.

37. En lo que respecta al empleo de plaguicidas, se están aplicando varias medidas, como por ejemplo, planes nacionales para reducir el uso de plaguicidas en un 50% en un plazo de cinco a diez años, control de los residuos de los plaguicidas, capacitación sobre el uso de plaguicidas y control sistemático del equipo de aplicación de plaguicidas. Otras medidas apoyan la compra de equipo de aplicación más eficiente, introduciendo normas concretas sobre la venta de productos fitosanitarios, así como la investigación, el desarrollo y un uso más generalizado de otras formas de combatir las plagas distintas a los plaguicidas químicos, incluidos agentes de lucha biológica y variedades resistentes a las plagas. Con todo, la reciente reducción del volumen de plaguicidas empleados podría deberse tanto al aumento de la actividad de los ingredientes como a una disminución real de su uso.

38. En los Estados Unidos de América se están evaluando de nuevo todos los plaguicidas aprobados previamente, y algunos se han retirado del mercado o se ha reducido la proporción aceptable de residuos de los plaguicidas.

39. Los países desarrollados también están desempeñando un papel más activo en la ejecución de actividades relacionadas con la ordenación de recursos fitogenéticos para la agricultura. En su mayoría han comenzado a preparar actividades que formarán parte del Plan de Acción Mundial. Sin embargo, se ha avanzado relativamente poco en la formulación de estrategias de conservación in situ.

40. En el área de la energía rural, algunos países desarrollados han introducido un conjunto de políticas de producción, y fijación de precios de impuestos para promover la producción "descentralizada" de energía a partir de fuentes de energía renovables (eólica, solar, biomasa), lo que ha abierto posibilidades a nuevos mercados energéticos que podrían beneficiar las zonas rurales que se están convirtiendo en productoras de energía (a saber, las que poseen, por ejemplo, ingenios azucareros y molinos arroceros y de cacahuets; grandes granjas ganaderas; "granjas" eólicas; e instalaciones fotovoltaicas).

b) Principales problemas y dificultades

41. Algunos gobiernos de países desarrollados han manifestado que les resulta difícil aplicar los objetivos de las áreas de programas del capítulo 14 a su situación concreta. Esto tal vez se deba a que en su mayoría tienen que comenzar la planificación estratégica para ejecutar una estrategia de desarrollo agrícola y rural sostenible. Todavía no existe un conjunto totalmente coherente de medidas normativas que combinen las que inciden en las decisiones de los agricultores sobre prácticas agrícolas con las relacionadas con la capacitación, los servicios de extensión, la prestación de créditos y otras medidas que se requieren para avanzar hacia el desarrollo agrícola y rural sostenible. También es necesaria una mayor participación de las comunidades locales y de las

organizaciones no gubernamentales en la formulación y ejecución de los programas de desarrollo agrícola y rural sostenible.

42. En decenios pasados, los países desarrollados lograron considerables éxitos en la agricultura y la alimentación, pero con una gama de objetivos que más bien se limita a ampliar la producción y a que los ingresos de los trabajadores agrícolas fueran equivalentes a los de los sectores no agrícolas. Ahora bien, esto se logró a expensas de un gran daño ambiental. Por consiguiente, la dificultad radica en equilibrar los objetivos relacionados con los ingresos de la producción agrícola con la protección ambiental en marcos económicos orientados esencialmente al mercado.

43. La promoción de la producción agrícola ha dependido en gran medida de la oferta y la demanda. Ahora bien, cabe preguntarse si las fuerzas del mercado: a) pueden trazar un programa de investigación agrícola que, aunque dominado cada vez más por intereses comerciales privados, esté orientado hacia el desarrollo de tecnologías sostenibles y b) pueden ejercer presiones para aumentar la demanda de productos orgánicos a fin de promover un cambio significativo hacia prácticas de producción más favorables al medio ambiente.

44. Se requiere suficiente apoyo político para las transferencias de ingresos "desvinculadas" más visibles para compensar las pérdidas de producción debidas a prácticas más favorables para el medio ambiente y los programas de exclusión de tierras.

2. Países en desarrollo

a) Examen general de los avances

45. En la mayoría de los países en desarrollo la prioridad de los gobiernos es aumentar la producción de alimentos para atender la demanda de una población creciente. En consonancia con este enfoque de la seguridad alimentaria, las políticas de fijación de precios para los artículos alimentarios y productos agrícolas tenían por objeto proporcionar incentivos a los agricultores y mantener los precios de los alimentos a un nivel que estuviese al alcance de los consumidores, en particular de las zonas urbanas. Además, se crearon programas de investigación, extensión y capacitación, así como comercialización y distribución de productos agrícolas, para promover el uso de tecnologías modernas, por lo general con la asistencia de donantes externos.

46. La mayoría de esos países aún tienen que examinar las políticas económicas sectoriales y globales a la luz del desarrollo agrícola y rural sostenible. Aunque rara vez hay presiones internas en cuanto a la calidad de los productos alimentarios, se están ejerciendo presiones externas por conducto del comercio internacional. Algunos países en desarrollo han elaborado planes nacionales de acción ambiental con el apoyo técnico del Banco Mundial, el PNUMA y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los planes nacionales de acción ambiental se centran en la base de recursos, pero también incluyen temas tales como ordenación integrada de los suelos, agua y nutrición vegetal, capacitación sobre la lucha integrada contra las plagas, vigilancia y capacitación en materia de agricultura sostenible y actividades de protección agroambiental sobre el terreno. Esos planes nacionales de acción ambiental son en su mayoría listas de esferas prioritarias y no necesariamente integran

/...

políticas ambientales en la planificación económica, pero han contribuido a lograr una mejor comprensión de la necesidad de abordar los problemas ambientales a nivel nacional.

47. A nivel sectorial, algunos países han comenzado a abordar la cuestión de las políticas para aumentar el uso eficiente de los recursos hídricos y de tierras fundamentalmente desde la perspectiva de la demanda. Las políticas de gestión de la demanda de agua incluyen la fijación de precios del recurso, el aumento de la eficiencia de los sistemas de uso de agua en la explotación agrícola y el desarrollo de mercados de agua donde sea posible.

48. El enfoque del fomento de sistemas agrícolas ha sido aceptado y ampliamente aplicado en diversos países en desarrollo. Por ejemplo, en África oriental y meridional, el fomento de sistemas agrícolas desempeña un importante papel en estos momentos en Kenya, la República Unida de Tanzania, Zambia y Botswana, lo cual se ha logrado gracias a los programas de información sobre el fomento de sistemas agrícolas para los encargados de tomar decisiones, los programas de desarrollo de recursos humanos, y el establecimiento de redes. En la región sudanoheliana del África occidental (el Níger, Benin, Burkina Faso y el Senegal), una nueva generación de proyectos de ordenación de los recursos sostenibles está empleando cada vez más un enfoque integral del fomento de sistemas agrícolas. En Benin, el proyecto RAMR (Recherche agronomique en milieu réel) tiene por objeto mejorar el proceso de transferencia tecnológica y el PEMR (Poursuite des études en milieu réel) promueve una mayor participación de los agricultores en el desarrollo rural. En la América Latina se están aplicando sistemas integrales para promover el fomento de sistemas agrícolas, en particular en zonas marginadas del Perú, el Ecuador y el Brasil, con el fin de promover la participación popular en el desarrollo rural.

49. En Asia, se inició el Programa de ordenación de recursos agrícolas centrado en los agricultores para fomentar la agricultura sostenible con miras a apoyar la aplicación del Programa 21 en China, la India, Indonesia, Nepal, Filipinas, Sri Lanka, Tailandia y Viet Nam. El programa va dirigido a las comunidades de pocos recursos y los hogares agrícolas y su objetivo general es mejorar la conservación, la ordenación y la utilización de los recursos naturales en las tierras bajas y tierras altas de secano.

50. El programa de extensión y establecimiento de mecanismos para una agricultura sostenible iniciado por el PNUD está encaminado a intensificar la creación de la capacidad y el desarrollo de los recursos humanos en el área de la agricultura sostenible mediante la capacitación agroecológica, la investigación y participación, la promoción de políticas y el establecimiento de mecanismos de información entre las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones nacionales e internacionales en Asia, África y América Latina.

51. A nivel local, la Iniciativa de agricultura colectiva del gobierno estatal de Kerala en la India constituye un buen ejemplo de cómo la acción coordinada puede incidir de manera significativa en las prácticas agrícolas. Se crearon grupos locales integrados por los agricultores que cultivan arroz para trabajar en equipo en actividades, como la ordenación de las aguas y la movilización de la mano de obra.

52. En el área de los productos químicos agrícolas, recientemente se ha compilado información sobre los registros de plaguicidas en países en desarrollo de Asia. Indonesia y Filipinas (ambos en cultivos de arroz) y el Brasil (en cultivos de soya) ya han puesto en práctica los programas de lucha integrada contra las plagas. La FAO está financiando los programas de lucha integrada contra las plagas en los cultivos de arroz, hortalizas y cítricos en Asia sudoriental, así como estudios de puesta en marcha sobre el sorgo y el mijo en África. En conjunto, estos programas están capacitando a muchos miles de agricultores y han ahorrado muchos millones de dólares en plaguicidas: desde 1987 se ha reducido a la mitad el uso de plaguicidas en Indonesia, básicamente gracias al programa de lucha integrada contra las plagas en el arroz, unido a una reducción gradual de los subsidios para plaguicidas.

53. En China, como parte de la aplicación nacional del Programa 21, la política agrícola está fomentando entre los agricultores el cultivo de abono verde en los arrozales: el abono verde y los residuos vegetales ahora se emplean en las dos terceras partes de sus zonas arroceras. La agricultura ecológica china es un enfoque de la gestión agrícola basado en los principios de la ecología y la economía que combina tecnologías autóctonas y modernas con el máximo reciclado de los desechos generados por los procesos de producción y consumo. De la misma manera, el empleo de abono verde y cultivo protector en América Central y el Brasil ha transformado las prácticas agrícolas en los últimos años. Cuba ha introducido un "modelo agrícola sustitutivo" que se basa en tecnologías que reemplazan los insumos externos, como por ejemplo, la lucha integrada contra las plagas (para sustituir a los plaguicidas). Namibia ha elaborado un Plan Verde que aboga enérgicamente por la preparación de un plan de acción nacional para poner en marcha el desarrollo sostenible.

54. En lo que respecta a la conservación y rehabilitación de tierras, los esfuerzos hechos hasta ahora por los organismos internacionales, nacionales y locales en los países en desarrollo son inadecuados, en comparación con la magnitud del problema. Es cada vez más evidente que las actividades de conservación y rehabilitación sólo pueden efectuarse a precios razonables y en grandes zonas cuando las realizan los propios agricultores, ya sea individual o colectivamente, y, por consiguiente, los gobiernos están abandonando la práctica de emprender proyectos en gran escala de conservación de suelos. Este proceso se ha comprendido mejor gracias a un reciente estudio longitudinal del distrito Machacos (Kenya), financiado por el Banco Mundial, la Dirección de Desarrollo de Ultramar del Reino Unido y la Fundación Rockefeller. Durante un período de 60 años, la población del distrito se quintuplicó, y la producción media por unidad de tierra aumentó casi diez veces, al tiempo que las condiciones ambientales mejoraron notablemente, en gran parte gracias a las medidas tomadas por los propios agricultores para combatir la erosión. En algunos países, como el Níger y Burkina Faso, se está tratando de fomentar prácticas de conservación del suelo y de las aguas empleando tecnologías tradicionales que no requieren el uso de equipo pesado ni de insumos costosos.

55. El desarrollo agrícola y rural sostenible también está íntimamente vinculado con la cuestión de la seguridad del régimen de tenencia de tierras. Pese al hecho de que debido a la incertidumbre en ese sentido los agricultores arrendatarios y aparceros suelen tener pocos incentivos para invertir en medidas para aumentar la productividad de la tierra a largo plazo, a todas luces poco se ha hecho para abordar este problema. Gambia ha comenzado a estudiar el efecto del régimen de tenencia de tierras sobre la ordenación de los recursos

naturales, y Zimbabwe ha establecido un comité de alto nivel para formular estrategias sobre dicho régimen.

56. El avance de los países en desarrollo en lo que respecta a la conservación y utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación es desigual. Unos pocos países, el Brasil, China y la India, han creado programas y mecanismos nacionales para la conservación y utilización de los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación. Después de la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo esos programas nacionales han comenzado a realizar las actividades que figuran en el Programa 21. En cambio, varios países menos adelantados y muchos países insulares no tienen programas concretos de ese tipo y aunque algunos disponen de instalaciones y servicios nacionales, suelen estar mal financiados y no cuentan con personal suficiente.

57. Varios países han creado y consolidado redes de cooperación para el intercambio, ordenación y conservación de los recursos fitogenéticos, vinculadas estrechamente al uso de nuevas tecnologías. Sin embargo, los esfuerzos se han destinado más bien a los recursos fitogenéticos que a los recursos zoogenéticos o de los microorganismos. En la actualidad existen directrices y manuales científicos para definir los conceptos científicos y operacionales para la aplicación de sistemas de seguridad de la biotecnología.

58. En los países en desarrollo sigue siendo fundamental el suministro y la transición a la energía rural sostenible para mejorar la productividad agrícola. Aunque se han logrado ciertos avances en la utilización de algunas fuentes de energía renovables (eólica, solar, biomasa), los bajos precios, y en especial los subsidios que reciben los combustibles fósiles, siguen obstaculizando su aplicación.

b) Principales problemas y dificultades

59. La mayoría de los países en desarrollo son objeto de toda clase de presiones para que examinen sus políticas, planes y programas agrícolas, tanto a nivel sectorial como macroeconómico, en lo que respecta a las consecuencias para la viabilidad del desarrollo económico y el logro de la seguridad alimentaria. Entre esas presiones cabe mencionar las condiciones impuestas por las instituciones prestatarias como parte de los programas de ajuste estructural y estabilización, así como la aplicación de las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la búsqueda de un aporte estatal más eficaz a la seguridad alimentaria y un crecimiento económico más rápido. Si el equilibrio entre el crecimiento económico y la protección ambiental, o entre la reducción de la pobreza y la conservación de los recursos naturales, se plantea en una forma simplificada, ello puede suponer un gran dilema político y normativo para los países en desarrollo. Esos países suelen tener una capacidad institucional y de recursos humanos limitada para evaluar las repercusiones de los planes de desarrollo en marcha sobre el desarrollo agrícola y rural sostenible. Esos países, con sus limitadas capacidades, además tienen que atender múltiples demandas, que se superponen y no están coordinadas, en relación con planes ambientales y de desarrollo sostenible y el análisis de éstos. La experiencia demuestra que responder a exigencias externas suele desembocar en decisiones impuestas desde arriba, sin una verdadera participación, y en las que se hace demasiado hincapié en el plan como documento y demasiado poco en lo que significa como proceso que provocará

un cambio de actitud con respecto a la tarea de encauzar el desarrollo agrícola y rural por una vía sostenible.

60. Muchos países en desarrollo se caracterizan por una capacidad insuficiente para examinar las políticas económicas sectoriales y globales debido a limitaciones relacionadas con la información y las estructuras institucionales, así como a la falta de compromiso político, lo que ha limitado el avance hacia el desarrollo agrícola y rural sostenible. No se comprenden bien los vínculos que existen entre la incidencia de la pobreza, la dinámica del crecimiento demográfico, la migración y la degradación ambiental. En lo que respecta a los sistemas agrícola, ambiental y económico se requieren tres tipos de conocimientos conceptuales y empíricos, a saber:

a) Una mejor comprensión de las relaciones biofísicas que permiten cuantificar, por ejemplo, el efecto de un nivel dado de erosión de suelo o cambios climáticos sobre la producción, o los efectos de determinadas prácticas agrícolas sobre la base de recursos naturales. Estas relaciones cuantificables de causa y efecto son necesarias para calcular los costos y los beneficios de las medidas sustitutivas;

b) La fijación de precios o valores adecuados (en función de la eficiencia o importancia social) de los bienes y servicios ambientales producidos y consumidos y de las reservas de recursos naturales. Si bien en algunos casos los mercados razonablemente eficientes y competitivos proporcionan precios utilizables, para muchos de los bienes y servicios ambientales no existen mercados o éstos son imperfectos (de modo que no se dispone de precios de mercado o los precios no reflejan los verdaderos valores sociales). Por consiguiente, es preciso desarrollar mercados, eliminar cualquier obstáculo a su desarrollo, así como fijar precios a los recursos y a la producción a fin de que reflejen esos valores sociales, internalizando de este modo los factores externos. No obstante, cuando no existen mercados surge el problema de evaluar los beneficios ambientales, como base para cualquier intervención y evaluación normativas. Esto también pone de relieve la cuestión de los derechos de propiedad intelectual, por cuanto guarda relación con los derechos de los agricultores con respecto a los recursos genéticos;

c) En los ámbitos en que los instrumentos basados en el mercado no puedan proporcionar incentivos económicos, como en la agricultura de subsistencia, hay que determinar cuáles son los recursos y las opciones de ordenación necesarios para aliviar la sobreexplotación de las zonas marginales. La creación de infraestructuras materiales ayudará gradualmente a introducir políticas de mercado, pero se corre el peligro de seguir agotando los recursos y degradando el medio ambiente antes de poder introducir plenamente dichos mecanismos. En estos ámbitos hay que determinar cuáles son las necesidades locales, definir claramente los derechos de propiedad, fomentar el uso de tecnologías autóctonas y aumentar la participación de la población local. Esta labor se ha retrasado básicamente debido a la ignorancia generalizada con respecto a los conocimientos que tiene la población local acerca de estas cuestiones.

61. Otra importante laguna es la deficiencia institucional en muchos ámbitos. En primer lugar, los arreglos institucionales actuales para promover la agricultura sostenible se basan en gran medida en los proyectos. Esto significa que se ha avanzado poco en lo que respecta a la política general y que ha habido deficiencias en lo que respecta a crear instituciones viables capaces de dar

continuidad y apoyo adecuado a los esfuerzos realizados. Además, muchas veces no hay un compromiso político firme en favor de la transición al desarrollo agrícola y rural sostenible para salvaguardar el medio ambiente y erradicar la pobreza. En la mayoría de los países la estructura burocrática es ineficiente o no está bien estructurada y es incapaz de hacer frente a los problemas sociales profundamente arraigados relacionados con un acceso más equitativo a la tierra y otros bienes y con la situación jurídica y social de la mujer. Por último, en la esfera del comercio de alimentos, las barreras no arancelarias están cobrando cada vez mayor importancia, lo que refleja mayores preocupaciones en materia de salud y medio ambiente en los mercados de los países desarrollados. Cumplir obligaciones jurídicas como las que imponen el procedimiento de consentimiento fundamentado previo y el Codex Alimentarius supone una carga más para las instituciones de los países en desarrollo en cuanto al cumplimiento de los requisitos de establecer y vigilar las normas de calidad y envasado de los alimentos.

3. Países con economías en transición

a) Examen general de los avances

62. Los países con economías en transición están expuestos a las mismas presiones y limitaciones que los países desarrollados y los países en desarrollo. En particular, este grupo de países enfrenta en la actualidad serios problemas de contaminación industrial o contaminación "gris", a la vez que padece los efectos de los cambios radicales que se operan en los sistemas económicos y que han hecho variar las relaciones de insumo-producto, incluidas las de la agricultura. Problemas básicos como la reforma agraria, la reestructuración de las explotaciones agrícolas, el suministro de insumos, el aumento de la producción y la productividad y la fijación de precios en gran medida relegan a un segundo plano los factores ambientales relacionados con la agricultura. Todavía hay zonas geográficas donde el problema ambiental predominante es la contaminación con radionucleidos provocada por la avería de Chernobyl en 1986. No obstante, estos países avanzan hacia un proceso de reforma agraria, incluida la adopción de medidas relacionadas directamente con el aprovechamiento racional de los recursos naturales, las cuestiones ambientales y la protección del agua y los suelos. Se están introduciendo políticas encaminadas a que se dejen de cultivar las tierras marginales. También se observa una brusca reducción por razones económicas de la utilización de fertilizantes, sustancias químicas fitosanitarias y energía.

63. En la República Checa el objetivo de política consiste en combinar el rendimiento suficiente con la protección ambiental. A fin de reducir los excedentes, junto al aprovechamiento intensivo de la tierra se han tomado medidas para que se dejen de cultivar ciertas tierras para convertirlas en praderas o bosques. Polonia ha formulado un programa titulado "Orientación ecologista de la política agrícola en los siglos XX y XXI". En la Federación de Rusia, a resultas de la reforma agraria, el 60% de las tierras de cultivo ha pasado a formar parte de nuevas modalidades de empresas agrícolas. En relación con el funcionamiento del complejo agroindustrial de la Federación de Rusia, el Gobierno también adoptó la decisión de mantener los incentivos otorgados a los productores en 1993. En Rumania se emprenden la modernización y reestructuración del sector agroalimentario en su conjunto con el fin expreso de fortalecer la seguridad alimentaria. Si bien estas medidas no contribuyen

/...

directamente a mejorar el medio ambiente, la decisión de emprender el camino de la privatización debe desembocar en la creación de un ambiente económico favorable a la introducción de medidas de mercado.

64. En lo que respecta a los fertilizantes químicos y los plaguicidas, en los últimos cinco años ha disminuido su empleo en países como Bulgaria a causa de las reformas que se emprenden en la agricultura, la cesación de las subvenciones estatales, el aumento de los costos y los programas de capacitación y divulgación. En Hungría se han tomado también varias medidas en relación con el empleo de nitratos. En cuanto a los plaguicidas, la existencia de una extensa red para vigilar la evolución de los cultivos permite controlar los residuos y su repercusión en el medio ambiente. También se toman medidas para reglamentar el uso de los fertilizantes nitrogenados.

b) Principales problemas y dificultades

65. En la mayoría de estos países no existía un marco normativo diseñado para influir en el comportamiento del productor, el consumidor y las inversiones mediante la modificación de los indicadores de los precios. En consecuencia, no se trata de la necesidad de examinar, analizar y modificar las políticas existentes, sino más bien de diseñar y aplicar un nuevo marco normativo. Esto tiene la ventaja de que se brinda la oportunidad de extraer enseñanzas de los errores cometidos por otros países, incluidos los desarrollados, en la aplicación de sus políticas. Sin embargo, son pocas las personas que dominan las instituciones de mercado o que tengan experiencia en el trato con estas instituciones, mientras que las instituciones mediante las cuales se pueden administrar las políticas son escasas y débiles. La existencia de mercados de deficiente organización con participantes inexpertos hace que las respuestas resulten menos predecibles que en los mercados establecidos. La prestación de servicios adecuados de educación y capacitación es problemática, al igual que el apoyo a la formación de grupos de agricultores y otras organizaciones no gubernamentales a fin de promover la participación en la adopción de decisiones para la formulación de políticas coherentes encaminadas a propiciar el bienestar de la población rural. Es probable que esto provoque serios problemas de empleo en las zonas rurales, lo que exigirá el establecimiento de otras fuentes de ingresos.

66. Uno de los graves problemas con que se tropieza en el proceso de transición y que tiene consecuencias críticas para la sostenibilidad de la producción agrícola y el aprovechamiento de los recursos terrestres ha radicado en los procesos de privatización y descolectivización de las granjas estatales y colectivas. A menudo las presiones políticas para que se tomaran medidas urgentes han desembocado en la repartición de tierras antes de que existieran los instrumentos e instituciones jurídicos necesarios para garantizar unos derechos de tenencia claros y transferibles. La usurpación de tierras, junto con una fragmentación excesiva, han movido a los gobiernos a elegir criterios cautelosos antes de que se creara un mercado de tierras bien organizado y se establecieran los derechos y las obligaciones individuales. También resulta difícil diseñar instrumentos normativos para internalizar los factores ambientales relacionados con las prácticas de uso de las tierras cuando no están debidamente establecidos los derechos y las obligaciones en cuanto a tenencia de tierras.

67. Con frecuencia los diversos organismos bilaterales y multilaterales también han brindado un asesoramiento contradictorio en materia de políticas. La capacidad de analizar políticas, de por sí sometida a presiones excesivas, se ve en la necesidad de evaluar la "sostenibilidad" del asesoramiento normativo por parte de las entidades a las que se ha recurrido en busca de ayuda.

B. Experiencia de los grupos principales

68. Para preparar el presente informe el jefe de proyecto ha procurado establecer contactos con los grupos principales, sobre todo con las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de agricultores y de mujeres. En julio de 1994 se cursó una invitación a más de 30 organizaciones no gubernamentales internacionales y redes regionales y subregionales de organizaciones no gubernamentales interesadas en el desarrollo agrícola y rural sostenible, más la mitad establecidas en el mundo en desarrollo, para que aportaran sus opiniones y experiencia. El hecho de que se recibieran respuestas de nueve organizaciones, incluidas dos del Sur, es indicativo de lo difícil que resulta hacer llegar a un nivel internacional la rica y diversa experiencia de organizaciones que tienen prioridades bien definidas respecto de sus limitados recursos y que no pueden dedicarlos fácilmente a preparar y enviar informes. Así, pues, el material que figura en esta subsección representa sólo una visión parcial de la experiencia de los grupos principales.

69. Cabe destacar que no existe un criterio único entre las organizaciones no gubernamentales, y menos aún entre los grupos principales, del desarrollo agrícola y rural sostenible y de lo que significa su puesta en práctica. No obstante, numerosas organizaciones no gubernamentales han expresado la opinión de que la perspectiva del capítulo 14 del Programa 21 es excesivamente técnica y no es lo suficientemente crítica del actual modelo de desarrollo. En opinión de estas organizaciones no gubernamentales, en el capítulo 14 no se aborda la cuestión de la insostenibilidad general del sistema. Según ellos, las características fundamentales del sistema alimentario mundial que resultan incompatibles con los objetivos del desarrollo agrícola y rural sostenible son el modelo de desarrollo predominante, basado en el crecimiento económico ilimitado, las ganancias a corto plazo y el descuido de los "factores externos" de índole social y ambiental; la reglamentación insuficiente de los mercados internacionales y las empresas transnacionales, un capital de movilidad mundial y un sistema internacional de alimentos y productos agrícolas basado en precios mundiales muy por debajo de los costos de producción; los programas de ajuste estructural; la deuda y las estrategias para el pago de la deuda; y los sistemas de cuentas nacionales en los que no se valora un medio ambiente sano, una base de recursos productivos, la atención preventiva de la salud y la labor social y de procreación, no remunerada pero fundamental; así como la administración de los recursos. Por consiguiente, una forma de actividad complementaria a la Conferencia de Río de Janeiro por parte de las organizaciones no gubernamentales ha consistido en la labor permanente de crítica constructiva de los conceptos del desarrollo agrícola y rural sostenible, en la que se destacan elementos tales como la democracia, la participación, el acceso equitativo a los recursos, las soluciones locales, los valores culturales, la justicia e igualdad sociales y los sistemas agrícolas favorables al medio ambiente que suelen ser adaptaciones de los métodos tradicionales. Problemas como éstos, expresados en los tratados de las organizaciones no gubernamentales sobre la agricultura y seguridad alimentaria sostenibles, aprobados en Río de Janeiro en 1992, se han

planteado en numerosas ocasiones en conferencias internacionales posteriores a las organizaciones no gubernamentales, como la celebrada en Mulheim, Alemania, en septiembre de 1993, en relación con la aplicación nacional de las decisiones de Río; la conferencia titulada "Down to Earth: Between the Summits" y celebrada en Copenhague en diciembre de 1993; y la Semana internacional de la agricultura y seguridad alimentaria sostenibles que se celebró en Washington D.C., en octubre de 1994.

70. Es indudable que las organizaciones no gubernamentales han aumentado la intensidad y eficacia de su labor en pro de las cuestiones relacionadas con el desarrollo agrícola y rural sostenible en el plano internacional desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Los debates organizados por las organizaciones no gubernamentales y la participación de éstas en el trabajo preparatorio contribuyen a asegurar que el tema del desarrollo agrícola y rural sostenible no desaparezca de los programas de las reuniones internacionales como la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Al mismo tiempo, numerosas organizaciones no gubernamentales observan con preocupación que los factores como la distancia, la limitación de recursos humanos y financieros y el acceso desigual a la información tienden a separar las organizaciones no gubernamentales que siguen de cerca los procesos internacionales de las que se mantienen ajenas, en particular en el mundo en desarrollo.

71. En un plano más general, las organizaciones no gubernamentales advierten que un número cada vez mayor de entidades y foros internacionales solicita su participación, hasta el punto que no pueden hacerlo debidamente. En la Semana internacional de la agricultura y seguridad alimentaria sostenibles, celebrada en Washington D.C., en octubre de 1994, los participantes expresaron la necesidad de pensar y actuar estratégicamente en el proceso de planificación a largo plazo y determinación cuidadosa de dónde invertir sus energías. Entre los ejemplos cabe citar la adopción de medidas preventivas para promover la creación de entornos para los nuevos adelantos como la biotecnología; la vigilancia de la repercusión de la Ronda Uruguay en la agricultura a fin de fortalecer la posición para el proceso de examen que tendrá lugar dentro de cuatro años; el mantenimiento de vínculos entre el activismo a nivel de la comunidad y las actividades de promoción a nivel de políticas en los planos nacional e internacional; y el aprovechamiento al máximo de las capacidades de investigación e información a fin de poder demostrar la viabilidad de criterios alternativos.

72. Varias organizaciones no gubernamentales internacionales han informado de las actividades que han tenido lugar después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo con el fin de difundir el desarrollo agrícola y rural sostenible en el marco de sus organizaciones. La Federación Internacional de Productores Agrícolas adoptó las políticas del desarrollo agrícola y rural sostenible en su Asamblea Mundial y propone que se tomen medidas para reforzar las organizaciones de agricultores y los vínculos entre los agricultores, los investigadores y los servicios de divulgación. La Federación Internacional de los Movimientos de Agricultura Biológica (IFOAM) elabora y promueve un sistema internacional de normas orgánicas destinado a mantener la capacidad productiva del suelo. La Red para la toma de medidas

relacionadas con los plaguicidas realiza una labor de promoción y de trabajo sobre el terreno encaminada a reducir la dependencia de los plaguicidas químicos mediante el fomento de la agricultura sostenible. La Asociación Mundial de Agricultura Sostenible ha organizado conferencias sobre la agricultura sostenible en Asia y América del Sur. Al mismo tiempo, han surgido en todo el ámbito de las organizaciones no gubernamentales redes de carácter menos oficial como medio eficaz y flexible de intercambiar experiencia más allá de las fronteras nacionales y regionales.

73. Las contribuciones de las organizaciones no gubernamentales al informe del jefe de proyecto contienen mucho menos información sobre las actividades que se realizan en los niveles nacional y local que en el plano internacional. En un informe del Reino Unido se indica que se está organizando en ese país y en otros países europeos un movimiento en favor del desarrollo agrícola y rural sostenible. Las organizaciones no gubernamentales y otras partes interesadas se unen para ofrecer asesoramiento y apoyo a los gobiernos en la formulación de políticas coherentes para el desarrollo agrícola y rural sostenible en el plano nacional y regional. Se presta particular atención a la participación de los agricultores europeos en el proceso.

74. En todo el mundo en desarrollo, como se destaca en los informes de las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones autóctonas y los grupos de las comunidades locales han desempeñado un papel importante en la ordenación y el aprovechamiento de los recursos naturales. Ejemplos de ello son los sistemas de riego administrados por la población en la región septentrional de Tailandia, los sistemas de riego administrados por los agricultores en Nepal y el sistema de explotación de tierras waru-warú del Perú, entre otros. No obstante, estos sistemas tradicionales desaparecen gradualmente en muchas partes del mundo en desarrollo, a medida que los pueblos indígenas se ven desplazados y se ponen en peligro sus estrategias agrícolas. Las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel importante en la defensa y rehabilitación de esos sistemas, así como de las prácticas agrícolas, como señalan dichas organizaciones. Muchas de las prácticas que se observan hoy día como parte de los esfuerzos por alcanzar la sostenibilidad eran técnicas agrícolas tradicionales, ideadas y puestas a prueba por los campesinos. Entre éstas se cuentan la rotación de cultivos, la diversificación espacial mediante la combinación de cultivos y especies silvestres en las explotaciones agrícolas, la lucha biológica contra las plagas, la formación de suelos mediante la aplicación de abono orgánico y abonos verdes, los cultivos de cobertura y la conservación de variedades de semillas polinizadas por agentes naturales.

75. La experiencia de las organizaciones no gubernamentales y de otros grupos principales en África, Asia y América Latina es cada vez más rica, a medida que las organizaciones trascienden el plano de las iniciativas concretas en esferas limitadas para pasar a formular estrategias más amplias para la promoción del desarrollo agrícola y rural sostenible basado en el campesino. Esta riqueza no se refleja en el actual proceso de preparación de informes por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, a pesar de que las organizaciones no gubernamentales atribuyen importancia al análisis e intercambio de experiencias más sistemáticos.

III. CUESTIONES RELACIONADAS CON LA FINANCIACIÓN Y LA TECNOLOGÍA

A. Financiación

1. Cambios en los métodos de financiación

76. En el Programa 21 se estimó que el costo anual medio de poner en práctica el desarrollo agrícola y rural sostenible en el período comprendido entre 1993 y el año 2000 sería de aproximadamente 31.800 millones de dólares de los EE.UU., de los cuales aproximadamente 5.075 millones de dólares tendrían que provenir de la comunidad internacional en forma de donaciones o préstamos en condiciones de favor. Determinar qué proporción de este monto estimado de las necesidades de financiación se ha obtenido o se podrá obtener no está al alcance de este informe.

77. Las medidas de financiación para promover el desarrollo agrícola y rural sostenible constituyen una cuestión fundamental, especialmente en los países en desarrollo. Diversos organismos internacionales, multinacionales y nacionales han sido y continúan siendo la principal fuente de recursos financieros para los proyectos que repercuten en el medio ambiente de esos países. A ese respecto, los bancos regionales de desarrollo, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial han sido las principales organizaciones crediticias para la asistencia técnica y los préstamos para los proyectos de desarrollo agrícola y rural en los países en desarrollo y los países con economías en transición. Por consiguiente, las políticas de dichas instituciones en cuanto a la evaluación de las propuestas de proyecto a la luz de los objetivos del desarrollo agrícola y rural sostenible son decisivas. A modo de ejemplo, el FIDA ha centrado su atención en la financiación de los proyectos de agricultura sostenible que pueden servir de modelo práctico para la mitigación de la pobreza rural. El FIDA también ha iniciado un programa acelerado de aprendizaje institucional sobre ordenación de los recursos naturales para la mitigación de la pobreza rural, que incluye evaluaciones dinámicas de los efectos en el medio ambiente de 23 proyectos de desarrollo agrícola. Desde agosto de 1994 el FIDA ha instituido procedimientos oficiales para que la evaluación del medio ambiente se aplique a todos los proyectos en tramitación.

78. El Banco Asiático de Desarrollo ha contraído un compromiso fundamental respecto del desarrollo agrícola sostenible. Entre las actividades desarrolladas a raíz de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se cuentan los esfuerzos por incorporar el programa de la Conferencia en el proceso de planificación estratégica del Banco y la formulación de un enfoque y programa estratégicos sobre desarrollo agrícola sostenible. Se trata de fomentar el desarrollo de sistemas de producción agrícola sostenible velando por que los siguientes elementos de sostenibilidad queden incorporados en la formulación y ejecución de los proyectos financiados por el Banco: una productividad mayor y estabilizada; el aprovechamiento racional de los recursos naturales; la elevación de la calidad de la vida y el medio ambiente; y la equidad entre generaciones.

79. Entre 1992 y 1994 el Banco Asiático de Desarrollo aprobó varios proyectos relacionados con el desarrollo agrícola y rural sostenible; entre ellos a) el fomento de cultivos tropicales y la conservación y ordenación del suelo en

China, b) el fomento de arbolados de producción mixta, el fomento de las explotaciones agrícolas de montaña, y proyectos agrícolas sostenibles en Indonesia, c) el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas en Bhután, d) la rehabilitación del medio ambiente en Tailandia, e) el fomento del cultivo de té en Nepal y f) la restauración de los daños causados por las inundaciones en el Pakistán. El Banco también ha asistido en el fortalecimiento de las instituciones y en las actividades de evaluación de los efectos en el medio ambiente en sus países miembros. La aplicación de su estrategia de desarrollo agrícola y rural sostenible cuenta con el apoyo de varias iniciativas paralelas, entre las que se cuentan la racionalización del ambiente normativo en el Banco a fin de promover los sistemas de producción renovable; un aumento continuo de la productividad; las actividades encaminadas a alcanzar la seguridad nutricional; y la transferencia de tecnología, en particular, de la biotecnología.

80. El Banco Mundial trata de lograr que los vínculos entre el medio ambiente, el desarrollo agrícola y la pobreza aparezcan de manera explícita en los préstamos que otorga para proyectos y programas. Entre las principales esferas programáticas están la vigilancia de los recursos naturales y los estudios de evaluación; el mejoramiento de la tecnología del riego y la ordenación del agua a fin de reducir la contaminación; los esfuerzos por detener la salinización y la sobresaturación de la tierra; y el fomento y difusión de prácticas agrícolas perfeccionadas.

81. El Banco Mundial financia en la actualidad 49 proyectos en 35 países, que contribuyen directamente a mejorar la ordenación de los recursos naturales. Por lo general la financiación para la biotecnología es uno de los componentes de estos proyectos, a la vez que se observa un aumento en los préstamos destinados a la biotecnología agrícola. Países como el Brasil, China, la India, Indonesia, México y Turquía se encuentran entre los principales clientes que reciben préstamos para el mejoramiento ambiental. De la misma manera, se aprobaron nuevos préstamos para 13 proyectos relacionados con los problemas del medio ambiente en las zonas rurales, los denominados proyectos "verdes" en los que participan nuevos prestatarios interesados en mejorar el medio ambiente, como Bhután, Colombia, la República Democrática Popular Lao y el Uruguay, así como clientes más antiguos como China, la India, Indonesia, el Pakistán, el Paraguay, Polonia y Túnez. Asimismo, se aprobaron préstamos para fortalecer las instituciones que se ocupan de las cuestiones ambientales en Gambia, Marruecos y la República de Corea. Se prestó asistencia financiera a varios países de África subsahariana a fin de que formularan planes nacionales de acción ambiental. Sin embargo, la mayor parte de las inversiones se destinaron a la protección de los bosques y a mejorar el medio ambiente urbano. En la esfera de la reducción de la pobreza y la ordenación del medio ambiente, el Banco Mundial aprobó 66 operaciones en 1993-1994, 10 de las cuales tenían que ver específicamente con la ordenación de los recursos naturales.

82. El Banco Mundial también ha promovido mecanismos innovadores de financiación para la restauración de tierras degradadas y para proyectos de fomento agrícola. Estos proyectos tienen por objeto aumentar la producción agrícola y los ingresos rurales estimulando a los agricultores que viven en la microárea de captación de agua a que adopten formas sostenibles de ordenación de la tierra y de conservación del suelo y el agua.

2. Principales problemas y dificultades

83. Si bien se observa algún progreso hacia el cambio de los métodos y mecanismos de financiación, el actual nivel de pobreza y la envergadura cada vez mayor de los problemas ambientales suscitan serias interrogantes acerca de la suficiencia y el método de la financiación destinada a promover el desarrollo agrícola y rural sostenible en los países en desarrollo. En la mayoría de esos países, el posible costo del agotamiento de los recursos naturales y deterioro del medio ambiente es sumamente elevado si se compara con los gastos defensivos o las inversiones destinadas al mejoramiento ambiental.

84. Existe la necesidad de establecer prioridades y de movilizar recursos financieros adicionales, principalmente a nivel de los hogares o las explotaciones agrícolas. Para conseguir la transición hacia el desarrollo sostenible es necesario determinar las esferas prioritarias en los planos local, regional y nacional en cada país y buscar nuevas fuentes de financiación. Sin embargo, en algunos casos, en lugar de buscar una financiación suplementaria, tal vez resulte suficiente con evitar prácticas insostenibles. Esto pudiera entrañar el rechazo de antiguas políticas que recompensaban el desmonte con fines especulativos o subvencionaban los insumos químicos. Sería necesario modificar la orientación y la estructura de los mecanismos de financiación convencionales destinados a fomentar la producción agrícola, los servicios de divulgación y las prioridades de investigación, en lugar de recurrir exclusivamente a dichas fuentes en busca de nuevos recursos financieros.

85. Los nuevos mecanismos de financiación que se necesitan no sólo deberán evitar las distorsiones, sino que también mitigar los fallos del mercado, internalizar los factores externos y corregir las estructuras de incentivos. En el contexto dinámico del desarrollo sostenible, los esfuerzos en materia de desarrollo deben ser capaces de sufragar todos sus gastos; es decir, los costos ambientales y sociales, por lo que los precios de los recursos deben fijarse en un nivel igual o equivalente al valor marginal o renta de escasez e incorporarse al proceso de toma de decisiones relacionadas con el desarrollo.

86. Siempre que sea posible, la disminución a priori de la utilización de insumos y la generación de desechos que puedan resultar dañinos será un modo más práctico de reducir al mínimo sus efectos que la inversión a posteriori de grandes cantidades de recursos. Cada país tiene que determinar los vínculos físicos que existen entre el ecosistema y la utilización y la productividad de los recursos en condiciones diferentes y en los casos de productos diferentes. La determinación de estos vínculos ayudará a precisar las necesidades adicionales de recursos físicos y humanos y de nuevas inversiones.

87. En consecuencia, debe emprenderse la elaboración de planes nacionales para la financiación del desarrollo sostenible. En teoría, existen amplias oportunidades de emplear las finanzas públicas y la política fiscal para alentar un aprovechamiento más sostenible de los recursos naturales. No obstante, la modificación del comportamiento de los usuarios particulares de los recursos se ve entorpecida en la práctica por el mismo problema de valoración mencionado anteriormente. En espera de que se logre progresar en la valoración de los bienes y servicios relacionados con el medio ambiente, tal vez haya que establecer políticas sobre la base de criterios intuitivos y no de criterios totalmente racionales. Además, independientemente de los problemas de la cuantificación, a la hora de establecer las prioridades de financiación,

/...

la naturaleza a más largo de los beneficios ambientales los coloca en una situación de desventaja política respecto de los problemas urgentes y de carácter más inmediato.

88. Se han logrado algunos progresos en la modificación de las políticas fiscales como parte de los programas de ajuste estructural a fin de desalentar el uso insostenible de los recursos. La financiación en el marco del Fondo para el Medio Ambiente Mundial ha puesto a disposición de los gobiernos algunos recursos que les han permitido subvencionar las actividades que rinden beneficios externos, intangibles o muy a largo plazo, aunque, como ya se ha dicho, el Fondo no tiene que ver directamente con el desarrollo agrícola y rural sostenible. No obstante, el FIDA ha establecido un acuerdo marco que prevé la colaboración del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, según el cual la cartera del Fondo puede enriquecerse con proyectos que aborden los problemas del medio ambiente en general mediante proyectos agrícolas basados en la comunidad y relacionados con la ordenación de los recursos.

89. Dado que no parece realista esperar que se produzcan sustanciales aumentos en la financiación gubernamental o multilateral para la conservación del medio ambiente y el desarrollo agrícola y rural sostenible, existe la necesidad de a) perfeccionar las metodologías y los medios de reforzar los argumentos económicos, que pueden ser poderosos, a favor de que se asignen mayores recursos a la agricultura sostenible sin rebasar los presupuestos existentes; y b) ayudar a los gobiernos a que formulen políticas que aumenten al máximo la posible influencia en el comportamiento de particulares y en la inversión privada de los fondos públicos disponibles; es decir, movilizar las inversiones del sector privado en las prácticas agrícolas sostenibles y particularmente los insumos laborales de los pequeños agricultores. La FAO, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otras organizaciones financieras multinacionales tienen la posibilidad de desempeñar un importante papel en el logro de estas metas.

90. Varios mecanismos de financiación son viables para el desarrollo agrícola y rural sostenible. En primer lugar, para hacer la transición al desarrollo sostenible, es necesario reducir progresivamente o eliminar las subvenciones a los fertilizantes químicos, a los plaguicidas, al agua de riego y a la energía eléctrica, y a la vez idear incentivos económicos que contribuyan a evitar el uso excesivo de insumos. En segundo lugar, debe estudiarse la posibilidad de emplear los mecanismos de autofinanciación a nivel local basada en la garantía de los derechos de los agricultores. Por ejemplo, se podría aprovechar la disposición que muestran los agricultores a pagar por la utilización del agua de riego y por la protección de las cuencas hidrográficas superiores. Al propio tiempo, en las zonas en que es posible la contaminación de las aguas subterráneas y las aguas de superficie, se puede aprovechar la disposición de los agricultores a pagar por el uso de fertilizantes y plaguicidas químicos para fomentar métodos propios de la agricultura orgánica. En los casos en que los agricultores o bien desean pasar a la agricultura orgánica porque los insumos convencionales resultan demasiado caros, o bien quieren tener acceso a los mercados de alimentos orgánicos, es importante apoyar el fomento de los métodos de la agricultura orgánica, adaptados a la región de que se trate, y analizar las consecuencias financieras de la conversión. Las inversiones en los proyectos de desarrollo infraestructural pueden alterar el valor de los bienes rurales, por lo que podrían aplicarse algunos impuestos sobre esos valores agregados y destinarse a actividades generadoras de ingresos no agrícolas.

De modo análogo, se puede fomentar la financiación privada para promover los fertilizantes orgánicos y las biotecnologías mediante esfuerzos conjuntos de las universidades, los empresarios o los agricultores de la localidad.

91. Otra forma de generar ingresos para la protección ambiental consiste en la reforma de los impuestos para la protección del medio ambiente. Esto significa que se debe abandonar los sistemas convencionales de gravar los "bienes" para gravar los "males". Por ejemplo, se podrían reducir los impuestos territoriales y aumentar los impuestos sobre el consumo y la contaminación del agua. Las posibilidades de introducir cambios de este tipo en los sistemas tributarios convencionales y la búsqueda de otros mecanismos esbozados anteriormente deben estudiarse en cada país, a la vez que se determinen las esferas en que son necesarias la cooperación y la financiación internacionales.

B. Tecnología

1. Progresos alcanzados en el desarrollo tecnológico y la transferencia de tecnología

92. En los estudios de casos realizados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Banco Mundial y otras organizaciones, incluidas las organizaciones no gubernamentales, se demuestra que existen técnicas de producción sostenible y que los agricultores tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo muestran un interés cada vez mayor en aplicarlas. Los agricultores responden positivamente cuando se ofrecen los incentivos necesarios, se dispone de servicios de divulgación y existen un marco macroeconómico y oportunidades favorables para el comercio internacional.

93. El creciente interés de los consumidores en la calidad de los alimentos y el medio ambiente y, por consiguiente, la demanda de artículos producidos "por medios orgánicos", ya sean alimentos o materias primas agrícolas, encierran grandes posibilidades de mejorar las normas ambientales y promover las tecnologías necesarias para cumplir esas normas.

94. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en colaboración con otras organizaciones internacionales, gobiernos nacionales y organizaciones no gubernamentales, ha promovido, introducido y aplicado en el pasado varias tecnologías favorables al medio ambiente. Para la conservación del suelo, estas tecnologías abarcan los cultivos de cobertura, los rompevientos, la programación de los cultivos según las condiciones atmosféricas, la utilización de perfiles, la labor selectiva y más superficial, la agricultura de labor mínima o sin labranza, así como el mantenimiento del contenido de materia orgánica mediante el empleo de abono orgánico o abonos compuestos de cultivos de abonos verdes y de restos de cosechas. La conversión de los desechos agrícolas y del ganado en bioenergía también ofrece nuevas posibilidades para la producción de energía y fertilizantes. En colaboración con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la FAO está examinando la posibilidad de emplear la técnica de esterilización de insectos para eliminar la mosca de la fruta en la cuenca del Mediterráneo, técnica que contribuyó recientemente a la eliminación del gusano barrenador en África del Norte.

95. Otro método para lograr una agricultura sostenible consiste en emplear tecnologías "convencionales" favorables al medio ambiente de lucha contra las plagas y las malas hierbas, criterio adoptado ya por varios países desarrollados como Dinamarca y Suecia. La introducción en mayor escala de estas tecnologías en los países en desarrollo tendrá que basarse en sus necesidades, conocimientos y condiciones agroecológicas locales. Los países en desarrollo también tienen una necesidad imperiosa de aumentar su capacidad de producir plaguicidas menos peligrosos, asegurando a la vez la conservación del medio ambiente mediante un tratamiento adecuado de los residuos. Otro criterio consiste en la promoción de plaguicidas compatibles con la lucha integrada contra las plagas, favorables al medio ambiente y de fácil utilización, y sus fórmulas, incluidos los plaguicidas botánicos como el derivado del árbol melia índica de Asia y los plaguicidas microbiológicos basados en la bacteria Bacillus thuringiensis. La Producción Nacional de Plaguicidas de la región de Asia y el Pacífico en el marco del proyecto conjunto del PNUD, la FAO y la ONUDI de ordenación de recursos agrícolas centrado en los agricultores, tiene por objeto crear una red regional funcional y autosuficiente encargada de satisfacer las necesidades de información, de asesoramiento individual y de capacitación de sus 15 países miembros. La red regional apoyará la producción de plaguicidas botánicos, la producción no dañina de plaguicidas y el manejo eficaz de los desechos en las instalaciones productoras de plaguicidas.

96. Está en marcha la búsqueda de métodos para luchar contra las plagas y las malas hierbas que no se basen en la aplicación a gran escala de sustancias químicas, que pudieran emplearse en combinación con los cultivos adecuados para luchar contra las malas hierbas, los programas de creación de nuevas variedades dirigidos a seleccionar los cultivos por su capacidad de tolerar las malas hierbas y la fitogenética para lograr la resistencia a los insectos y a otras plagas. La aplicación del Código de Conducta Internacional sobre la distribución y aplicación de plaguicidas⁹, así como del procedimiento del consentimiento fundamentado previo está obligando a los usuarios de plaguicidas a emplear productos menos tóxicos y tecnologías de lucha integrada contra las plagas.

97. El Banco Mundial se ha propuesto determinar cuáles son las lagunas tecnológicas existentes y abordar la cuestión a fin de aumentar la productividad de los recursos disponibles para reducir al mínimo la presión sobre las zonas marginales. Como ejemplos de los esfuerzos que se hacen en esta esfera cabe mencionar la administración conjunta de un proyecto para investigar la explotación de las fuentes locales de fosforita en África subsahariana; la promoción de proyectos innovadores de ordenación de tierras, tales como la difusión de tecnologías de labranza para la conservación en medios tropicales en toda América Latina y en África; la difusión extensa de las investigaciones y los ensayos de campo sobre el uso de diversas barreras de vegetación para conservar el suelo; y la elaboración de un programa sobre la ordenación del suelo, el agua y los nutrientes en colaboración con los centros del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales y los sistemas nacionales de investigaciones. Entre los componentes del proyecto sobre criterios innovadores figuran la promoción de prácticas agrícolas racionales como la rotación de los cultivos, la aplicación de abonos verdes, las nuevas prácticas de cultivo, la mecanización en pequeña escala y la lucha contra las malas hierbas y las plagas.

98. El sistema del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales se propone aplicar la ciencia moderna al desarrollo sostenible de la agricultura. En estrecha coordinación con los centros de investigación nacionales, los distintos centros del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales están trabajando en la búsqueda de tecnologías eficaces en función de los recursos para la producción de alimentos, sin dejar de proteger y mejorar la base de recursos naturales. En ese sentido, el Grupo Consultivo ha determinado campos de investigación que guardan una estrecha relación con el capítulo 14 del Programa 21, incluida la contribución del mejoramiento genético a la resistencia a las enfermedades y las plagas; el mayor uso de plantas que fijan el nitrógeno y una menor dependencia de los fertilizantes artificiales; la eficacia de las investigaciones de la lucha integrada contra las plagas para reducir la dependencia de los plaguicidas químicos; la capacidad del abono orgánico vegetal de contener la erosión del suelo; la ordenación integrada de los recursos agrícolas; y la aplicación de tecnologías agroforestales perfeccionadas. Los distintos centros del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales se encargan de realizar las investigaciones y difundir los resultados en esas esferas, así como de adoptar un criterio ecológico regional para el desarrollo y la transferencia de las tecnologías agrícolas sostenibles.

99. Las técnicas nucleares se aplican cada vez más en las tecnologías agrícolas modernas que apoyan el desarrollo agrícola y rural sostenible mediante el aumento de la productividad y la creación de condiciones que permiten la sustitución de técnicas convencionales dañinas para el medio ambiente. Entre los ejemplos extraídos de la labor conjunta del OIEA y la FAO están el uso de radioisótopos para el etiquetado del ácido desoxirribonucleico (ADN) en el manejo del plasma germinal vegetal y para examinar la utilización de los nutrientes de las plantas y el proceso que experimentan los plaguicidas y otros contaminantes en el suelo; la irradiación de los alimentos para sustituir los fumigantes químicos; y la producción de cepas de insectos estériles. El Laboratorio Agrícola de Siebersdorf (Austria), instalación que está en vías de ampliación, realiza una labor de investigación, capacitación y transferencia de tecnología en esta esfera científica.

2. Principales problemas y dificultades

100. Los países en desarrollo y, en cierta medida, los países con economías en transición, tropiezan con problemas para desarrollar las tecnologías autóctonas y para transferir tecnologías poco o menos contaminantes de países desarrollados, así como para adoptar esas tecnologías y hacer un uso eficaz de ellas. Algunos agricultores de esos países utilizan desde hace muchos años sistemas de agricultura orgánica, la técnica tradicional de cultivo en terrazas, la labranza y otros métodos de conservación de los recursos. Sin embargo, la incapacidad de los agricultores de adaptarse a los cambios ocurridos en el entorno físico y la deficiente comprensión de estas tecnologías y métodos autóctonos por parte de los encargados de ejecutar la política del gobierno han inhibido su fomento. Por otra parte, los agricultores de los países desarrollados pueden extraer enseñanzas de los principios de estas técnicas, adaptadas a condiciones socioeconómicas y agroecológicas diferentes. De momento no existe mecanismo oficial alguno que facilite este intercambio.

101. Se emplean cada vez más las técnicas de la biotecnología para crear nuevas y más productivas variedades de plantas cultivadas (un reciente ejemplo son los transgénicos en el arroz), productos para hacer diagnósticos en plantas y animales, vacunas para animales, plaguicidas biológicos y otros agentes de la lucha biológica. No obstante, son los países más desarrollados, sus agricultores, cultivos y animales, los que tienden a beneficiarse más de esas técnicas. La seguridad, costo y pertinencia de la biotecnología deben evaluarse y compararse con las opciones tecnológicas tradicionales de que se dispone. Un código de conducta internacional en materia de biotecnología elaborado por una organización multinacional como la FAO sería un instrumento útil para evaluar la biotecnología. La ausencia de directrices internacionales y nacionales sobre la creación de organismos modificados genéticamente también es motivo de honda preocupación. Deben evaluarse los efectos en el medio ambiente de los organismos modificados genéticamente, en tanto la biotecnología debe evaluarse en función de su repercusión sobre los agricultores pobres y marginados.

102. Las innovaciones locales y el fomento, la transferencia desde el exterior y la adopción de tecnologías avanzadas exigen que se imparta capacitación a los agricultores y los educadores sobre el terreno. Debe alentarse la instrucción en el mejoramiento de los métodos de aplicación de fertilizantes y de los distintos planes de fertilización. Puesto que los agricultores también tienen experiencia en la utilización de esas tecnologías, debe aprovecharse esa experiencia. También es necesario elaborar directrices para los legisladores, los asesores en materia de divulgación y los agricultores sobre los métodos más prácticos y menos dañinos de disponer de los desechos animales. Asimismo, la promoción de sistemas de producción agropecuaria con varias especies para aumentar el reciclaje de los desechos y los subproductos puede llevar a un empleo más eficaz de la energía y los nutrientes derivados del forraje.

103. Entre las otras principales cuestiones que guardan relación con los factores tecnológicos en los países en desarrollo se cuentan a) tanto la información como la desinformación, esto es, el volumen y la calidad de la información sobre la tecnología, b) los esfuerzos por fomentar modalidades de participación de la tecnología, c) la promoción de métodos, tecnologías y conocimientos habitualmente utilizados, d) las investigaciones científicas básicas, e) la financiación de la transferencia de tecnologías y la cooperación en materia tecnológica y f) la divulgación de las enseñanzas extraídas de las experiencias pasadas. Debe ayudarse a los países en desarrollo no sólo mediante la transferencia directa de tecnologías poco o menos contaminantes adecuadas a sus condiciones agroecológicas, sino también fomentando su propia tecnología por medio de la participación local a fin de incrementar la capacidad de estos países de autosostenerse.

IV. PROGRESOS RECIENTES Y EXPERIENCIAS EN MATERIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

A. Cooperación intergubernamental

104. En Europa occidental, la Comisión Económica para Europa (CEPE) adoptó una decisión sobre la "cooperación en la esfera del medio ambiente y el desarrollo sostenible". La Comisión también pidió a sus órganos subsidiarios que reforzaran sus actividades en esta esfera. En mayo de 1994 se celebró un taller de la CEPE sobre la evaluación del comportamiento del medio ambiente en los

/...

países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en colaboración con esta organización. En dicho taller se destacó la necesidad de que se lograra una estrecha cooperación con otras organizaciones internacionales en el proceso de evaluación del comportamiento del medio ambiente. El marco que debe emplearse para estas evaluaciones incluye los siguientes aspectos relacionados con la agricultura: el desagüe agrícola como fuente de contaminación del agua; los desechos agrícolas; la conservación del paisaje y el hábitat; la legislación en materia de medio ambiente; los mecanismos de aplicación y acatamiento; los sistemas de vigilancia; la política relativa al medio ambiente y su integración en las políticas económicas; la planificación del aprovechamiento de la tierra; los instrumentos económicos; las consideraciones ambientales en la legislación relativa a la privatización; y la reforma agraria. La OCDE realiza también una intensa labor en lo que se refiere al análisis de los vínculos entre la agricultura y el medio ambiente en el contexto de estas reformas normativas y es consciente de la necesidad de promover las prácticas agrícolas sostenibles con la menor cantidad posible de deformaciones económicas.

105. En los países de Asia meridional y el Pacífico, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) está llevando a cabo una serie de estudios por países, seminarios nacionales, reuniones regionales y otras actividades de asistencia técnica a fin de promover la agricultura sostenible.

106. En los países de Asia occidental, la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) centra sus actividades en la conservación de los recursos en algunos países para evaluar el estado actual de degradación de los recursos, preparar un plan de aprovechamiento sostenible de las tierras y analizar las micropolíticas y las macropolíticas y sus vínculos con el aprovechamiento sostenible de los recursos.

107. A la FAO, al ser una de las organizaciones de las Naciones Unidas encargadas de promover el desarrollo agrícola y rural sostenible en la esfera de los cambios de política, le piden sus países miembros, tanto los países en desarrollo como los países con economías en transición, que ayude a revisar las políticas ya existentes y a formular políticas más compatibles con el desarrollo agrícola y rural sostenible. Habitualmente la FAO respondía a estas peticiones o bien a) enviando misiones al terreno, ejecutando proyectos de asistencia en el análisis de políticas y fomentando la capacidad de analizar políticas, o bien b) tomando medidas para velar por que toda la asistencia en materia de políticas proporcionada por la FAO tuviera en cuenta los objetivos del desarrollo agrícola y rural sostenible. La FAO también realiza actividades en varias esferas donde coinciden los intereses del comercio de productos agrícolas y del medio ambiente. En las actividades normativas de la FAO en materia de productos básicos y comercio se destaca el objetivo de lograr el crecimiento y la estabilidad de los mercados internacionales mediante la celebración de consultas entre productores y consumidores, sobre todo a través del Comité de Problemas de Productos Básicos (CPPB) y sus grupos intergubernamentales. La FAO también ayuda a formular políticas sobre medio ambiente y a ampliar de manera sostenible su comercio de productos agrícolas.

108. Un ejemplo concreto de las actividades de la FAO relacionadas con el medio ambiente y el comercio es su labor encaminada a incrementar la competitividad de las fibras naturales respecto de las fibras sintéticas, habida cuenta de que las primeras resultan más favorables al medio ambiente. En los dos últimos años,

/...

el Grupo Intergubernamental sobre el Yute, el Cáñamo y Fibras Asociadas ha examinado las cuestiones ambientales que repercuten en el comercio de los productos de interés para este Grupo.

109. El CPPB alentó asimismo a los grupos intergubernamentales a que realizaran estudios de cada uno de los productos básicos que comprendieran a) exámenes técnicos del medio ambiente; b) evaluaciones económicas de los costos que entraña reducir el daño ocasionado al medio ambiente y adoptar políticas ambientales compatibles con el desarrollo agrícola y rural sostenible y c) la prestación de apoyo a los países en la esfera de las políticas nacional e internacional para que adoptaran políticas ambientales adecuadas y compatibles con el desarrollo agrícola y rural sostenible. Se prepara actualmente una metodología para evaluar desde el punto de vista económico los efectos en el medio ambiente de cada uno de los productos básicos, así como estudios de casos de productos básicos específicos.

110. El mecanismo intergubernamental de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) también se ocupa de las cuestiones relacionadas con el desarrollo agrícola y rural sostenible en diferentes esferas. La Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD examina cada año un tema específico relacionado con el comercio y el medio ambiente. En 1994 el tema específico fue "el efecto de la internacionalización de los costos externos sobre el desarrollo sostenible" y en 1995 será "efectos de las políticas relacionadas con el medio ambiente sobre la competitividad de las exportaciones y el acceso a los mercados". En 1993 el Comité Permanente de Productos Básicos examinó "los efectos de la producción y transformación de productos básicos sobre el medio ambiente" en el contexto de los esfuerzos por "promover el desarrollo sostenible en la esfera de los productos básicos". En el programa de su tercer período de sesiones, que se celebró en septiembre y octubre de 1994, figuraba la "determinación de los medios de mejorar la competitividad de los productos naturales con ventajas ambientales".

111. En la esfera de la conservación y rehabilitación de la tierra, un acontecimiento importante ocurrido desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo ha sido el acuerdo concertado en París, en junio de 1994, sobre un texto para una Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África (A/49/84/Add.2, anexo, apéndice II). Esta Convención cuenta con cuatro anexos para la aplicación regional en los que se prevén medidas en distintas regiones.

112. En su Conferencia de 1993 la FAO adoptó un Programa de Acción Especial para la conservación y la rehabilitación de tierra. Este programa servirá para seguir aplicando el Plan Internacional para la conservación y la rehabilitación de tierras en África ya existente y también ayudará a elaborar y a aplicar planes análogos en otras dos regiones: Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe.

113. La FAO también toma parte activa en la promoción de la lucha integrada contra las plagas tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. En reuniones del Grupo de Expertos sobre lucha integrada contra las plagas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, de los Centros Internacionales de Investigación Agrícola y del Grupo de Trabajo

Internacional sobre la lucha integrada contra las plagas, así como en otras reuniones organizadas por la FAO y otras organizaciones internacionales entre las que se encuentran el Banco Mundial, el PNUD y el PNUMA, se han examinado los métodos para promover la lucha integrada contra las plagas y se han establecido prioridades.

114. Entre los Programas de Acción Especiales formulados por la FAO para hacer frente a los problemas que plantea el desarrollo agrícola y rural sostenible, los dos programas sobre conservación, fomento y utilización en la agricultura de los recursos genéticos vegetales y animales tienen por objeto promover la conservación, evaluación, vigilancia y uso in situ y ex situ, así como el fomento de la capacidad de investigación y desarrollo de los países miembros. La FAO realiza estas actividades en colaboración con los agricultores, las comunidades rurales, las instituciones nacionales e internacionales de investigación agrícola y las organizaciones no gubernamentales. En el plano nacional, la FAO sigue apoyando el establecimiento o el reforzamiento de la capacidad nacional de conservar, administrar y apoyar la diversidad genética, incluida la diversificación de los cultivos y el aprovechamiento de las especies insuficientemente utilizadas y de fines múltiples.

115. También se está elaborando un mecanismo de alerta temprana para dirigir la atención urgentemente sobre los peligros que amenazan al funcionamiento de los bancos de genes depositarios de colecciones de plasma germinal, y sobre el peligro de extinción de determinadas especies vegetales y la pérdida de diversidad genética en todo el mundo. También se han realizado progresos en lo relativo a la creación de la red mundial mediante la renegociación de un acuerdo entre la FAO y el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales acerca de la ubicación de las colecciones de los centros del Grupo Consultivo. También ha habido contactos entre la FAO y los gobiernos nacionales sobre la participación de estos en la red. En la India, la FAO brinda asesoramiento a una organización no gubernamental sobre la conservación in situ de los recursos fitogenéticos.

116. El Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA) colabora con sus Estados miembros en la formulación de políticas, la realización de estudios por sectores y la introducción de reformas institucionales, así como en la prestación de servicios de asesoramiento en materia de agricultura sostenible. Al mismo tiempo, la estrategia del IICA se ha centrado en la creación de nuevas redes de cooperación horizontal como el Programa Cooperativo de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria para los Trópicos (PROCITROPICS) que reúne a ocho países de la cuenca del Amazonas y las redes subregionales sobre el tema de la gestión y conservación de los recursos fitogenéticos.

117. Los países de la región indogangética han decidido unir esfuerzos para investigar las causas de la disminución de la respuesta a los insumos convencionales, así como nuevas tecnologías sostenibles apropiadas para los agricultores de esa región. El plan comenzó a aplicarse en enero de 1993 con la participación de altos funcionarios administrativos del sector de la agricultura de Bangladesh, la India, Nepal y el Pakistán, junto con centros del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales - el Instituto Internacional de Investigaciones sobre el Arroz (IRRI), el Centro Internacional del Mejoramiento del Maíz y del Trigo (CIMMUT) y el Instituto Internacional de Investigación de Cultivos para Zonas Tropicales Semiáridas (ICRISAT) - con el apoyo del PNUD, el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo Asiático y diversos

organismos donantes de carácter bilateral. El propósito del plan es facilitar la colaboración entre los países de la región y ofrecer orientación en materia de políticas y sobre un marco estratégico de investigación para abordar estas cuestiones.

118. En la esfera de la energía rural, el Banco Mundial apoya la ampliación creciente de los sistemas de distribución de electricidad. Entre los ejemplos de las innovaciones del Banco en materia de programas y proyectos en esta esfera están:

a) La utilización extensa de células fotovoltaicas en zonas rurales y pobres que no reciben los servicios de la red nacional o regional de generación de energía eléctrica (sobre todo los consultorios médicos rurales, las instalaciones de bombeo de agua en las aldeas y la carga de acumuladores para su utilización en las aldeas);

b) Un proyecto en Estonia para rehabilitar el sistema de calefacción a nivel de distrito que promueve la conversión a turba y leña de pequeñas calderas que emplean petróleo de importación;

c) Programas que fomentan el uso de combustibles no relacionados con la biomasa, como el proyecto de fomento del gas de Calub (Etiopía), que sustituye los combustibles vegetales por gas de petróleo licuado en la región sudoriental del país.

119. En su primer período de sesiones celebrado en febrero de 1994, el Comité de Fuentes de Energía Nuevas y Renovables y de Energía para el Desarrollo observó con preocupación que a las puertas del siglo XXI, 2.500 millones de personas en los países en desarrollo tenían aún escaso o ningún acceso a los suministros comerciales de energía y electricidad¹⁰. El Comité recomendó al Consejo Económico y Social que aprobara un proyecto de decisión para que el Comité pudiera celebrar un período de sesiones en febrero y marzo de 1995 a fin de ofrecer asesoramiento sobre energía para el desarrollo rural a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su tercer período de sesiones, como está previsto en el Programa 21¹¹. Las recomendaciones del Comité se presentarán ante la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su tercer período de sesiones.

B. Cooperación con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

120. Se han descrito anteriormente varias actividades de cooperación. Entre las organizaciones de las Naciones Unidas, la FAO ha tomado varias medidas como, por ejemplo, a) establecer un Programa de Acción Especial de asistencia a las políticas nacionales en materia de seguridad alimentaria; b) proporcionar fondos para apoyar las actividades entre sectores en el marco de su Grupo de Trabajo interdepartamental para el medio ambiente y el desarrollo sostenible y sus subgrupos especializados; c) crear un nuevo departamento de desarrollo sostenible que proporcionara una dirección más centralizada y hará resaltar más esta esfera de trabajo cuando se establezca a principios de 1995; y d) realizar actividades encaminadas a mejorar la capacidad de la FAO y de otras organizaciones para evaluar las políticas que integran las metas del medio ambiente con las del desarrollo sostenible.

121. Otros esfuerzos coordinados entre las organizaciones de las Naciones Unidas incluyen a) el establecimiento en cooperación con la Comisión Económica para Europa de un grupo de trabajo sobre las relaciones entre la agricultura y el medio ambiente en Europa; b) la aplicación de un criterio de desarrollo basado en sistemas agrícolas para América Latina, con el apoyo de otros organismos internacionales como el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Centro de Cooperación Internacional en Investigaciones Agrícolas para el Desarrollo Agrícola y Rural Sostenible e instituciones nacionales; c) la aplicación de un criterio integrado a las actividades relativas a la ordenación de la tierra y el agua en cooperación con la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO); d) las actividades sobre las "Estrategias del Desarrollo Agrícola Sostenible" en los países de Asia y el Pacífico, en cooperación con la CESPAO, el PNUD y la ONUDI; y e) la realización de actividades de investigación sobre sistemas agrícolas sostenibles en colaboración con las instituciones del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales.

C. Organizaciones ajenas a las Naciones Unidas

122. En el período posterior a la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo ha aumentado la cooperación en la esfera del desarrollo agrícola y rural sostenible entre las organizaciones no gubernamentales y el sistema de las Naciones Unidas. La FAO, organización técnica especializada de las Naciones Unidas en la esfera de la agricultura, cumple la función especial de fomentar esta cooperación, tanto en la formulación de políticas como en los programas sobre el terreno. Las organizaciones no gubernamentales participan en varias actividades normativas relacionadas con el desarrollo agrícola y rural sostenible, tales como las reuniones técnicas sobre el Código Internacional de Conducta sobre la distribución y utilización de plaguicidas y sobre la elaboración de normas para los productos orgánicos en el Codex Alimentarius de la FAO y la OMS. Las organizaciones no gubernamentales también cooperan desde hace tiempo en los esfuerzos de la FAO por promover la conservación y el aprovechamiento de los recursos fitogenéticos y participarán estrechamente en los preparativos de la Cuarta Conferencia Internacional sobre Recursos Fitogenéticos que se celebrará en 1996. En septiembre de 1993 la FAO organizó una consulta que centró su atención en las organizaciones no gubernamentales y el desarrollo agrícola y rural sostenible en Asia y las dificultades a que se enfrentan las políticas y las prácticas en esta esfera, y las organizaciones no gubernamentales han participado en la preparación de dos números dedicados al desarrollo agrícola y rural sostenible de la serie de estudios de la FAO sobre intercambio en materia de educación para el desarrollo, uno sobre América Latina y Asia y el otro sobre África y el Norte.

123. Sobre el terreno, la FAO y las organizaciones no gubernamentales de África, Asia meridional y América Latina han formulado componentes regionales de un programa de cooperación destinado a potenciar la capacidad de las organizaciones no gubernamentales de promover sistemas agrícolas sostenibles y la seguridad alimentaria para los hogares campesinos, para lo cual se buscan recursos. La FAO se ha valido de los servicios de una organización no gubernamental brasileña, Assesoria e Servicos a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA), para ayudar a una federación nacional de campesinos del Senegal (Fédération des organisations non gouvernementales sénégalaises (FONGS)) a realizar un análisis a

nivel de las aldeas de la repercusión del ajuste estructural en la agricultura y el medio ambiente. La cooperación sobre el terreno con las organizaciones no gubernamentales también constituye una parte importante del programa de lucha integrada contra las plagas en Asia y del programa de ordenación de los recursos agrícolas centrado en los agricultores patrocinado en Asia por el PNUD, la FAO y la ONUDI.

V. CONCLUSIONES Y MEDIDAS PROPUESTAS

A. Conclusiones: ¿se ha seguido el camino hacia el desarrollo agrícola y rural sostenible?

124. Sin contar la ausencia de indicadores lo suficientemente amplios¹², la formulación de conclusiones definitivas acerca de los progresos realizados en la aplicación de los principios del desarrollo agrícola y rural sostenible a raíz de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se dificulta por el hecho de que la cuestión del desarrollo agrícola y rural sostenible se puede ver de distinta manera según el medio socioeconómico en que se viva. En consecuencia, existen opiniones diversas respecto de la sostenibilidad del camino hacia el desarrollo agrícola y rural emprendido, la naturaleza de los problemas relacionados con el medio ambiente y la importancia que se atribuye a cada esfera programática específica del capítulo 14 del Programa 21.

125. Los efectos en el medio ambiente de los sectores agrícolas de los países de la OCDE tienen su raíz en el aumento de la producción agrícola mediante la utilización de un mayor volumen de insumos, en especial productos agroquímicos, y menos mano de obra en prácticamente la misma superficie de cultivo. Los problemas ambientales se han visto agravados por las políticas agrícolas, que han alentado el aumento de la producción de algunos productos en tierras inconsistentes y el empleo de prácticas agrícolas inapropiadas, así como por la falta de mercados para valorar los bienes ambientales públicos o el hecho de que en algunos mercados la cuestión de los costos y beneficios para el medio ambiente no tenga cabida en la toma de decisiones de los agricultores. El mensaje político evidente es que la reforma de la política agraria (que se ha iniciado en un grado limitado en muchos países de la OCDE y que está respaldada por el reciente Acuerdo de la Ronda Uruguay) es una condición necesaria para poder solucionar muchos de los problemas ambientales en la agricultura. No obstante, será necesario que esta reforma se vea respaldada por enfoques normativos certeros que permitan abordar los problemas ambientales que quedan por resolver por medios que resulten económicos teniendo en cuenta factores como la eficiencia económica interna, los presupuestos estatales y la eficiencia administrativa, y que también reduzcan a un mínimo las alteraciones del comercio internacional. En los países en desarrollo los problemas tienen que ver más con la pobreza y la falta de tecnologías productivas. En los países con economías en transición las principales dificultades que deberán encararse radican en la debilidad de las instituciones y en el desarrollo deficiente de los mercados. A estos países también les preocupan sobremanera los problemas ambientales de carácter industrial o "gris". Por consiguiente, las soluciones serán diferentes, si bien tendrán algunos aspectos en común: la necesidad de que se adopten normas coherentes y transparentes y medidas jurídicas apropiadas a nivel nacional, junto con un firme compromiso político; la amplia participación de los interesados en el proceso de toma de decisiones; y por último, medios de

garantizar que el proceso de internacionalización del comercio de productos agrícolas, las corrientes de capital y la información no repercuta de manera negativa en el medio ambiente y beneficie a los pequeños agricultores.

126. Hay amplias muestras de descontento por la falta de progresos que se observa en la marcha hacia el desarrollo agrícola y rural sostenible, a pesar del relativamente corto tiempo transcurrido desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. No obstante, el análisis anterior demuestra que sí se han realizado progresos, si bien de manera desigual y, en algunos casos, no los ha impulsado el deseo de lograr el desarrollo agrícola y rural sostenible en sí. Es evidente que queda mucho por hacer en casi todos los países y que la tarea apenas ha comenzado. Se puede concluir, sin embargo, que tal vez exista en la actualidad una necesidad menor de promover ampliamente los principios del desarrollo agrícola y rural sostenible, como se ve en el informe Brundtland, por ejemplo, y una necesidad mucho mayor de que se proceda a su aplicación científica. Esto significa que se deben fomentar actividades de carácter más práctico y estratégico; es decir, solución de problemas, investigaciones e intercambio de información y procedimientos normativos que entrañen un compromiso más firme.

127. Del intento de incorporar estas ideas, que dimanen de una amplia gama de aportes hechos al presente informe, surgieron las siguientes conclusiones más específicas que pueden dar lugar a la adopción de medidas;

a) Una agricultura productiva es un requisito indispensable del desarrollo agrícola y rural sostenible, con sus múltiples objetivos de reducir la pobreza y mejorar los medios de vida, conservando y protegiendo al mismo tiempo la base de recursos naturales. Por otra parte el logro del desarrollo agrícola y rural sostenible es un proceso lento, que exige paciencia, persistencia y la voluntad de aprovechar las oportunidades de avanzar paso a paso en una amplia gama de actividades bastante concretas, como la lucha integrada contra las plagas, si bien como parte de una estrategia general;

b) En el contexto de la situación de la mayoría de los países en desarrollo, así como de los países con economías en transición, resulta necesario crear un medio con incentivos apropiados que propicien sobre todo, las inversiones del sector privado en la agricultura y sus sistemas de apoyo, y recompensen la protección ambiental;

c) En todos los países, las políticas orientadas al fomento de la producción agrícola y de alimentos y al desarrollo rural, así como al aumento o al mantenimiento de los ingresos de las explotaciones agrícolas, a la vez que se protege la base de recursos naturales, deben ser coherentes y compatibles entre sí y apoyarse mutuamente;

d) Se necesita alcanzar una comprensión mayor y más profunda de los condicionamientos sociales, culturales, económicos o por razón del sexo, a nivel doméstico y comunitario, que influyen en la relación entre el agricultor y su medio ambiente, así como de los procesos biofísicos que subyacen a la interacción de las actividades agrícolas y las ecologías en que tienen lugar. Con tal comprensión, las políticas agrícolas y ambientales podrán ser más coherentes y compatibles entre sí, aumentará la eficacia de las medidas encaminadas a aplicarlas y se facilitará la formulación de los indicadores apropiados de las actividades agrícolas sostenibles necesarios para evaluar la

situación de una amplia variedad de ecologías que sirven de marco a la agricultura, y para vigilar los cambios que se producen en esa situación;

e) Las pruebas que aportan las explotaciones agrícolas y las comunidades en todo el mundo indican que se puede lograr la agricultura sostenible en las tres tipologías de países que se abarcan en el presente informe, de manera que se beneficien desde el punto de vista económico y del medio ambiente, los agricultores, las comunidades y las naciones. A ese respecto:

- i) En los sistemas agrícolas industrializados, la transición a la agricultura sostenible podría representar una disminución a corto plazo de los rendimientos por hectárea de entre el 10% y el 20%, si bien con niveles más altos de utilidades para los agricultores;
- ii) En las tierras de los países en desarrollo que cuentan con un elevado volumen de insumos y, a menudo, con riego, los agricultores que adoptan las tecnologías regenerativas han mantenido los rendimientos, a la vez que han reducido sustancialmente los insumos;
- iii) En las tierras diversas, complejas y carentes de recursos del tercer mundo, los agricultores que adoptan las tecnologías regenerativas han duplicado o triplicado los rendimientos agrícolas, a menudo con una aplicación escasa o nula de insumos externos, al menos a corto plazo.

No obstante, existe la necesidad de compartir mejor la información tanto sobre las tecnologías autóctonas sostenibles como sobre las tecnologías modernas, a fin de fomentar su aplicación en una mayor escala. La creación de nuevas redes y el uso de las tecnologías modernas de la información van a facilitar este proceso;

f) Las conclusiones anteriores tienden a crear conciencia de la necesidad de que se haga un hincapié significativamente mayor en una amplia gama de actividades de investigación agrícola y de intercambio de información. El hecho de que las investigaciones agrícolas carezcan en la actualidad de los fondos necesarios constituye una falla grave y de posibles consecuencias desastrosas del criterio estratégico mundial para satisfacer la demanda futura de alimentos y productos agrícolas y aplicar el desarrollo agrícola y rural sostenible. Deben fomentarse nuevas tecnologías agrícolas y explotarse mejor las existentes a fin de permitir la intensificación sostenible de la explotación de las zonas más productivas desde el punto de vista agrícola, en tanto se protegen los medios de vida en las zonas más marginales desde el punto de vista agrícola. En muchos casos, si bien existe una amplia gama de información, dicha información deberá compartirse de una manera más generalizada y equitativa.

g) El comercio, sobre todo el comercio internacional de alimentos y productos agrícolas, tiene aspectos paradójicos en lo que concierne al medio ambiente y la aplicación de los principios del desarrollo agrícola y rural sostenible. Por una parte, brinda oportunidades de ampliar la producción por encima de las necesidades del hogar y de los mercados locales y nacionales y, como resultado de ello, crea empleo, hace que aumenten los ingresos y ofrece incentivos para invertir en la agricultura. Por otra parte, al eliminar progresivamente las condiciones que limitan los mercados locales o nacionales, por la acción sin trabas de la ley de la oferta y la demanda, el comercio puede llevar a la expoliación de los recursos naturales. Sin embargo,

^a la fiscalización de las corrientes de comercio por razones ambientales no constituye por lo general una respuesta eficaz y puede llevar a formas de proteccionismo ambiental. Es preferible hacer frente al problema de los daños que se ocasionan al medio ambiente en su fuente, típicamente mediante la internalización de los factores externos, como por ejemplo, mediante la aplicación del principio de quien contamina paga;

h) Por último, para informar sobre los progresos que se realizan en el logro del desarrollo agrícola y rural sostenible, así como para hacer comparaciones entre los países y señalar las lagunas normativas que existe de partir de un conjunto convenido de indicadores. Como se ha mencionado, se están ya elaborando indicadores de la "sostenibilidad", si bien de manera bastante dispersa. Dentro de esa misma actividad, se debería proceder a mejorar el sistema existente de cuentas nacionales. La reorientación de la reunión de datos y de los sistemas de gestión de la información en cada grupo de países constituiría un componente importante de una iniciativa de este tipo.

B. Medidas propuestas

1. Estrategia general

128. En el capítulo 14 del Programa 21 se ofrece un amplio plan de medidas de aplicación de los principios del desarrollo agrícola y rural sostenible, basado en varias esferas programáticas bien definidas. La puesta en práctica del desarrollo agrícola y rural sostenible requiere una normativa nacional adecuada tanto a nivel macroeconómico como de los sectores agrícola y rural con arreglo a un marco convenido internacionalmente de prácticas relativas al comercio y las corrientes de capital y el tratamiento de los derechos de propiedad, la creación de mecanismos que faciliten una amplia participación popular en la adopción de decisiones y un avance en varias esferas técnicas distintas aunque interrelacionadas, como la conservación y el ordenamiento de la tierra y el agua, los recursos genéticos, la lucha integrada contra las plagas y los sistemas de nutrientes vegetales, para mencionar sólo algunas de las esferas señaladas en el capítulo. En dichas esferas la tarea consiste en lograr una mayor comprensión de los procesos, precisar conceptos y criterios, financiar actividades en el terreno y extraer enseñanzas de los errores y de los éxitos.

129. En consecuencia, la estrategia general deberá centrarse en las cuestiones más amplias de los cambios institucionales y de política que se precisan para proporcionar los incentivos y los mecanismos de apoyo necesarios para la adopción de la tecnología que se requiere para aumentar la eficacia productiva a la vez que se promueve la diversidad, se aumenta la capacidad de recuperación y se reducen al mínimo los riesgos para el medio ambiente. Con respecto a los gobiernos nacionales, lo que hace falta es un mayor compromiso político por su parte para que asuman la responsabilidad de encabezar los avances hacia el desarrollo agrícola y rural sostenible mediante la introducción de los cambios normativos necesarios y el fomento de la participación de particulares, organizaciones comunitarias y organizaciones no gubernamentales.

130. Todas estas medidas a nivel nacional se deben formular en un marco político más amplio en que se ponga de relieve el compromiso de alcanzar las metas relacionadas en gran medida con lo social. Entre estas medidas se cuentan la reducción de los niveles de pobreza, la incorporación de los factores demográficos en el desarrollo y el medio ambiente, y la habilitación de la mujer para que haya más igualdad entre los sexos. Se logrará avanzar hacia estas metas mediante el cumplimiento de objetivos más específicos, como el acceso de toda la población a la

educación primaria y los servicios de salud, incluida la salud reproductiva, establecidos en varias conferencias de las Naciones Unidas¹³.

131. Lo que debe hacer la comunidad internacional, incluidos los países donantes y los organismos multinacionales, es dar forma y apoyo a la aplicación de estas medidas abordando las cuestiones relativas a la financiación para el desarrollo, la deuda internacional, el comercio y el medio ambiente, la transferencia de tecnologías y los derechos sobre la propiedad intelectual, y las recompensas por la ordenación del medio ambiente. Lo que se pretende es una transición más rápida al desarrollo agrícola y rural sostenible.

2. Medidas específicas propuestas

132. Las propuestas que figuran a continuación son el resultado de las consultas celebradas entre la FAO en su calidad de jefe de proyecto y sus colaboradores, incluidas las organizaciones no gubernamentales, para la preparación del presente informe. Estas propuestas se presentaron en forma de bosquejo ante el Consejo de la FAO en su 107º período de sesiones en noviembre de 1994, y el Consejo aprobó su presentación a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

Las propuestas son las siguientes:

a) Elaborar indicadores para seguir de cerca la situación y las tendencias de las distintas dimensiones agrícolas y no agrícolas de los objetivos del desarrollo agrícola y rural sostenible y directrices para la aplicación de prácticas agrícolas sostenibles en distintas ecologías y situaciones socioeconómicas. Existe la necesidad de contar con una mejor información estadística y de elaborar indicadores sencillos y de bajo costo para seguir de cerca la marcha del desarrollo agrícola y rural sostenible. Se necesitan principios y directrices para ayudar a los países a reunir y analizar la información en la zona agroecológica o a nivel del sistema agrícola a fin de promover políticas adecuadas de desarrollo agrícola rural sostenible. Ya está en marcha en varias organizaciones la creación de sistemas de información para analizar de manera integrada las dimensiones ecológica, social y económica del desarrollo agrícola y rural sostenible, si bien esta labor se realiza aún de manera fragmentada y poco conspicua. Debe acelerarse esta labor y efectuarse en forma más coordinada entre los organismos, las organizaciones no gubernamentales y los países. Debe procurarse cuanto antes entablar relaciones de colaboración con los países para crear la base de información, elaborar los indicadores y establecer los sistemas de información en materia de desarrollo agrícola y rural sostenible;

b) Examinar las políticas a nivel del conjunto de la economía y por sectores respecto de su compatibilidad con los objetivos del desarrollo agrícola y rural sostenible y aplicar los incentivos apropiados y otras medidas para promover la adopción de prácticas agrícolas sostenibles y alcanzar otros objetivos del desarrollo agrícola y rural sostenible. Algunos países ya han iniciado o van a iniciar exámenes amplios de sus políticas como parte de los planes nacionales de acción en materia del medio ambiente y en actividades análogas. No obstante, muchos países aún no lo han hecho, por lo que con frecuencia las políticas a nivel del conjunto de la economía y por sectores son muy disímiles en cuanto al modo de enfocar el desarrollo agrícola y rural sostenible y la repercusión que tiene cada una en esta esfera. Se debe procurar establecer un marco normativo compatible y coherente que permita iniciar programas y proyectos que cumplan los amplios objetivos del desarrollo agrícola y rural sostenible, adaptados a las situaciones particulares de los distintos países, e internaliza cada vez más los factores externos relacionados con el medio ambiente en los precios del mercado;

c) Incrementar el apoyo al desarrollo de la investigación y la tecnología para la intensificación sostenible de la agricultura mediante el fortalecimiento de las instituciones nacionales de investigación, el fomento de redes regionales de cooperación y un mayor apoyo al sistema del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales. Las investigaciones agrícolas, sobre todo las investigaciones de naturaleza estratégica, encaminadas a resolver los problemas, carecen por lo general de financiación adecuada, a pesar de que existen mecanismos de financiación para esos fines como el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales y sus Centros Internacionales de Investigación Agrícola, incluido el Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional. Es posible que la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible decida apoyar la reciente iniciativa del Banco Mundial respecto de la financiación en el marco del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales y recomendar a los donantes que presten un apoyo más consecuente con los objetivos del desarrollo agrícola y rural sostenible;

d) Ampliar a un número mayor de países los programas y proyectos de la FAO en curso para la ordenación sostenible de tierras y aguas en la agricultura, la lucha integrada contra las plagas y los sistemas integrados de nutrición de las plantas, con la colaboración de otras instituciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), los Centros del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y distintas organizaciones no gubernamentales. La estrategia para aplicar los principios del desarrollo agrícola y rural sostenible consiste en avanzar en varias esferas programáticas bien definidas. La FAO ha definido varias de estas esferas como Programas de Acción Especiales que cuentan con la colaboración de varias otras instituciones, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, entre otras, a fin de elaborar, financiar y ejecutar proyectos y extraer las enseñanzas pertinentes. Es posible que la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible decida hacer resaltar el Marco Integrado de Programas de Cooperación para una agricultura y un desarrollo rural sostenibles de la FAO y sus Programas de Acción Especiales componentes, como medio de aunar en una esfera programática las iniciativas de los diferentes colaboradores en favor del desarrollo para alcanzar el desarrollo agrícola y rural sostenible;

e) Fortalecer las medidas nacionales e internacionales para la conservación y utilización sostenible de los recursos zoogenéticos, haciendo que la cooperación y el apoyo internacionales alcancen un nivel semejante al de otras iniciativas en curso relacionadas con los recursos fitogenéticos. Recientemente se han realizado progresos en lo que respecta a la modificación del Compromiso Internacional sobre recursos fitogenéticos para la agricultura de manera que coincida con la Convención sobre la diversidad biológica, la definición del concepto de los derechos de los agricultores y la iniciación del proceso preparatorio de la Cuarta Conferencia Técnica Internacional sobre recursos fitogenéticos, que se celebrará en 1996. No se ha logrado dirigir con igual éxito la atención internacional a la esfera de los recursos zoogenéticos, ni se han logrado progresos comparables en esta esfera, si bien ha salido publicada la primera lista mundial de alerta sobre especies amenazadas. En la actualidad se prepara una estrategia mundial para la conservación de los recursos zoogenéticos y se examina la posibilidad de ampliar el mandato de la Comisión de recursos genéticos vegetales para que abarque otras formas de recursos genéticos. Es posible que la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible decida apoyar estos procesos;

f) Promover la cooperación internacional y las medidas nacionales en materia de producción sostenible y compatible con el medio ambiente y de utilización de la energía por las comunicaciones rurales y la agroindustria. La tarea consiste en preparar una estrategia que facilite y acelere la transición hacia la utilización sostenible de una combinación adecuada de fuentes tradicionales convencionales y renovables de energía para las comunidades rurales y de actividades económicas rurales en distintas situaciones socioeconómicas;

g) Analizar las repercusiones para el desarrollo agrícola y rural sostenible del Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales¹⁴ a nivel nacional, regional e internacional, por medio de la colaboración de la FAO con la UNCTAD y el propuesto Comité de Comercio y Medio Ambiente de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Hay una preocupación generalizada de que el cambio hacia la liberalización del comercio de alimentos y productos agrícolas derivado de la conclusión de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, por mucho que beneficie a los países y los agricultores que puedan aprovechar las oportunidades de mercado resultantes, pueda tener consecuencias adversas para el medio ambiente y las pequeñas explotaciones agrícolas. También preocupa que se rebaje unilateralmente el nivel de protección del medio ambiente para mantener la competitividad nacional en los mercados de alimentos y productos agrícolas. El objetivo del análisis sería evaluar estas preocupaciones, precisar los problemas y recomendar soluciones;

h) Velar por que el logro de los objetivos del desarrollo agrícola y rural sostenible se alcance con la plena participación de la población rural y sus comunidades y se potencie la capacidad de los gobiernos locales y las organizaciones no gubernamentales del sector privado, así como de las organizaciones de la población rural (organizaciones de agricultores, cooperativas, organizaciones de los trabajadores rurales, grupos oficiosos, asociaciones de la comunidad, entre otras) de tomar decisiones y de ejecutar programas de desarrollo agrícola y rural compatibles con el medio ambiente y justos desde el punto de vista social. La participación implica la democratización y la reducción eficaz de las limitaciones culturales, económicas y políticas a la formación de grupos locales de variados tipos (de los que forme parte la población autóctona, los agricultores, las mujeres, los jóvenes de las zonas rurales, entre otros). Los mecanismos existentes para mejorar este proceso en las zonas rurales deben ser objeto de examen por todas las organizaciones interesadas, incluida la FAO, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el PNUD, así como por los organismos gubernamentales nacionales y locales y las organizaciones no gubernamentales.

El objetivo de estos exámenes debe ser el perfeccionamiento de los mecanismos existentes y la elaboración de nuevos mecanismos, mientras que estos exámenes puedan formar parte de la labor permanente de vigilancia de la Conferencia Mundial sobre reforma agraria y desarrollo rural (CMRADR)¹⁵, y del plan de acción de la FAO para la participación de la población en el desarrollo rural¹⁶.

133. Si la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible llegara a aprobar la adopción de las medidas propuestas, los mecanismos de cooperación establecidos por el jefe de proyecto para la preparación del presente informe podrían servir también para aplicarlas en un marco de colaboración. La base de esta colaboración sería la ventaja institucional relativa de los diversos colaboradores.

Notas

¹ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I, resoluciones aprobadas por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo II.

² Roma, FAO, 1987 (C 87/27, julio de 1987).

³ Oxford y Nueva York, Oxford University Press, 1987.

⁴ Consejo de la FAO, Informe de la Conferencia sobre la Agricultura y el Medio Ambiente auspiciada por la FAO y los Países Bajos (Roma, FAO, mayo de 1991), apéndice A, primera parte, secc. II 1).

⁵ Roma, FAO, 1993 (C 93/24, noviembre de 1993).

⁶ AT 2010 proyecta una situación positiva (esto es, la más probable), en lugar de una situación normativa (o deseable).

⁷ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Convenio sobre la diversidad biológica (Centro de Actividades del Programa de Derecho e Instituciones relacionados con el Medio Ambiente), junio de 1992.

⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 1987.

⁹ Roma, FAO, 1986 (M/R8130/E/5.86/1/3000).

¹⁰ Véanse Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1994, Suplemento No.

¹¹ Ibíd., cap. I, secc. B, proyecto de decisión I.

¹² Diversos organismos, como el Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible de la Secretaría de las Naciones Unidas, la FAO, la División de Estadística de la Secretaría de las Naciones Unidas, el PNUMA, la OMS, la OCDE y varias organizaciones no gubernamentales están preparando una serie de indicadores de sostenibilidad, incluidos los del capítulo 14 del Programa 21, si bien esta labor se encuentra sólo en la etapa preliminar.

Notas (continuación)

¹³ Entre las conferencias recientes se incluyen la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y la Conferencia Internacional sobre Nutrición, celebradas ambas en 1992, y la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en 1994. Naturalmente, estos objetivos se remontan a la Conferencia Mundial de la Alimentación, celebrada en 1974, y a la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, celebrada en 1979.

¹⁴ Instrumentos jurídicos que incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, hechos en Marrakech el 15 de abril de 1994, vol. I.

¹⁵ Véase Informe de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Roma, 12 a 20 de julio de 1979 (WCARRD/REP), transmitido a los miembros de la Asamblea General mediante una nota del Secretario General (A/34/485)

¹⁶ Roma, FAO, 1992.
