

## Hambre de cambio: una nueva dirección para la agricultura sostenible en los PMA

**Los países menos adelantados están disputando una carrera contra el reloj para impulsar la seguridad alimentaria en vista del rápido crecimiento de su población urbana y del descenso de la productividad agrícola. Desde comienzos del decenio de 1980, el planteamiento político convencional ha consistido en una menor participación de los gobiernos en el sector agrícola y en recurrir más a los incentivos de precios para estimular la inversión privada e incrementar la eficiencia. Habida cuenta del fracaso de esa política, la UNCTAD sostiene que es necesario replantearla y volver a poner la agricultura en el centro de la estrategia integral de desarrollo de los países menos adelantados (PMA).**

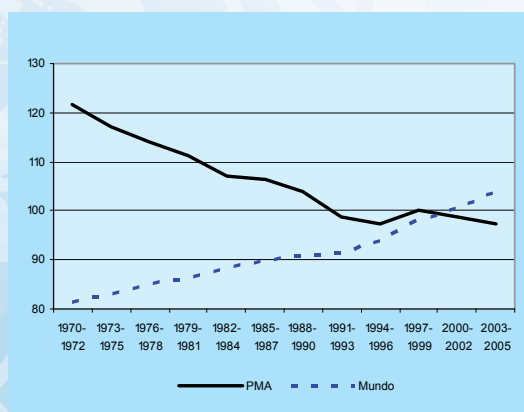
### El reto para quienes formulan la política

A pesar de que los precios de los alimentos han bajado los valores máximos alcanzados en el verano de 2008, el número de los que crónicamente padecen hambre está en aumento y supera ya los 1.000 millones. De los 33 países que están permanentemente en situación de inseguridad alimentaria, 22 son menos adelantados. Más preocupante aún es el hecho de que muchos PMA siguen corriendo el riesgo de quedar atrapados en un círculo vicioso de pobreza, inseguridad alimentaria y crisis externas, tanto provocadas por el hombre como naturales.

### Superar las limitaciones estructurales

El descenso de la producción de alimentos per cápita ha sido un problema de larga data en los PMA (gráfico 1), agravado por las previsiones según las cuales su población prácticamente se duplicará, de 670 millones en 2000 a 1.300 millones en 2030, principalmente en las zonas urbanas. La situación de África es especialmente preocupante ya que sus agricultores han perdido un 25 por ciento de su poder de compra en los últimos 25 años, y los ingresos medios por explotación son inferiores a 200 dólares per cápita.

**Gráfico 1**  
**Producción de alimentos per cápita**  
**en los PMA, 1970-2005 (índice, 1999-2001 = 100)**



Fuente: Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD basadas en datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, 2008), servicio de estadísticas en línea FAOSTAT.

Para hacer frente a la inseguridad alimentaria será fundamental superar las limitaciones macroeconómicas y estructurales que se oponen al aumento de la producción agrícola. Para ello es esencial utilizar políticas fiscales y monetarias más expansivas (véase el Resumen de la UNCTAD Nº 14). Pero al mismo tiempo, es necesario establecer vínculos más estrechos entre los sectores agrícola y no agrícolas que puedan estimular el crecimiento y crear empleo. Las posibilidades de éxito son reales: Según algunas estimaciones sobre África, cada aumento de un dólar en los ingresos rurales podría dar lugar a un aumento de 1,50 dólares en otros sectores porque los nexos entre la producción y el consumo serán más sólidos. En algunos países esa cifra podría ser tres veces mayor.

Es especialmente difícil obtener esos beneficios en los PMA porque la gran mayoría de las explotaciones agrícolas tienen menos de 2 ha y muchas de ellas bastante menos. Los mercados imperfectos de factores, los altos precios de los insumos, la infraestructura deficiente, las limitaciones de acceso al crédito y la falta de investigación y desarrollo interponen obstáculos al aumento de la producción de esas explotaciones, que además, se encuentran entre las más vulnerables al cambio climático. Se calcula que la producción agrícola en algunos países africanos se podría reducir a la mitad como consecuencia del aumento de la temperatura en todo el mundo. Para responder a estos desafíos es preciso emplear medidas más específicas.

A consecuencia de estas limitaciones al incremento de la producción agrícola, un número cada vez mayor de países ha pasado a depender cada vez más de las importaciones de alimentos, lo cual los hace vulnerables a los incrementos súbitos de las importaciones y las crisis de precios y aumenta las posibilidades de endeudamiento alimentario. Habida cuenta de que los alimentos constituyen del 40% al 80% del gasto de las familias en la mayoría de los PMA, las vulnerabilidades macroeconómicas y microeconómicas están estrechamente relacionadas y se refuerzan mutuamente.

La creación de un mecanismo internacional de crédito destinado a estos problemas podría aliviar las limitaciones de liquidez de los países en desarrollo importadores netos de alimentos y facilitar las importaciones de alimentos en caso de urgencia. Sin embargo, se necesitará un apoyo asequible, previsible y a largo plazo para romper el círculo vicioso en que se encuentran los productores del sector.

### Aumentar la inversión

La mejora del acceso a los mercados mundiales será vital para el crecimiento sostenido de la agricultura en los PMA. Pero, dadas sus rigideces de oferta, no se trata de una pana-



cea instantánea. Los responsables políticos deben tener en cuenta también la posibilidad real de que los ingresos por exportaciones agrícolas tengan una contrapartida negativa en términos de seguridad alimentaria. La clave para hacer que los PMA dispongan de más opciones consiste en cerrar la insuficiencia crónica de inversiones en el sector rural.

Es necesario aumentar la inversión para crear mayor capacidad en los agricultores; fomentar la adopción de nuevas tecnologías e innovaciones; desarrollar la infraestructura (carreteras, irrigación, etc.) y aumentar otros servicios de apoyo a los mercados. La FAO estima que se necesitarán entre 40.000 y 50.000 millones de dólares de inversión pública al año en todos los países en desarrollo durante los dos próximos decenios. Las Naciones Unidas calculan que simplemente para lograr el primer ODM, en el África subsahariana se requerirá un aumento de las inversiones en la agricultura de unos 8.000 millones de dólares al año. El aumento de la inversión en infraestructura de transporte y ordenación de aguas será especialmente importante. Aunque el papel vector corresponderá al sector público, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y las fundaciones internacionales también pueden contribuir a reducir la brecha de inversión. Habrá que combinar políticas macroeconómicas favorables a la inversión con un mayor acceso al crédito en condiciones asequibles, especialmente para los agricultores con explotaciones pequeñas y medianas.

En el compromiso de Maputo de la Unión Africana, los gobiernos del África Subsahariana prometieron destinar un promedio del 10% del gasto público a la agricultura y el desarrollo rural. Sin embargo, en la actualidad esa cifra es inferior a la mitad y los impuestos que gravan al sector siguen siendo relativamente altos. Además, la proporción de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) total destinada a la agricultura bajó de su máximo de alrededor del 18% en 1979 a menos del 4% en 2007.

Para dar respuesta a las necesidades de inversión de los PMA será necesario aumentar la asistencia para el desarrollo y utilizar fuentes innovadoras de financiación para el desarrollo. La Cumbre del Grupo de los Ocho celebrada en L'Aquila en 2009 fue un paso en la dirección correcta, pero habrá que hacer más.

### Mejores instituciones locales de apoyo agrícola

La experiencia reciente ha demostrado los peligros de depender excesivamente de las fuerzas del mercado para impulsar el desarrollo agrícola. El papel del Estado sigue siendo fundamental, no sólo en la creación de un entorno macroeconómico propicio y la prestación de servicios eficientes de infraestructura para el sector, sino también en la socialización del riesgo y la asistencia a los agricultores en caso de crisis. Para ello habrá que forjar nuevas asociaciones que presten especial atención al fortalecimiento del pequeño agricultor, que suelen tropezar con graves limitaciones institucionales con respecto al régimen de tenencia de la tierra, el acceso a los insumos y los servicios de apoyo tecnológico que redundan en desmedro de su capacidad para reaccionar ante crisis externas e internas. En algunos países, esas asociaciones se establecerán con servicios adecuados de la cadena de abastecimiento del sector privado, aprovechando inicialmente los conocimientos de las empresas extranjeras.

El Estado debería proteger los derechos del pequeño agricultor a la tierra y otros bienes y promover al mismo tiempo la utilización sostenible de los recursos naturales. Debería también prestar apoyo a los grupos y las cooperativas de agricultores, hablar con ellos y encontrar medios de realzar el papel de la mujer, a la que cabe una función importante en el sector agrícola de la mayoría de los PMA.

Se necesitará una acción institucional innovadora para asegurar la financiación (estacional y a más largo plazo). Los créditos blandos y a fondo perdido, los programas de auto-financiación, los incentivos fiscales y la microfinanciación tienen todos un papel que desempeñar. Pero los bancos de desarrollo agrícola tendrán que proporcionar una plataforma financiera sólida a la vez que se disponen medidas que alienten a los bancos comerciales a llevar sus servicios hasta las zonas rurales.

### Capacitación tecnológica

El cambio tecnológico en la agricultura requiere una mayor inversión en investigación y desarrollo, pero también la adaptación de las estructuras de conocimiento para que las investigaciones en curso y las actividades conexas promuevan un tipo de desarrollo agrícola sostenido que sea apto para las

necesidades y las condiciones locales. En muchos países falta una visión compartida por agricultores, investigadores y responsables políticos acerca de las necesidades tecnológicas y de capacitación. Las instituciones públicas de investigación centradas en los problemas de la agricultura, como Embrapa en el Brasil, tienen una clara función que cumplir. Es necesario también prestar mayor atención a la difusión del conocimiento y la gestión y el intercambio de métodos innovadores y experiencias que hayan dado buenos resultados, prestando especial atención a las necesidades de los pequeños productores.

Es urgente invertir la tendencia al declive en la inversión en investigación en agricultura que se da en muchos PMA. La comunidad internacional tiene un importante papel que desempeñar habida cuenta de que el presupuesto nacional para I+D en el sector agrícola suele ser escaso. El establecimiento o fortalecimiento de centros regionales de excelencia para la investigación agrícola serviría para fomentar la capacidad fundamental de investigación y la masa de recursos financieros necesarios para lograr economías de escala.

También es importante que los responsables de las políticas en los PMA sopesen las cuestiones relativas a la propiedad intelectual teniendo en cuenta las necesidades de sus agricultores. En este sentido sería conveniente hacer un esfuerzo internacional de capacitación para ayudar a entender mejor las normas, flexibilidades y excepciones, así como las amenazas que existen en este terreno.

### Mayor cooperación Sur-Sur

El crecimiento del comercio Sur-Sur puede abrir nuevas oportunidades de mercado y contribuir a establecer un entorno más propicio en el que los países puedan dar mejor acceso al mercado sin perjuicio de las medidas para fomentar la capacidad productiva del sector, mediante la protección selectiva de productos estratégicos entre otras cosas. El Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC) es una medida promisoría a ese respecto, especialmente si la cooperación Sur-Sur se amplía a una financiación efectiva del comercio, la creación de consorcios de exportación y la prestación de servicios colectivos de comercialización.

La planificación de las inversiones también se podría beneficiar de una sólida dimensión regional y Sur-Sur. Los fondos de inversión y los bancos de desarrollo regionales, tal vez utilizando fondos soberanos que ya existen, en los países en desarrollo, podrían ser un medio de ampliar los recursos disponibles para el sector privado. El intercambio de experiencia y capacidad entre países en desarrollo podría contribuir a la formulación y aplicación de esos planes. Así ocurre ya en algunos casos. EMBRAPA, por ejemplo, comparte su experiencia con otros países en desarrollo en América Latina y África. Sería útil difundir la experiencia satisfactoria de países como Brasil, Indonesia y Tailandia, mediante viajes de estudio y capacitación, pero se necesita más apoyo, tanto a través de las organizaciones multilaterales como mediante la cooperación triangular.

### Hacia un planteamiento integrado

Un aumento de la inversión pública, una mayor cooperación Sur-Sur y asociaciones más firmes entre los sectores público y privado, junto con la integración de las políticas agrícolas regionales en las estrategias nacionales de desarrollo y la eliminación de las subvenciones de la OCDE a la agricultura, pueden servir de sólida plataforma para promover mejores perspectivas de crecimiento y comercio de los PMA. Es de importancia crucial que la estrategia agrícola en los PMA se desarrolle de forma más integrada y teniendo en cuenta las nuevas amenazas del cambio climático. La revolución verde de Asia sirve de modelo. Sin embargo, ese modelo dependía de una gestión del abastecimiento de agua, principalmente para regadíos y de una utilización intensiva de plaguicidas importados, lo que tendía a favorecer a las explotaciones agrícolas más grandes. Tal vez no sea ella la solución apropiada para los problemas con que tropiezan los pequeños agricultores de muchos PMA en la actualidad. Sin embargo, una lección que perdura de esa experiencia es que para erradicar la inseguridad alimentaria endémica y la pobreza crónica será necesario que la comunidad internacional establezca una verdadera asociación con los PMA a fin de promover los cambios estructurales y las inversiones necesarios para desarrollar sus sectores agrícolas. En 2011, Turquía será sede de la cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los PMA; se trata de una oportunidad para promover nuevas ideas sobre el desarrollo agrícola y poner fin al flagelo del hambre en el mundo.