



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
30 de julio de 2015
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

62º período de sesiones

Ginebra, 14 a 25 de septiembre de 2015

Tema 6 del programa provisional

Evolución del sistema internacional de comercio y sus tendencias desde una perspectiva de desarrollo

El papel de los pequeños agricultores en la producción y el comercio sostenibles de los productos básicos

Informe de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Aprovechando el impulso generado por la atención que se dedicó a los pequeños agricultores en 2014, el informe de la UNCTAD titulado *Commodities and Development Report 2015*, de próxima publicación, prosigue el análisis del mismo tema y sostiene que los pequeños agricultores son actores clave en la búsqueda de un modelo de desarrollo agrícola más incluyente y sostenible desde un punto de vista social y ambiental. Su mero número hace que los pequeños agricultores merezcan una atención específica si a lo que se aspira es a “no dejar a nadie en el camino” en los esfuerzos que van a desplegarse para lograr los futuros objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Esta nota presenta las conclusiones del informe y sus mensajes clave, así como las principales dificultades que afrontan los pequeños agricultores y una serie de recomendaciones de políticas para aprovechar su posible contribución a la producción y el comercio sostenibles de productos básicos. Aparte de las soluciones probadas y las buenas prácticas que se han identificado en muchos países, el *Commodities and Development Report 2015* ofrece un marco de políticas que combina medidas a nivel nacional, regional e internacional y un plan de acción conexo sobre los pequeños agricultores basado en el enfoque integrado del comercio, las finanzas, la inversión y la tecnología de la UNCTAD. El informe subraya la necesidad de contar con políticas claras y un liderazgo fuerte en los niveles más elevados (nacional, regional e internacional), así como la importancia primordial de alinear las políticas en esos tres niveles. Dado que no cabe seguir aplicando las fórmulas habituales para alcanzar los futuros objetivos de desarrollo sostenible, urge establecer un mecanismo para reforzar la rendición de cuentas mediante una supervisión de los avances en el cumplimiento de los principales compromisos adquiridos en relación con los pequeños agricultores.



I. Introducción

1. En 2014 abundaron los buenos augurios para los pequeños agricultores. Tanto es así que la contribución de los agricultores familiares y los pequeños agricultores a la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible fue específicamente reconocida por la Asamblea General de las Naciones Unidas cuando declaró 2014 “Año Internacional de la Agricultura Familiar”. La Unión Africana, por su parte, proclamó 2014 “Año Africano de la Seguridad Alimentaria”. Aprovechando este impulso, el informe de la UNCTAD titulado *Commodities and Development Report 2015* prosigue el análisis del tema de los pequeños agricultores en 2015, año decisivo para la agenda internacional para el desarrollo. El informe se refiere a los individuos cuya actividad agrícola se desarrolla en fincas de hasta 2 ha y sostiene que los pequeños agricultores son actores clave en la búsqueda de un modelo de desarrollo agrícola más incluyente y sostenible desde un punto de vista social y ambiental. Su mero número hace que los pequeños agricultores merezcan una atención específica si a lo que se aspira es a “no dejar a nadie en el camino” en los esfuerzos que van a desplegarse para lograr los futuros objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

2. Pese a la diversidad de los contextos y a las limitaciones en materia de datos, según el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, cerca de 2.500 millones de personas trabajan a tiempo parcial o completo en 500 millones de pequeñas explotaciones agrícolas en todo el mundo¹. En cuanto a la distribución geográfica de las pequeñas explotaciones agrícolas (es decir, aquellas cuya superficie es inferior a 2 ha), según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sobre el período 2001 a 2004, cerca del 87% se encuentran en la región de Asia y el Pacífico, el 8% en África, el 4% en Europa y menos del 1% en América Latina. Por ejemplo, en África hay unos 45 millones de pequeñas explotaciones que en la mayor parte de los casos son de subsistencia y funcionan total o parcialmente con mano de obra familiar, compuesta sobre todo por mujeres².

3. Los pequeños agricultores cubren cerca del 70% de la demanda total de alimentos en África y suministran en torno al 80% de los alimentos que se consumen tanto en Asia como en el África Subsahariana³. Además, producen el grueso de las principales exportaciones agrícolas de varios países en desarrollo. Por ejemplo, en Ghana, la producción de cacao está copada por miles de pequeños agricultores que cultivan menos de 2 ha por explotación. En gran medida gracias a ellos, Ghana produce cerca de un 20% del cacao mundial y se ha situado como segundo productor de cacao del mundo, alimento cuya exportación le reporta el 40% de sus ingresos en divisas y que representa entre el 8% y el 12% de su producto interno bruto (PIB)⁴.

4. Sin embargo y pese a su importante contribución, los pequeños agricultores han sido víctimas de un descuido benigno por parte de los encargados de la formulación de las políticas y la comunidad internacional. A ello se debe el elevado porcentaje de pequeños agricultores en el mundo en desarrollo que siguen siendo pobres. Según las estimaciones, el 70% de los 1.400 millones de personas del mundo en desarrollo en

¹ Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2013, *Smallholders, Food Security, and the Environment* (Roma), disponible en: http://www.ifad.org/climate/resources/smallholders_report.pdf (consultado el 15 de julio de 2015).

² FAO, 2011, *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2010-2011. Las mujeres en la agricultura: Cerrar la brecha de género en aras del desarrollo* (Roma), disponible en: <http://www.fao.org/docrep/013/i2050s/i2050s.pdf> (consultado el 16 de julio de 2015).

³ Véase la referencia en la nota 1.

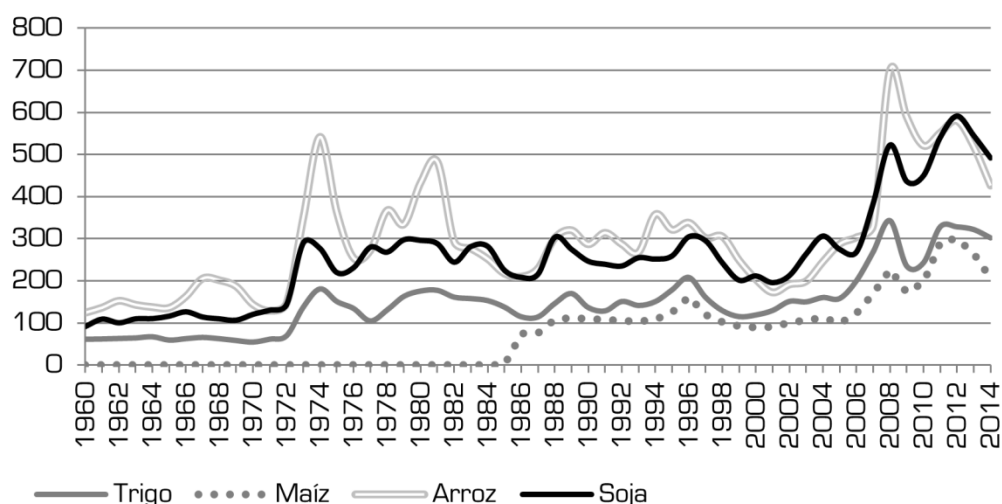
⁴ Véase el documento Ghana: A self-assessment guide for the cocoa sector, disponible en: <http://edes.coleacp.org/en/edes/news/30589-ghana-self-assessment-guide-cocoa-sector> (consultado el 16 de julio de 2015).

situación de extrema pobreza viven en zonas rurales, sobre todo en el Asia Meridional y el África Subsahariana⁵. Partiendo de esta cruda realidad, el *Commodities and Development Report 2015* examina la situación actual de la pequeña agricultura e identifica qué acciones se han de reforzar y cuáles son los cambios necesarios a nivel de políticas para reducir la inseguridad alimentaria y nutricional y la pobreza y lograr una mayor inclusión económica y social de los pequeños agricultores.

5. El informe resulta pertinente y oportuno por tres motivos. En primer lugar, los pequeños agricultores son imprescindibles para alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria guardando un equilibrio con las consideraciones de sostenibilidad. Dado que hay mayor preocupación por la inseguridad alimentaria desde la crisis de 2008 y en vista de la carestía de los alimentos constatada desde entonces (véase el gráfico 1), es preciso dar mayor reconocimiento al peso de los pequeños agricultores en el logro de los objetivos de la seguridad alimentaria.

Gráfico 1

Precios nominales internacionales del trigo, el maíz, el arroz y la soja (dólares de los Estados Unidos por tonelada), 1961-2014



Fuente: Secretaría de la UNCTAD a partir de UNCTADStat.

6. En segundo lugar, el informe analiza los obstáculos que dificultan el desarrollo sostenible de la pequeña agricultura a nivel nacional, regional y mundial, presenta soluciones probadas para mejorar las condiciones económicas de los pequeños agricultores y propone soluciones nuevas. En ese sentido, destaca la necesidad de contar con una combinación de políticas que atiendan a las necesidades específicas de los pequeños agricultores a nivel nacional, regional e internacional. Por ello el informe constituye una referencia pertinente y oportuna para los encargados de la formulación de las políticas y otros interesados en las cuestiones relacionadas con la pequeña agricultura en los preparativos para la Cumbre de la Asamblea General para la Aprobación de la Agenda para el Desarrollo Después de 2015, que tendrá lugar en septiembre de 2015, la décima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Cumbre sobre el Clima, cuya celebración está prevista para diciembre de 2015, en Nairobi y París respectivamente. En tercer lugar, el informe también resulta pertinente para los actuales debates previos al 14º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, que tendrá

⁵ Véase <http://data.worldbank.org/topic/agriculture-and-rural-development> (consultado el 16 de julio de 2015); y FAO, 2011, como en la nota 2.

lugar en Lima en marzo de 2016. En las secciones siguientes se presentan las conclusiones y los mensajes clave del informe, las principales dificultades que afrontan los pequeños agricultores y una serie de recomendaciones de políticas para aprovechar su posible contribución a la producción y el comercio sostenibles de productos básicos.

II. Conclusiones

A. Descuido de los pequeños agricultores por parte de las políticas

7. Hace tiempo que se viene debatiendo si las explotaciones más productivas y beneficiosas para el desarrollo agrícola general son las explotaciones pequeñas o las grandes. Varios estudios apuntan a que las explotaciones pequeñas son más productivas que las grandes en virtud de la llamada relación inversa entre el tamaño de la explotación y su productividad. Estos estudios aportan información que según afirman demuestra que los pequeños agricultores tienen menos costos de transacción por unidad debido a que funcionan en zonas rurales donde abunda la mano de obra pero escasea el capital. Los detractores de este punto de vista sostienen que las grandes explotaciones no están lo bastante representadas en las muestras como para poder extraer conclusiones ponderadas sobre la productividad de unas y otras explotaciones. De cualquier modo, la formulación de las políticas agrícolas no se ha visto influida por estas dos visiones contrarias y casi siempre ha favorecido a los agricultores a gran escala.

8. Si bien la inversión extranjera directa (IED) en agricultura representa una parte mínima del total de los flujos de IED⁶, en los últimos años se ha producido un incremento en el número de adquisiciones de tierras a gran escala en los países en desarrollo. Miembros del mundo de la agroindustria, fondos (soberanos) de inversión y organismos gubernamentales han adquirido derechos a largo plazo mediante la compra o el arrendamiento a largo plazo (en general entre 50 y 100 años) de grandes extensiones de tierra (de más de 1.000 ha en muchos casos)⁷. Las inversiones del sector privado se han visto determinadas fundamentalmente por la perspectiva de un alza en los precios de los productos agrícolas básicos y una mayor rentabilidad del capital invertido, mientras que las inversiones públicas han obedecido a motivos de seguridad alimentaria y energética.

9. Como consecuencia de la preferencia por las explotaciones agrícolas de gran tamaño, durante los años ochenta y noventa, muchos países, especialmente en África, retiraron las ayudas estatales destinadas a los pequeños agricultores con arreglo a programas de ajuste estructural según los cuales había que reducir el papel del Estado y “lograr precios correctos”. El desmantelamiento de las juntas de comercialización de cultivos supuso la eliminación o disminución de los servicios de extensión y el cese del suministro de insumos (por ejemplo, fertilizantes y plántones) a los pequeños agricultores, en particular porque el sector privado no fue capaz de dar un paso adelante y ocupar el hueco dejado por las instituciones públicas tradicionales. En consecuencia, los pequeños agricultores vieron vedado su acceso a los factores de producción que eran esenciales para lograr una mayor productividad. También

⁶ Véase, por ejemplo, UNCTAD, Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2009: Empresas transnacionales, producción agrícola y desarrollo (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

⁷ Los datos demuestran que las inversiones a gran escala suelen proceder del extranjero; véase, por ejemplo, K Deininger y D Byerlee, 2012, The rise of large farms in land abundant countries: Do they have a future? World Development, 40(4): 701 a 714; y FAO y Earthscan, 2011, The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture: Managing Systems at Risk (Roma, FAO).

tuvieron que asumir elevados costos de transacción que les impidieron vender en condiciones de igualdad en los mercados nacionales, obligándolos a malvender sus productos a pie de explotación. Además, la globalización y la liberalización de los mercados en el ámbito agrícola los expusieron a las veleidades de los mercados internacionales, especialmente a una gran volatilidad de los precios, consecuencia de la eliminación de las juntas de comercialización gubernamentales, cuya función había consistido en garantizar los precios a los productores. En el último decenio se introdujeron bolsas de productos básicos en muchas regiones, con la esperanza de que sirvieran para limitar el efecto negativo de la volatilidad de los precios en los ingresos de los pequeños agricultores, pero la experiencia en África no ha sido alentadora por diversos factores, como el reducido volumen de transacciones de dichas bolsas y los escasos niveles de liquidez.

10. Hasta 2006, la política de descuido benigno aplicada a los pequeños agricultores se vio exacerbada por la ínfima calidad de los datos sobre este colectivo, los cuales apenas permitieron entrever su verdadero peso en la producción agrícola total y el PIB, ni su tasa de participación en la fuerza de trabajo. Tan escasos eran los datos obtenidos mediante encuestas sobre las características de los pequeños agricultores y su aportación que no era posible extrapolarlos a un conjunto más amplio de países. La situación experimentó una mejora parcial a partir de 2006, año en que la FAO comenzó a elaborar un censo agrícola en 105 países. El censo muestra una elevada proporción de pequeños agricultores en países como Bangladesh, Gambia, la India, Malawi y Viet Nam. También destacó la preponderancia de las mujeres en la pequeña agricultura y estableció una relación entre los pequeños agricultores y la pobreza en los países en desarrollo. La persistencia de la pobreza entre ellos se debe a varios factores entre los que figuran su limitado acceso al crédito, la escasez de activos (incluido el equipo) y los bajos niveles de educación, especialmente entre las mujeres, por ejemplo en Burkina Faso y la India.

11. Si bien ahora se sabe más sobre la cuestión gracias a que existen nuevos datos al respecto, eso no influye para que la dicotomía entre la agricultura a pequeña y a gran escala siga siendo pronunciada en cuatro aspectos. En primer lugar, la fuerte competencia entre los diversos países y la fragmentación de las cadenas de valor han dificultado la participación de los pequeños agricultores en el comercio internacional. Además, las explotaciones de gran tamaño tienen más facilidades que las pequeñas para gestionar su integración en las cadenas de suministro y la certificación de sus productos, prácticas cada vez más comunes en el comercio internacional. En segundo lugar, recientemente se ha producido un aumento relativo en el número de explotaciones de gran tamaño, sobre todo en las economías emergentes, y estas explotaciones están cada vez más mecanizadas. En tercer lugar, la disponibilidad de mano de obra está alcanzando su límite, sobre todo en algunos países emergentes, y es muy probable que el aumento del costo de oportunidad que conlleva esté dificultando la supervivencia de las pequeñas explotaciones. En cuarto lugar, la adquisición de amplias extensiones de tierra por parte de inversores extranjeros amenaza con acrecentar la marginación de los pequeños agricultores en el sistema comercial multilateral. De hecho, las inversiones a gran escala únicamente pueden constituir una estrategia ventajosa para el inversor y para el país receptor cuando, aparte de los beneficios habituales que cabe esperar de la IED, el país receptor dispone de suficientes salvaguardias para hacer frente a los riesgos conexos, como la pérdida por parte de los pequeños agricultores de sus derechos sobre las tierras, las repercusiones negativas para el medio ambiente y los peligros para la propia seguridad alimentaria⁸.

⁸ Véase, por ejemplo, J von Braun y R Meinzen-Dick, 2009, "Land grabbing" by foreign investors in developing countries: Risks and opportunities, International Food Policy Research Institute

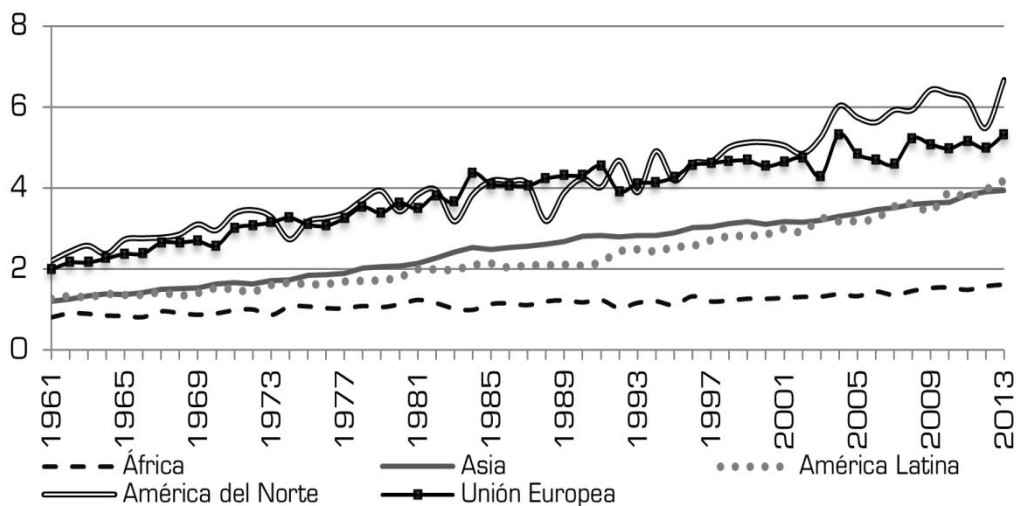
B. Acceso limitado a los mercados de insumos y productos

12. El grado de participación de los pequeños agricultores en los mercados de insumos y productos determina parcialmente su productividad y por ende su renta. Entre los diversos insumos del proceso de producción están las semillas y los fertilizantes, la tierra, la mano de obra y el crédito. Los mercados de semillas suelen dividirse en sistemas formales e informales. Los sistemas formales son poco frecuentes, ya que los elevados precios de las semillas de calidad derivados de los caros sistemas de certificación y los costos de transacción están fuera del alcance del bolsillo de la mayoría de los pequeños agricultores. Los pequeños agricultores de los países en desarrollo, sobre todo en África, apenas pueden permitirse usar fertilizantes debido a su elevado precio, a menos que cuenten con un subsidio, lo cual explica parcialmente el limitado uso de fertilizantes constatado en estos países y el hecho de que su productividad parezca baja al compararla con los criterios normales empleados para medir el rendimiento agrícola. El escaso consumo de fertilizantes y la ausencia de sistemas de riego son otro de los principales factores de las grandes diferencias de productividad entre los países desarrollados y en desarrollo, así como entre los países en desarrollo de África y los de Asia (véase el gráfico 2). Según estimaciones recientes, únicamente el 4% de las zonas de producción tienen un sistema de riego en el África Subsahariana, frente al 39% en el Asia Meridional y el 29% en el Asia Oriental. Esta situación ha llevado al Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias a calificar la falta de riego en África como “la pieza que falta en el rompecabezas de la agricultura de África”⁹. Los casos en que se ha logrado aumentar el rendimiento agrícola no se limitan a Asia. Allí donde existen políticas apropiadas, los rendimientos agrícolas han registrado un aumento drástico y rápido, como en el caso de Egipto en los ochenta y los noventa.

Gráfico 2

Rendimientos cerealísticos en algunas regiones desarrolladas y en desarrollo, 1961-2013

(Toneladas por hectárea)



Fuente: Secretaría de la UNCTAD, FAOStat.

Policy Brief 13 (Washington, D.C.), disponible en: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/bp013all.pdf> (última visita: 16 de julio de 2015).

⁹ Véase <http://www.ifpri.org/blog/irrigating-africa> (consultado el 16 de julio de 2015).

13. El acceso a la propiedad de la tierra incita a los pequeños agricultores a realizar inversiones a largo plazo, les permite obtener créditos utilizando sus tierras como garantía y los faculta para generar ingresos mediante su arrendamiento o venta. Sin embargo, el funcionamiento ineficiente de los mercados de bienes raíces y los sistemas de tenencia y ordenamiento de tierras han venido siendo la tónica general en muchos países en desarrollo. Por ese motivo, muchos pequeños agricultores optan por una tenencia compartida de las tierras, fórmula que a menudo excluye a las mujeres debido a obstáculos de género como las normas jurídicas y sociales que les impiden heredar o ser propietarias de tierras¹⁰.

14. Las diferencias de género en lo relativo a los derechos sobre las tierras están bien documentadas. La comparación internacional de los datos del censo agrícola de la FAO muestra que menos del 20% de los titulares de tierras son mujeres, cuya representación va del 10% en el África Occidental, Central y Septentrional y en el Oriente Próximo, al 30% en el África Oriental y Meridional, así como en partes de América Latina¹¹. Estas desigualdades tienen su origen en códigos civiles, laborales y de la familia que discriminan a las mujeres, sobre todo en relación con el derecho a la herencia, independientemente de las disposiciones favorables a la igualdad que contenga la constitución. Además, aun cuando la legislación pueda reconocer derechos adecuados, en las zonas rurales los derechos consuetudinarios suelen prevalecer. En la India, por ejemplo, en las comunidades que aplican el código hindú de la persona, las hijas casadas sin descendientes varones no pueden heredar. De igual modo, un estudio sobre las reformas de tierras en Rwanda¹² revela que pese a que las mujeres son mayoría tanto en la población como en la mano de obra rwandesa, hasta que se llevó a cabo la reforma de tierras siguieron siendo víctimas de la discriminación en el acceso a la propiedad de la tierra. A continuación el estudio afirma que aunque existen disposiciones en el derecho de familia que prevén una herencia igual para la mujer y el hombre, la discriminación tiene su origen en “la cultura y la tradición rwandesas que consideran a la niña inferior al niño desde un punto de vista físico, intelectual y social, y la someten al hombre”. Más del 80% de los obstáculos para su acceso a la propiedad de la tierra estaban relacionados con la herencia. Así pues, la reforma territorial de Rwanda fue histórica por cuanto hizo posible consignar el nombre de la mujer y el hombre en el certificado del registro de la propiedad, y por último en el título de propiedad de la familia, lo cual dio a las mujeres acceso al crédito, entre otras muchas ventajas.

15. De manera más general, las presiones demográficas, el cambio climático, la escasez de agua y el reciente incremento de las adquisiciones de tierras a gran escala se han sumado a los factores que han dificultado el acceso de los pequeños agricultores a la propiedad de la tierra. En África, a diferencia de Asia, son pocos los países que han adoptado las reformas necesarias para facilitar el acceso de los agricultores a la tierra, con excepciones como Rwanda, tal como se indicaba en el párrafo anterior, donde las reformas de la tenencia de la tierra han mejorado la distribución de las tierras y han supuesto un aumento de la productividad.

¹⁰ Véase, por ejemplo, la referencia de la nota 2.

¹¹ Véanse más detalles en <http://www.fao.org/economic/es-policybriefs/multimedia0/female-land-ownership/en/> (consultado el 16 de julio de 2015).

¹² A Kairaba y J Simons, eds., *Impact of the Land Reform on the Land Rights and Economic Poverty Reduction of the Majority Rural, Especially Women Who Depend on Land for their Livelihood: Rwanda Case Study, Rwanda Initiative for Sustainable Development (Kigali)*, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTIE/Resources/> (consultado el 16 de julio de 2015).

16. Los mercados de mano de obra rural abastecen de personal a las actividades agrícolas y no agrícolas, que a menudo compiten por los recursos disponibles. Estos mercados suelen ser informales, están estrechamente vinculados al carácter estacional de las actividades agrícolas y ofrecen a los pequeños agricultores la oportunidad de aumentar sus beneficios, diversificar sus fuentes de ingresos y sobrellevar la estacionalidad de sus ingresos agrícolas complementándolos con actividades no agrícolas. Sin embargo, en muchos países, especialmente en el África Subsahariana, la exigüidad de los mercados de mano de obra rural y los bajos salarios hacen que los pequeños agricultores tengan en sus propias actividades agrícolas su principal y en ocasiones su única fuente de ingresos¹³. Por otro lado, los mercados rurales de mano de obra también pueden crear oportunidades para los agricultores que necesitan trabajadores para sus explotaciones. Los agricultores deciden contratar mano de obra por distintos motivos, como pueden ser la falta de competencias, los picos estacionales y la necesidad de derivar su mano de obra doméstica a otras tareas.

17. El escaso acceso al crédito es una de las principales dificultades que afrontan los pequeños agricultores. En África, cerca del 1% de los préstamos comerciales se destina a la agricultura, fundamentalmente a agricultores a gran escala. Las instituciones financieras formales son reacias a prestar servicios financieros a los pequeños agricultores, ya que estos no pueden ofrecer garantías (por ejemplo, títulos de bienes raíces), sus ingresos son inestables, las actividades que desarrollan resultan arriesgadas y su capacidad de pago del préstamo es difícil de evaluar. Cuando les ofrecen créditos, a menudo los tipos de interés son demasiado elevados y las condiciones de amortización resultan incompatibles con las de inversión. A esto se añade que el limitado acceso de los pequeños agricultores a los instrumentos de mitigación de riesgos y a los seguros reduce su capacidad para invertir en activos de producción y los relega a la agricultura de subsistencia. Así pues, es preciso utilizar mecanismos de financiación innovadores para dotarlos de una mayor capacidad financiera que les permita invertir. Los seguros basados en índices climatológicos¹⁴ han servido para ayudarlos a afrontar los riesgos relacionados con el tiempo, pero requieren tener acceso a datos meteorológicos fiables.

C. De la comercialización a pie de explotación a los mercados internacionales: una serie de obstáculos

18. La participación en mercados de insumos agrícolas que funcionen correctamente puede hacer que los agricultores aumenten su producción de tal manera que les quede un excedente comercializable cuya venta en mercados de productos competitivos les permita obtener precios más elevados y aumentar sus ingresos. Ello, a su vez, aumenta su capacidad para sobrellevar los riesgos y la inestabilidad de los mercados. Una mejor conexión con los mercados puede inducir a las poblaciones rurales a considerar la agricultura como una opción de subsistencia rentable y por tanto viable. Con todo, el acceso de los pequeños agricultores a los mercados nacionales o regionales, más grandes y lucrativos, depende de muchos factores, como su conectividad física con esos mercados, su acceso a la información de mercado y los tipos de productos que vendan (productos básicos para los mercados nacionales y regionales o productos no básicos producidos para los mercados internacionales). Por ese motivo, la participación de los pequeños agricultores en esos mercados varía entre las distintas regiones y países.

¹³ Es preciso tener en cuenta que los ingresos procedentes de actividades como la ganadería y ciertas actividades no agrícolas pueden complementar la renta de las explotaciones.

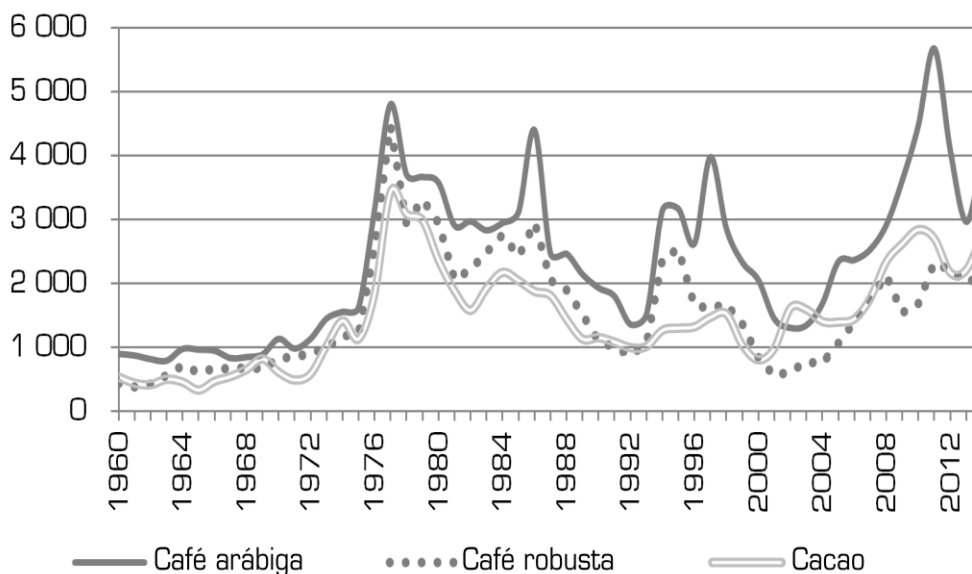
¹⁴ Para más detalles, véase el *Commodity and Development Report 2015*.

19. En muchos países con poca o ninguna información de mercado, pese al desarrollo de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), muchos pequeños agricultores siguen vendiendo a pie de explotación o en los mercados municipales, donde la rentabilidad y las posibilidades de crecimiento son escasas. Un análisis basado en Uganda, por ejemplo, muestra que los agricultores no se benefician de los aumentos del precio internacional del café. Según dicho estudio, los costos de comercialización asociados al transporte, la manipulación, el almacenamiento y el procesamiento no aumentan con el precio. Lo que sucede más bien es que los aumentos de los precios internacionales se reflejan con relativa rapidez en los precios nacionales que pagan los exportadores y los grandes comerciantes, así como en los precios que cobran los pequeños comerciantes ocasionales que se aprovechan de que los agricultores no están al tanto de la evolución de los precios para quedarse con la diferencia que les hubiera correspondido a estos.

20. Los mercados urbanos y regionales ofrecen a los agricultores más rentabilidad y mejores precios, pero su participación en ellos es limitada debido a la ausencia total o parcial de infraestructuras, la escasa integración en los mercados agrícolas a nivel regional, la falta de información de mercado y la dificultad para cumplir unas normas de calidad cada vez más estrictas con motivo del endurecimiento de los requisitos de los supermercados en respuesta a las preferencias de los consumidores urbanos. Los agricultores necesitan ayuda para superar estos obstáculos.

21. Algunos pequeños agricultores sí producen para mercados internacionales muy integrados de cultivos comerciales tradicionales como el cacao, el café, el té y el algodón, y productos de gran valor como las verduras, las frutas y las flores. Estos mercados son importantes para los países en desarrollo como principal fuente de divisas, empleo e ingresos para los agricultores, los comerciantes y los exportadores. Existen varios casos de diversificación en los que se han comenzado a realizar actividades agrícolas por contrato para empresas transnacionales, lo cual ha brindado a algunos pequeños agricultores más oportunidades para incrementar sus ingresos y reducir la pobreza, ya que el valor unitario o al peso de estos productos es mucho mayor que el de los productos tropicales tradicionales. Sin embargo, el número de agricultores que aprovechan estas oportunidades es pequeño con respecto al total. Asimismo, los programas de diversificación no solo han traído consigo normas de seguridad cada vez más estrictas y otras barreras no arancelarias, sino que además han generado una competencia entre los nuevos cultivos y los cultivos alimentarios tradicionales que en ocasiones hace peligrar el propio objetivo de la seguridad alimentaria. Del mismo modo, varios factores siguen influyendo en la participación de los pequeños agricultores en las cadenas de valor, entre ellos unas normas de seguridad exigentes, los desequilibrios de poder en los mercados y una reducción del bienestar motivada por la volatilidad de los precios en los mercados internacionales (véase el gráfico 3).

Gráfico 3
Precios nominales internacionales del café, el cacao y el trigo, 1961-2014
 (Dólares por tonelada)



Fuente: Secretaría de la UNCTAD a partir de UNCTADStat.

22. A esto se añade que los pequeños agricultores se ven obligados a aceptar los precios fijados por otros y son participantes de poco peso en los mercados de productos básicos. Por lo general, compran pequeñas cantidades de fertilizantes, están lejos y necesitan acceso al crédito comercial, características que los hacen poco atractivos para los proveedores tradicionales del sector privado. En relación con estos obstáculos, cabe señalar que intermediarios y exportadores se quedan con buena parte de los precios internacionales de los productos básicos exportados. Los intermediarios llevan a cabo la importante labor de vincular a los agricultores con los mercados, brindándoles sus servicios de comercialización, insumos y financiación previo acuerdo contractual, y también crean economías de escala en la medida en que reúnen pequeñas cantidades de varios agricultores a pequeña escala y venden cantidades grandes a los exportadores. En varios casos, se ha relacionado a algunos de ellos con conductas oportunistas perjudiciales para el desarrollo de la pequeña agricultura. En tales circunstancias, una organización de agricultores potente no solo permitiría agrupar los productos, sino que además les daría mayor poder de negociación para defender los intereses del pequeño agricultor, entre otras cosas exigiendo precios más elevados por sus cultivos. En la República Unida de Tanzania, por ejemplo, gracias a las mejoras logradas a través de las cooperativas en la comercialización de productos agrícolas como el café, sus miembros pueden pagar las tasas de escolarización de sus hijos¹⁵. La experiencia de la Sociedad Agrícola de Trinidad y Tabago, una organización que representa los intereses de 86 organizaciones de productores y 12.000 agricultores, ilustra también la influencia que las asociaciones de agricultores

¹⁵ Véase <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1247ilo.pdf> (consultado el 20 de julio de 2015). Además, consciente de la importancia de las cooperativas agrarias que “son eficientes y equitativas (esto es, que son incluyentes y tienen en cuenta las cuestiones de género)” como agentes del cambio, la FAO ha incluido a las organizaciones de productores como asociados estratégicos en la aplicación de su Marco Estratégico 2010-2019. Fuentes: <http://www.un.org/esa/socdev/documents/2014/coopsegm/McInerney.pdf> (consultado el 20 de julio de 2015).

podrían tener en la configuración de las políticas en favor de un sector agrario sostenible, incluida la negociación de los precios¹⁶.

23. El *Commodities and Development Report 2015* evalúa la integración de los pequeños agricultores en algunos mercados internacionales de productos básicos. Los resultados demuestran que los grandes cambios en los precios internacionales se transmiten a los precios nacionales. Utilizando la liberalización del comercio como ejemplo, el análisis ofrece pruebas adicionales de que las reformas comerciales y económicas adoptadas en los países estudiados en los años ochenta y noventa aumentaron la vulnerabilidad de los pequeños productores a los cambios bruscos en los mercados internacionales.

D. Obstáculos relacionados con la productividad, la tecnología y las infraestructuras

24. Aunque no todos los pequeños agricultores tienen la capacidad de convertirse en empresas rentables, para ser sostenibles las pequeñas explotaciones deberían concebirse como empresas que persiguen un beneficio con la estabilidad social y la sostenibilidad ambiental por pilares. El proceso de comercialización puede servir para elevar los ingresos de los hogares y, por ende, mejorar el bienestar de los pequeños agricultores. Sin embargo, la transición de la agricultura de subsistencia a la agricultura comercial podría tener efectos negativos para el medio ambiente.

25. La sostenibilidad de la pequeña agricultura está determinada por dos factores. El primero es la productividad, que depende de la tecnología agrícola, los servicios de extensión, las infraestructuras físicas y el capital humano. Durante años, ni las tecnologías agrícolas ni las actividades de investigación y desarrollo (I+D) estaban adaptadas a las necesidades del pequeño agricultor, puesto que su objetivo era aumentar la productividad de las explotaciones de mediano y gran tamaño. Así sucedió en particular con las tecnologías desarrolladas de resultados de actividades de I+D orientadas a obtener beneficios. Salvo en contadas excepciones, ni siquiera las actividades públicas de I+D han servido en general para desarrollar tecnologías adaptadas a las necesidades y los contextos de los pequeños agricultores. Los fondos públicos destinados a la investigación agrícola no solo han sido muy escasos, sino que además han tendido a pasar por alto las necesidades de los pequeños agricultores, incluso en los países en que estos dominan el panorama agrícola. Ello se ha traducido en un estancamiento de la pequeña agricultura en muchos países en desarrollo de renta baja, sobre todo en África, tal como demuestran los escasos niveles de productividad registrados.

26. Asimismo, en los dos últimos decenios, los sistemas públicos de extensión en muchos países en desarrollo han ido reduciéndose, pero, como ya se ha indicado más arriba, el sector privado no ha respondido a las demandas de los productores de bajos ingresos, porque muchas de las necesidades de los pequeños agricultores no pueden verse satisfechas a través de los mercados. En África, por ejemplo, el desmantelamiento de las juntas de comercialización de los productos básicos, la privatización de la comercialización agrícola y la espectacular reducción de los presupuestos de agricultura han supuesto una marcada disminución de los servicios de extensión. Incluso cuando estos servicios existen, suelen concentrarse en los principales cereales y los productos básicos para la exportación, y en general tratan de aumentar la producción agrícola descuidando aspectos importantes como la comercialización y la agricultura sostenible. Además, estos servicios suelen favorecer

¹⁶ UNCTAD, 2013, Report of the Global Commodities Forum: Recommitting to commodity sector development as an engine of economic growth and poverty (UNCTAD/SUC/2013/4).

a los hombres, pese a que es bien sabido que las mujeres agricultoras desempeñan un papel fundamental en la pequeña agricultura, lo cual refleja las desigualdades que existen en el trato dispensado a hombres y mujeres en la sociedad. Tal como se ha observado, esa preferencia se debe por lo general a las desigualdades existentes en el trato de hombres y mujeres.

27. Por último, no se ha invertido lo suficiente en infraestructuras rurales como carreteras y sistemas de riego, pese a su importancia para incrementar la productividad. Aunque las estimaciones parecen exageradas, según estudios recientes, las pérdidas después de las cosechas también han supuesto una reducción importante del producto comercializable.

E. Obstáculos relacionados con el entorno empresarial

28. El segundo factor que determina la sostenibilidad de las pequeñas explotaciones agrícolas como empresas es la facilitación de la actividad empresarial. El sesgo de las políticas en favor de las explotaciones de gran tamaño también se traduce en políticas cuya finalidad es atraer la inversión extranjera directa que no incluyen salvaguardias en favor de los pequeños agricultores. Según el análisis de las tendencias de la IED en 2013 llevado a cabo por la UNCTAD, más de la mitad de las nuevas medidas de liberalización, promoción o facilitación estaban relacionadas con la concesión de incentivos a la inversión por los organismos gubernamentales dedicados a la promoción de la inversión como instrumento de políticas para atraer la inversión, pese a que este tipo de incentivos suscitaba cada vez más críticas por considerarse ineficientes desde un punto de vista económico y suponer una mala asignación de los fondos públicos. La agricultura era uno de los tres sectores principales para los organismos de promoción de la inversión, mientras que la protección del medio ambiente y el desarrollo de las regiones desfavorecidas no figuraban entre las prioridades de sus estrategias de promoción¹⁷.

29. Asimismo, pese a que, por lo general, se reconoce la gran importancia de los pequeños agricultores en la inversión, los expertos en políticas de inversión también han destacado los conflictos que pueden surgir en el ámbito de la IED en agricultura y la legislación en materia de inversiones. Según un estudio del Banco Mundial y la UNCTAD basado en un análisis sobre el terreno de las operaciones agrícolas en el marco de 39 inversiones ya maduras en el ámbito agropecuario a gran escala en el África Subsahariana y en el Asia Sudoriental, en general los efectos de estas inversiones fueron más positivos que negativos. Entre otros efectos positivos, sirvieron para crear empleo, a razón de un puesto de trabajo por cada 20 ha de tierra, y permitieron la participación de miles de agricultores en actividades agrícolas por contrato. La mayoría de los efectos negativos tuvieron que ver con los derechos sobre la tierra y con el hecho de que los reasentamientos asociados rara vez fueron lo bastante consultivos o incluyentes, o se indemnizaron de manera adecuada. Además, la evaluación del impacto ambiental por lo general se consideró inadecuada y falta de transparencia¹⁸.

30. La facilitación de la actividad empresarial va más allá de los incentivos a la inversión y se define como el conjunto de medidas de asistencia que permiten

¹⁷ UNCTAD, 2014, World Investment Report. Investing in the Sustainable Development Goals: An Action Plan (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

¹⁸ Véase Banco Mundial y UNCTAD, 2014, The Practice of Responsible Investment Principles in Larger Scale Agricultural Investments: Implications for Corporate Performance and Impact on Local Communities, informe del Banco Mundial núm. 86175-GLB; y el artículo de Anne van Aaken: Large scale agricultural investments and international investment law, disponible en: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Blog/Index/22> (consultado el 20 de julio de 2015).

identificar y aprovechar las oportunidades y proteger la producción y los ingresos. Entre ellas figuran el acceso a la financiación, las herramientas de gestión de riesgos, la información de mercado y el acceso a los mercados. Su limitado acceso al sector financiero formal ha llevado a los pequeños agricultores a recurrir cada vez más a mecanismos innovadores como la financiación contra recibos de almacén y la factorización. Estos mecanismos han sido fundamentales para satisfacer las necesidades de liquidez de los pequeños agricultores en tiempo de cosecha y les han permitido aprovechar las oportunidades de realizar un arbitraje estacional y obtener ganancias. La factorización también podría ayudar a los pequeños agricultores a superar el problema de la demora en los pagos por parte de clientes nacionales de alto nivel, además de facilitar su integración en las cadenas de suministro locales. Los nuevos instrumentos, como los seguros basados en índices climatológicos, también han servido para gestionar los riesgos de producción, y las actividades agrícolas por contrato se han empleado para contrarrestar los riesgos en materia de precios.

31. Gracias a la rápida expansión de la TIC en los países en desarrollo en el pasado decenio, los pequeños agricultores en las zonas rurales ahora tienen acceso a información a muy bajo costo. Los teléfonos móviles abaratan los costos de la búsqueda de información, brindan a los agricultores la oportunidad de realizar un arbitraje espacial y temporal, y refuerzan sus conocimientos sobre los precios de mercado, incluso con respecto a mercados distantes. Los teléfonos móviles también han simplificado bastante la prestación tradicional de los servicios de extensión y han supuesto una mayor inclusión financiera gracias al “dinero móvil”. Esta aplicación facilita el acceso de las poblaciones rurales a sistemas de pago novedosos y a servicios financieros básicos, lo cual hace que estos resulten más eficientes. Los pequeños agricultores podrían beneficiarse plenamente de los servicios ofrecidos a través del móvil en su entorno de negocio mediante el establecimiento de alianzas público-privadas.

F. Los pequeños agricultores como los guardianes de la sostenibilidad ambiental

32. La estrecha relación entre la agricultura y la sostenibilidad ambiental lleva a pensar que los agricultores deben incluir consideraciones ambientales y ecológicas en sus decisiones de inversión. Debido a su relativa parquedad en el uso de productos químicos en sus actividades agrícolas en comparación con las explotaciones de mayor tamaño, siempre se los ha tenido por los guardianes de la sostenibilidad ecológica y ambiental a nivel local. También es típico de los pequeños agricultores utilizar la sabiduría tradicional para predecir el tiempo. Sin embargo, se trata de algo que cada vez les resulta más difícil debido al cambio climático, ya que las estaciones, las inundaciones y las tormentas son más irregulares y la frecuencia del estrés hídrico, la erosión del suelo y las plagas ha aumentado. Además de las pruebas facilitadas por las instituciones agrícolas, la realidad de los efectos del cambio climático en la agricultura y la importancia de los conocimientos comunitarios locales se han visto refrendadas por los informes científicos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)¹⁹. Según las conclusiones recientes del IPCC sobre el cambio climático y la agricultura basadas en la contribución del grupo de trabajo I al quinto informe de evaluación del IPCC, el cambio climático y los fenómenos climáticos extremos tendrán mayores efectos sobre los sectores vinculados con la

¹⁹ Véase el informe especial del IPCC, 2012, resumen para responsables de políticas, en Gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático (IPCC); e IPCC, 2013, Cambio climático 2013: Bases físicas. Contribución del Grupo de Trabajo I al quinto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).

producción natural, como la agricultura y la silvicultura. También se ha establecido una clara relación entre la capacidad de adaptación de los sistemas agrícolas a esos impactos y las posibles consecuencias para la seguridad alimentaria. El informe especial del IPCC indica además que hay un “nivel de confianza alto” en que los cambios en el clima podrían afectar gravemente a los sistemas de gestión de los recursos hídricos.

33. A la luz de estas conclusiones, es imprescindible recompensar a los pequeños agricultores que invierten en prácticas agrarias respetuosas con el medio ambiente, especialmente cuando dichas prácticas entran en conflicto con la maximización de los beneficios. Claramente, la productividad en el caso de muchas pequeñas explotaciones del África Subsahariana pasa por un uso apropiado de los fertilizantes, esto es por identificar los fertilizantes correctos y utilizarlos en la medida correcta. Conviene prestar especial atención para no reproducir la experiencia de algunos países asiáticos y europeos en los que un uso excesivo de los fertilizantes ha provocado la contaminación y la degradación de los recursos naturales. El sistema de producción agrícola de China, por ejemplo, ha tenido impactos negativos en el entorno y ha supuesto la contaminación de los recursos naturales²⁰. Se calcula que más del 15% del total de emisiones de gases de efecto invernadero del país y cerca del 90% de sus emisiones de óxido nitroso proceden de la agricultura y se deben en su mayoría a un uso excesivo de los fertilizantes²¹. Para combatir el uso poco eficiente de los fertilizantes, el Gobierno ha comenzado a promover la tecnología diseñada para calibrar su dosificación en función de las características de los suelos.

34. La conciencia de la población sobre las consecuencias ambientales de las actividades agrícolas ha creado nuevas oportunidades e incentivos para que los pequeños agricultores inviertan en productos ambiental y socialmente responsables de mayor calidad en el marco de la agricultura orgánica. Varios estudios han demostrado que la producción orgánica no solo tiene un efecto positivo en el medio ambiente, sino que además puede ser tan productiva como la agricultura basada en el uso de fertilizantes sintéticos, y en muchos casos los productos orgánicos alcanzan precios más elevados. Además, también conviene tener presente que existe un nicho de mercado para los productos orgánicos. El principal obstáculo para aprovechar esta oportunidad son los elevados costos de la certificación orgánica. Así pues, convendría reducirlos a fin de brindar oportunidades a los pequeños agricultores que así lo deseen para aprovechar ese rentable nicho de mercado.

III. Recomendaciones de políticas

35. El *Commodities and Development Report 2015* identifica casos en los que un liderazgo fuerte ha servido para superar los obstáculos al desarrollo de la pequeña agricultura. Incluye casos destacados de políticas pragmáticas e incluyentes encaminadas a satisfacer las necesidades de los pequeños agricultores. El informe sostiene igualmente que el número de buenas prácticas y casos de políticas que han beneficiado a los pequeños agricultores demuestra que el cambio es posible y que se pueden conseguir resultados positivos si existe una voluntad política fuerte. A continuación el informe subraya la necesidad de contar con políticas claras y con un liderazgo fuerte en los niveles más altos (nacional, regional e internacional).

²⁰ Véase X Li, L Tang, X Xu, G Qi y H Wang, 2013, What can Africa learn from China’s experience in agricultural development? *IDS Bulletin*, 44 (4): págs. 31 a 41.

²¹ Véase J Wang, J Huang y S Rozelle, 2010, Climate change and China’s agricultural sector: An overview of impacts, adaptation and mitigation, Issue brief núm. 5, Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible e International Food and Agricultural Trade Policy Council (Ginebra y Washington, D.C.).

36. Además de las soluciones probadas y las buenas prácticas que se han identificado en muchos países, el informe ofrece un marco de políticas que combina medidas a nivel nacional, regional e internacional, así como un plan de acción conexo para los pequeños agricultores fundamentado en el enfoque integrado del comercio, las finanzas, la inversión y la tecnología de la UNCTAD.

A. Un liderazgo fuerte y un entorno propicio a nivel nacional

37. El *Commodity and Development Report 2015* indica que el desarrollo sostenible de la pequeña agricultura no puede darse sin un entorno sólido y propicio a nivel nacional, compuesto por políticas económicas racionales y predecibles, un marco macroeconómico estable que respalde el desarrollo agrícola, instituciones sólidas y eficaces, una infraestructura adecuada y la transversalización del género. Para superar los permanentes desafíos que afronta la pequeña agricultura es necesario aplicar las recomendaciones de políticas ya reiteradas en otros contextos. En el proceso de creación de un entorno propicio para los pequeños agricultores, conviene poner especial interés en garantizar su acceso a herramientas de financiación específicamente adaptadas a las pequeñas explotaciones. Debería ofrecerse apoyo público para el desarrollo de nuevas herramientas de financiación adaptadas a las necesidades de las empresas agropecuarias pequeñas y vulnerables. La experiencia demuestra que los fondos públicos también son necesarios para llevar a cabo actividades de capacitación financiera y empresarial. Estos fondos deberían ofrecerse a través de programas especiales auspiciados por los bancos estatales de desarrollo. Asimismo, igual que sucede en otros sectores, los fondos de inversión pública del Estado también se podrían utilizar para apoyar proyectos innovadores²². En cuanto al tema concreto de la mejora del acceso a la financiación, los gobiernos deberían fomentar una mayor movilización de los recursos nacionales y procurar destinar una proporción mayor del ahorro nacional al sector agrícola.

38. Pese a la importancia de los fondos externos para el desarrollo de los sectores agrícolas nacionales en los países en desarrollo, es probable que una estrategia de desarrollo agrícola basada exclusivamente en fondos extranjeros resultase insostenible, debido a la gran volatilidad de los flujos financieros externos generada por los amplios déficits de inversiones que persisten en el sector²³ y la realidad de los compromisos de ayuda incumplidos. Sería mejor que los países también desarrollasen el sector agrícola local asignándole mayores recursos nacionales. Además, los pequeños agricultores son los principales proveedores de alimentos en la mayoría de los países subsaharianos y en Asia, por lo que dedicar recursos a su supervivencia y desarrollo debería estar justificado.

39. Entre las instituciones propiciatorias deberían figurar además las organizaciones de agricultores por cuanto permiten a los pequeños productores poner en común sus cosechas y aumentan su poder de negociación con los mercados de insumos y productos. Además, unas asociaciones de agricultores fuertes podrían influir en las políticas a su favor gracias a su poder de voto. Los gobiernos deberían promover estas asociaciones empleando todos los medios a su alcance, en particular a nivel financiero, sobre todo en sus comienzos. En el caso de las asociaciones más establecidas, el

²² Puede consultarse una tipología de los bancos de inversión públicos en M Mazzucato y C Penna, 2014, *Beyond market failures: The market shaping and creating role of state investment banks in the economy*, documento de trabajo de la Dependencia de Investigación Científica en Políticas, Universidad de Sussex.

²³ Los déficits de inversiones en agricultura y seguridad alimentaria de todos los países en desarrollo ascienden a un total de unos 260.000 millones de dólares. Véase UNCTAD, 2014, *World Investment Report. Investing in the Sustainable Development Goals: An Action Plan* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

objetivo del apoyo público debería ser su profesionalización para que les resulte más fácil encarar la creciente complejidad que llevan aparejados los requisitos comerciales a nivel internacional.

Aumentar los recursos destinados a la ciencia, la tecnología y la tecnología de la información y las comunicaciones con arreglo a las necesidades de los pequeños agricultores

40. La ciencia, la tecnología y la TIC son los pilares en que se fundamentan las mejoras en las prácticas agrícolas. La experiencia demuestra que para avanzar en estos ámbitos es necesaria una combinación de inversiones de tipo público y privado guiadas por una política pública bien definida y ejecutada. Como en el caso de todas las iniciativas de apoyo a los pequeños agricultores, los planteamientos de las políticas de innovación deberían ser incluyentes y participativos.

41. La política de tecnología debería tener por objeto incrementar la productividad de los pequeños agricultores cumpliendo a un tiempo los requisitos de sostenibilidad ambiental. Además, la vinculación de desastres naturales cada vez más frecuentes con el cambio climático es un motivo añadido para invertir en una agricultura resiliente e inteligente desde el punto de vista del clima, entre otras cosas mediante la creación de semillas y métodos agrícolas resilientes. Por cuanto se refiere al sector de la TIC, los gobiernos podrían emprender acciones dentro de esta esfera destinadas específicamente a lograr el desarrollo de la pequeña agricultura.

Crear un entorno favorable a la actividad empresarial de los pequeños agricultores y hacer que la agricultura a pequeña escala resulte atractiva para las nuevas generaciones

42. El liderazgo al más alto nivel es necesario para que el Estado pueda promover y apoyar las inversiones en todos los ámbitos relacionados con el desarrollo de la pequeña agricultura. Las políticas de inversión deberían subrayar los fuertes efectos que pueden tener las inversiones destinadas a los pequeños agricultores en términos de sostenibilidad de la producción agrícola, seguridad alimentaria y nutricional, creación de empleo, reducción de la pobreza e inclusión. La UNCTAD reconoce en su marco de políticas de inversión para el desarrollo sostenible que el hecho de que la titularidad o el usufructo de las tierras agrícolas esté en manos extranjeras plantea una cuestión muy delicada en la mayoría de los países, especialmente en aquellos con una gran población rural y en los que la seguridad alimentaria representa un problema²⁴, y dispone que los gobiernos deberían prestar especial atención a crear y aplicar normas para proteger el interés nacional a largo plazo evitando ponerlo en peligro por los beneficios a corto plazo de los grupos de intereses especiales.

43. Entre las propuestas formuladas está la de establecer salvaguardias que brinden una red de seguridad para proteger los intereses de los agricultores locales a dos niveles: en los acuerdos de inversión del Estado receptor, y a través del derecho público internacional, en los tratados sobre inversiones. Si bien en el informe se aboga por que la dimensión contractual de las inversiones agrícolas tenga debidamente en cuenta los intereses de los pequeños agricultores, no le compete definir específicamente los mecanismos judiciales asociados²⁵.

44. Los gobiernos también deberían facilitar las inversiones en otros segmentos de la cadena de valor, incentivando en particular los modelos de negocio incluyentes que

²⁴ Véase UNCTAD, 2012, Investment policy framework for sustainable development, disponible en: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2012d5_en.pdf, pág. 33 (consultado el 21 de julio de 2015).

²⁵ *Ibid.*

reconozcan las particularidades de los pequeños actores a lo largo de dicha cadena. Para ello convendría adoptar los componentes habituales de las medidas de fomento de la pequeña y mediana empresa, como la capacitación y la dotación de recursos específicos, con incentivos para las empresas agrícolas a pequeña escala, sin perder de vista las características del país.

45. A fin de que la pequeña agricultura siga siendo una opción de subsistencia sostenible, también hace falta un nuevo conjunto de políticas y acciones para hacerla atractiva a los ojos de las cada vez más nutridas filas de jóvenes. Entre ellas debería haber políticas consistentes en crear instrumentos reglamentarios y fondos que apoyen específicamente la iniciativa empresarial joven en el ámbito agrícola y en los sectores conexos.

B. Establecer como prioridad los objetivos de seguridad alimentaria a nivel regional

46. Para alcanzar el objetivo de un mundo sin hambre es preciso que las comunidades económicas regionales otorguen prioridad a los problemas de la seguridad alimentaria y la pequeña agricultura. El creciente número de acuerdos de cooperación regional ofrece esa oportunidad. En esos foros intergubernamentales, los países miembros pueden iniciar acciones sobre preocupaciones comunes y crear oportunidades basadas en sus aspectos complementarios. Las actuales iniciativas de integración regional deberían acelerarse para facilitar el comercio regional de alimentos. En particular, los miembros de las comunidades económicas regionales podrían cooperar para: desarrollar infraestructuras e instalaciones de almacenamiento muy necesarias, en particular cadenas de frío; establecer dispositivos financieros regionales para las actividades empresariales agrícolas; reforzar o invertir en centros intrarregionales e interregionales para la investigación y la transferencia de tecnología; tomar medidas destinadas a los pequeños agricultores; apoyar la especialización de las cadenas de valor agrícola dentro del bloque regional en función de cuál sea la ventaja comparativa de cada país miembro; establecer medidas de promoción de la inversión para la inversión extranjera directa intrarregional en busca de mercados en las cadenas de valor agrícolas mediante acuerdos contractuales en los que participen los pequeños agricultores, y establecer alianzas público-privadas para apoyar las iniciativas no estatales con un historial contrastado de efectos positivos en los pequeños agricultores.

47. Asimismo, para eliminar los obstáculos al desarrollo de la pequeña agricultura, distintos actores deberán aunar sus fuerzas. Convendría divulgar ampliamente, alentar y ampliar los logros de iniciativas de éxito como la Alianza para una Revolución Verde en África, integrada por organismos de desarrollo, organizaciones no gubernamentales y organizaciones filantrópicas. La mayoría de estas iniciativas tiene un enfoque programático de carácter local consistente en elaborar soluciones adaptadas a las demandas de los pequeños agricultores a nivel local.

48. Por último, los efectos inmediatos y a medio plazo que tuvo la crisis alimentaria de 2008 en los grupos vulnerables subrayan la necesidad de contar con reservas de cereales supranacionales. En UNCTAD (2012)²⁶ se hace un análisis detallado de las iniciativas para establecer reservas de alimentos y su capacidad para mejorar la seguridad alimentaria. Dicho análisis demuestra que las reservas de alimentos en los países desarrollados y en el mundo en desarrollo creadas después de 1945, con objetivos de estabilización de precios, fracasaron al cabo de uno o dos decenios. En cambio, de la información disponible se desprende que los programas de reserva

²⁶ UNCTAD, 2012, *Commodities and Development Report 2012: Perennial Problems, New Challenges and Evolving Perspectives* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

establecidos como herramientas de emergencia son los que más han perdurado en tiempos modernos. En consecuencia, si todavía hubiera algunos países proclives a las crisis alimentarias recurrentes, sus agrupaciones regionales deberían establecer reservas de cereales a nivel regional que funcionasen como existencias alimentarias de emergencia. Las experiencias en Asia y América Latina demuestran que la gestión de esas reservas resulta más eficaz a nivel regional. Si bien esas reservas suelen incluir existencias físicas cuyo destino es nacional, su naturaleza exacta dependerá de las particularidades regionales y del país en lo relativo a la gravedad y el carácter de la escasez de alimentos.

C. Políticas y medidas a nivel internacional

49. A nivel internacional, el *Commodities and Development Report 2015* se muestra partidario de inclinar la balanza a favor de los pequeños agricultores en el sistema comercial multilateral. Las recomendaciones específicas en este ámbito son las que figuran a continuación.

Establecer un entorno propicio a nivel internacional

50. El informe indica que los pequeños agricultores producen sobre todo para los mercados nacionales y regionales, pero muy poco para los mercados internacionales. Varios obstáculos en el sistema de comercio multilateral, como las exigentes normas de salubridad, seguridad y calidad, la inestabilidad de los precios y los desequilibrios de poder en los mercados, les impiden tener una participación más plena. La eliminación de esos obstáculos mediante la formación y el fomento de la capacidad posibilitaría una mayor participación de los pequeños agricultores y el consecuente reparto de la prosperidad entre todos los países y su población. A ello debe añadirse, y quizás sea lo más importante, que la aplicación de las recomendaciones a nivel internacional exigirá reforzar las alianzas y coaliciones de múltiples partes interesadas a favor de los pequeños agricultores en numerosos foros. Los asociados para el desarrollo deberían aunar sus fuerzas para luchar juntos por que se preste mayor atención a las necesidades de los pequeños agricultores y a la promoción de la producción sostenible de productos básicos. Las próximas negociaciones sobre el clima y el comercio deberían constituir las primeras manifestaciones de esas coaliciones.

Velar por que los resultados de la Ronda de Doha beneficien a los pequeños agricultores, promuevan la seguridad alimentaria y apoyen el caso específico de los productores de algodón

51. Es necesario que las actuales negociaciones de la OMC en el marco de la Ronda de Doha se salden con un resultado favorable en cuestión de seguridad alimentaria para apoyar el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio y el objetivo de desarrollo sostenible que lo sustituya. En un momento en que el mundo se halla inmerso en los preparativos para adoptar los objetivos de desarrollo sostenible, entre ellos el de poner fin al hambre para todos, los miembros de la OMC deberían contribuir a tal efecto. Los distintos eventos de alto nivel que tendrán lugar hacia finales de 2015 representan una oportunidad para mejorar sustancialmente las condiciones de vida de los pequeños agricultores. De igual modo, el algodón es uno de los principales parámetros que permiten calibrar la capacidad de la Ronda de Doha para cumplir sus promesas de impulso del desarrollo. Por lo tanto, es una cuestión que debería solucionarse rápidamente en las negociaciones posteriores a Bali. Aparte de los aspectos del comercio y el desarrollo destacados por la OMC, convendría dedicar más recursos a la productividad, la comercialización y el valor añadido, en consonancia con las directrices enunciadas en la Hoja de Ruta Panafricana sobre el Algodón.

Reformar la regulación de los mercados internacionales de productos básicos centrándose en el bienestar de los pequeños agricultores

52. La comunidad internacional debe estudiar la posibilidad de crear mecanismos colectivamente para mejorar el funcionamiento de los mercados internacionales de productos básicos y sobre todo para impulsar el desarrollo de la pequeña agricultura. Estudios de la UNCTAD han subrayado la importancia de la financiarización de los mercados de productos básicos y “la apuesta de cientos de miles de millones de dólares en base a expectativas” como principales motivos del aumento de la volatilidad de los precios de los productos básicos. Los volúmenes de derivados negociados en mercados regulados de productos básicos pasaron a ser 20 o 30 veces superiores con respecto a la producción física, es decir que la influencia de los mercados financieros ha transformado los mercados reales en mercados financieros²⁷. La UNCTAD ha solicitado en reiteradas ocasiones una respuesta sólida y rápida a nivel de políticas y normas en los mercados financieros, así como medidas sobre los mercados físicos. Algunas de estas propuestas de políticas afectan directamente a los pequeños agricultores, como la que propugna una mayor transparencia y el suministro de más y mejores datos sobre los aspectos fundamentales de los mercados físicos²⁸.

Velar por que la financiación para el desarrollo y para el clima en el sector agrícola se destine fundamentalmente a la pequeña agricultura

53. Los países donantes deberían aumentar su asistencia oficial para el desarrollo a la agricultura centrándose especialmente en los pequeños agricultores. Asimismo, las actividades de I+D específicamente dedicadas a la pequeña agricultura sostenible deberían beneficiarse de nuevos mecanismos de financiación más accesibles a nivel internacional y obtener fondos de los bancos regionales e internacionales de desarrollo. La agricultura y en particular la pequeña agricultura también deberían ocupar su legítimo lugar en las futuras negociaciones sobre el clima.

54. En lo referente a las respuestas a los probables efectos del cambio climático y los fenómenos climatológicos extremos en la agricultura, según se describen en el párrafo 32, el informe especial del IPCC indica que convendría aprovechar las oportunidades para crear sinergias en el ámbito de las finanzas internacionales para la gestión de riesgos de desastre y la adaptación al cambio climático, ya que no se han concretado por completo. También señala que la transferencia tecnológica y la cooperación para promover la reducción de riesgos de desastre y la adaptación al cambio climático, pese a ser importantes, han resultado insuficientes. Existe un margen para la mejora de la integración en las distintas escalas, desde la internacional hasta la local, ya que de momento los esfuerzos desplegados a nivel internacional no se han traducido necesariamente en resultados sustantivos y rápidos a nivel local.

55. El informe especial del IPCC indica asimismo que “la integración de conocimientos locales y de conocimientos científicos y técnicos adicionales puede fomentar la reducción de riesgos de desastre y la adaptación al cambio climático”. La documentación que hacen las poblaciones locales de su experiencia con los cambios en el clima, sobre todo cuando se trata de fenómenos climatológicos extremos, puede revelar capacidades de la comunidad, así como importantes deficiencias actuales. A este respecto, el informe especial añade que la mejora de la disponibilidad de recursos humanos y financieros, así como la información sobre

²⁷ UNCTAD, 2012, Don't blame the physical markets: Financialization is the root cause of oil and commodity price volatility, resumen núm. 25, septiembre de 2012.

²⁸ UNCTAD, 2011, Informe sobre el Comercio y el Desarrollo: Problemas de las políticas económicas en el mundo después de la crisis (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas); y UNCTAD, 2012, Trade and Development Report 2012: Policies for Inclusive and Balanced Growth (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

riesgos de desastre y aspectos climáticos personalizada para los interesados locales puede favorecer la adaptación a nivel de la comunidad.

Armonizar las políticas, promesas y acciones a nivel internacional, regional y nacional

56. Para agilizar y garantizar la sostenibilidad del proceso encaminado a lograr la seguridad alimentaria y velar por un desarrollo sostenible e incluyente es preciso armonizar los programas en materia de seguridad alimentaria, nutrición y agricultura²⁹.

57. El mismo requisito de armonización es aplicable a las políticas en el ámbito de la tecnología y la inversión. En cuanto a la ayuda para el desarrollo, los donantes y los gobiernos de los países en desarrollo deberían cumplir las promesas contraídas en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda.

Establecer mecanismos que fomenten la rendición de cuentas y la supervisión

58. Para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible será preciso ir más allá de las actividades habituales, en particular en materia de rendición de cuentas y supervisión. Urge instaurar mecanismos para supervisar el cumplimiento de las principales promesas relacionadas con los pequeños agricultores. El marco de rendición de cuentas debería incluir a los gobiernos, las organizaciones de agricultores, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, así como las cadenas de valor y los asociados para el desarrollo, incluidas las organizaciones internacionales competentes.

²⁹ Para más detalles, véase <http://www.un.org/en/zero hunger/challenge.shtml> (consultado el 20 de julio de 2015).