



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
5 de octubre de 2009
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo

Reunión multianual de expertos sobre cooperación

internacional: Cooperación Sur-Sur e integración regional

Segundo período de sesiones

Ginebra, 14 a 16 de diciembre de 2009

Cooperación Sur-Sur y cooperación triangular para el desarrollo de la agricultura sostenible y la seguridad alimentaria en los países en desarrollo

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La cooperación económica Sur-Sur se está ampliando y ello ofrece a los países en desarrollo muchas posibilidades de aprovechar la experiencia de sus interlocutores del mundo en desarrollo que han tenido más éxito, intensificando los vínculos comerciales y los flujos de inversión, y también la transferencia de tecnología. La creciente demanda internacional de productos alimenticios, la desviación hacia la producción de biocombustibles de algunos cultivos agrícolas que se utilizan como alimento, y una especulación excesiva en los mercados de productos básicos estaban provocando desde 2005 una fuerte subida de los precios de algunos productos alimenticios fundamentales, desencadenando en último extremo la crisis mundial de alimentos de 2008. Las consecuencias inmediatas de la crisis las sintieron sobre todo los países de bajos ingresos, deficitarios de alimentos y dependientes de importaciones, en especial africanos, que vieron subir la factura de los alimentos importados casi un 60%, por término medio, entre 2007 y 2008. Afortunadamente, después de los máximos de mediados de 2008 los precios han bajado, pero todavía siguen por encima de los niveles anteriores a la crisis. Por eso, la inseguridad alimentaria sigue siendo una preocupación acuciante para muchas economías pobres, a la que habrá que reservar un lugar más destacado en la agenda internacional del desarrollo, como ha sostenido siempre la UNCTAD. En esta nota se analiza cómo la cooperación Sur-Sur, que incluye la cooperación facilitada por el apoyo de los asociados para el desarrollo (cooperación triangular), puede aumentar la producción agrícola, en particular la de las economías de ingresos bajos y deficitarias de alimentos, facilitar la transición a una agricultura sostenible y ayudar a eliminar la lacra de la pobreza mundial.

Desde que se desencadenó la crisis mundial de alimentos, la agricultura ha pasado a ocupar un lugar destacado en la agenda del desarrollo. La mayoría de los comentarios se centran en el fracaso de la agricultura como motor del desarrollo y de la reducción de la pobreza en muchos países en desarrollo. Pero no todas las experiencias de los países en desarrollo se reducen a fracasos. Como se muestra en esta nota, hay ejemplos de éxito en los que la agricultura ha contribuido al crecimiento económico sostenible, la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria. Estos éxitos permiten a los países que más han sufrido las consecuencias de la crisis extraer algunas lecciones importantes, y demuestran además el enorme potencial de la cooperación Sur-Sur. En esta reunión de expertos de la UNCTAD se abordará cómo la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular pueden ayudar a las economías pobres a frenar el declive de la productividad agrícola y aumentar las inversiones en la agricultura, la infraestructura natural y la I+D agrícola.

I. Introducción

1. En los últimos años, el crecimiento de la demanda internacional de productos agrícolas, la desviación de algunos productos agrícolas que se utilizan como alimento hacia la producción de biocombustibles, y una especulación excesiva en los mercados de productos básicos han provocado una brusca subida de los precios de algunos productos alimenticios fundamentales, desembocando finalmente en la crisis mundial de alimentos de 2008. Entre enero de 2005 y junio de 2008, el precio del maíz, producto alimenticio básico para muchas comunidades pobres de África y América Latina, casi se triplicó, el precio del trigo subió un 127% y el del arroz un 170%. Esta subida se produjo sobre todo entre marzo de 2007 y marzo de 2008, con agudas crestas en las semanas anteriores al punto de inflexión.

2. Aunque la crisis se consideró mundial, las consecuencias negativas inmediatas fueron sentidas sobre todo por los países de ingresos bajos, deficitarios de alimentos y dependientes de importaciones, en especial africanos, que vieron cómo la factura de los alimentos importados subía casi un 60% por término medio entre 2007 y 2008. Dado que los grupos de población con ingresos bajos destinan del 50 al 80% de sus gastos de consumo a la adquisición de productos alimenticios, la brusca subida de los precios tuvo repercusiones inmediatas en la evolución de la pobreza y desencadenó conflictos políticos en algunos países¹.

3. La bajada de los precios de los alimentos y su estabilización en el segundo semestre de 2008 redujo las tensiones sociales y políticas. Sin embargo, los precios han mantenido en muchos países unos niveles superiores a los anteriores a la crisis, y para estos países la crisis está lejos de haber acabado. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) estimaba a finales de 2008 que 33 países se encontraban todavía en situación de crisis, algunos de ellos en peores condiciones que meses antes (FAO, 2008). Las Naciones Unidas han estimado que, desde 2006, más de 120 millones de personas pueden haberse sumado a la población que vive con menos de 1 dólar por día debido a la subida de precio de los alimentos, localizándose las poblaciones más vulnerables en Asia meridional y África Subsahariana. En efecto, los progresos de principios de los años noventa en la erradicación del hambre, que permitieron que el porcentaje de población que la padece disminuyera del 20% en 1990-1992 al 16% en 2004-2006, quedaron neutralizados en 2008 debido en gran medida a la subida de precio de los productos alimenticios. En la actualidad, casi 1.000 millones de personas padecen malnutrición y se prevé que esta cifra crecerá si no se toman medidas audaces para frenar el declive de las inversiones en la agricultura de muchos países en desarrollo, y de la productividad, en particular en el sector de la producción de alimentos.

4. En los últimos meses, la crisis mundial de alimentos de 2008 ha quedado relegada a un segundo plano por la crisis financiera y económica mundial. No obstante, la inseguridad alimentaria sigue siendo una preocupación acuciante para muchas economías pobres, a la que habrá que reservar un lugar más destacado en la agenda internacional del desarrollo, como ha sostenido siempre la UNCTAD. La UNCTAD ha señalado también que, en la búsqueda de una solución, es importante atender a los aspectos humanitarios más urgentes de la crisis pero no se deben ignorar las insuficiencias a largo plazo de las políticas agrícolas y de desarrollo a escala nacional e internacional.

¹ La subida de los precios de los alimentos motivó manifestaciones violentas en más de 20 países y fue el motivo principal de que cayera por lo menos un gobierno.

5. En efecto, la crisis es un toque de atención para los países que descuidaron la producción de alimentos, confiaron en la importación y redujeron sistemáticamente las inversiones en el sector agrícola. La crisis ha mostrado a estos países con crudeza que se precisan políticas que ofrezcan incentivos adecuados a la inversión en la agricultura y establezcan una combinación adecuada de cultivos para la alimentación y para la exportación.

6. Comprensiblemente, durante la crisis la atención se centró en los países más afectados: los importadores netos de alimentos. Sin embargo, la magnitud mundial del hambre plantea un problema de sostenibilidad agrícola que no se limita a los 1.000 millones de personas más pobres y una amplia gama de cuestiones políticas.

7. El sector agrícola en algunos países en desarrollo ha mostrado capacidad de resistencia frente a las perturbaciones del mercado tanto a corto como a largo plazo. De hecho, antes de la reciente crisis la adopción por estos países de prácticas agrícolas más productivas había dado lugar a una importante reducción del porcentaje de la población mundial que padecía hambre. Su éxito permite a los países que más han padecido la crisis extraer importantes lecciones y muestra además el enorme potencial de la cooperación Sur-Sur. En esta nota se analiza cómo una mayor cooperación económica entre los países en desarrollo, que incluye la cooperación con apoyo de asociados para el desarrollo (cooperación triangular), puede conseguir que aumente la producción agrícola, en particular la de los pequeños agricultores, facilitar la transición a prácticas agrícolas sostenibles y ayudar a combatir la lacra de la pobreza mundial.

II. Éxitos de algunos países en desarrollo en el sector agrícola: lecciones a extraer

8. De los 5.500 millones de personas que viven en países en desarrollo, más de 3.000 millones viven en zonas rurales, la mitad de ellos en hogares con pequeñas explotaciones (agrícolas). La crisis de los alimentos que se desencadenó en 2008 ha mostrado su vulnerabilidad frente a las tendencias negativas a largo plazo y frente a perturbaciones imprevistas de los mercados. Históricamente, los ejemplos de mayor éxito en el logro de un crecimiento económico sostenido y una mejora de los niveles de vida se iniciaron con un avance de la agricultura. En los últimos años, las experiencias de China, la India y Viet Nam, por ejemplo, muestran también cómo el crecimiento agrícola puede servir de base para el crecimiento de la industria y del resto de la economía. Los análisis comparativos de países sugieren además que el crecimiento que tiene su origen en el sector agrícola con frecuencia es mucho más eficaz para reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria que el crecimiento en los sectores no agrícolas. En el caso de China, por ejemplo, se ha constatado que el crecimiento basado en la agricultura ha reducido la pobreza con una eficacia tres veces superior a la del crecimiento en sectores no agrícolas, y esta cifra ha sido todavía superior en Asia meridional. En América Latina, el impacto no ha sido tan amplio pero se ha constatado, no obstante, que ha sido un factor importante de la reducción del nivel de pobreza general de la región.

9. Por supuesto, el hecho de que algunos países en desarrollo hayan logrado reforzar su sector agrícola no significa necesariamente que puedan extraerse de forma mecánica lecciones de estos países o que puedan aplicarse automáticamente sus recetas en otros países en desarrollo. No existen remedios rápidos ni soluciones homogéneas. La situación de cada país es singular y depende de multitud de factores, entre ellos su tamaño, dotación de recursos, situación de partida, nivel de desarrollo e historia, así como entorno exterior, que a veces puede ser un factor negativo. Por consiguiente, para sacar lecciones de los éxitos de algunos países en desarrollo hay que procurar no imitar las experiencias ajenas

sino identificar los principios comunes que orientaron a los responsables de las políticas y demás copartícipes de los éxitos.

10. Las circunstancias que generalmente se asocian con el éxito de algunos países en desarrollo en el sector agrícola son, entre otras, las siguientes:

a) Un equilibrio adecuado entre la participación del sector público y el privado. En la mayoría de los casos, por ejemplo, los gobiernos han desempeñado un papel fundamental de orientación del desarrollo del sector, y se han creado unos mercados locales que ofrecen unos precios relativamente estables por los productos y una rentabilidad razonable a los inversores. Se promovieron, con unas intervenciones políticas firmes, unas pautas sostenibles de cultivo y se reforzaron los sistemas de distribución interna de alimentos. La mayoría de los gobiernos de los países que tuvieron éxito en sus políticas de desarrollo agrícola intervinieron para estabilizar los precios de la producción, garantizar la existencia de un mercado local y subvencionar los insumos y los créditos.

b) Un fuerte interés por invertir en la creación de capacidad productiva, en particular la de los pequeños propietarios, para garantizar a las crecientes poblaciones urbanas una fuente más fiable de alimentación y para reforzar la conexión entre inversión y exportaciones, teniendo presente la creación de empleo fuera de las zonas rurales (recuadro 1). Es preciso establecer un conjunto de incentivos a la inversión que permita a los agricultores obtener un excedente financiero previsible y les aliente a invertir para mejorar la productividad y diversificar la producción.

c) Un enfoque integrado del desarrollo agrícola, que abarque la reforma del régimen de propiedad como el apoyo tecnológico, así como el apoyo a la inversión en infraestructura rural, como carreteras secundarias, energía, sistemas de almacenamiento y sistemas de riego en pequeña escala. Unos servicios locales de investigación y extensión agraria sólidos, que promuevan tecnologías agrícolas de alto rendimiento. Las actividades de I+D muchas veces están a cargo de centros internacionales de investigación o se realizan con su apoyo, como la obtención y difusión de variedades de alto rendimiento de trigo o arroz durante la "Revolución Verde". Muchos ejemplos de éxito se basan en sistemas de regadío más que en sistemas de secano y se concentran mucho en Asia. La India es una excepción importante pues su "segunda" Revolución Verde de los años ochenta se produjo en zonas de secano.

d) Unas relaciones comerciales más justas, para lo que han de corregirse los obstáculos y asimetrías que afectan en los mercados a los pequeños agricultores mediante mecanismos colectivos de apoyo, como créditos subvencionados, consorcios de exportación, servicios colectivos de comercialización, etc.

Recuadro 1. El reto de la inversión en la agricultura

La ausencia masiva de inversiones en la agricultura ha tenido particular repercusión en las economías rurales en las que predominan los pequeños agricultores. Para garantizar una mayor seguridad alimentaria y permitir que la agricultura contribuya de forma más positiva al proceso general de desarrollo muchos países necesitan duplicar o triplicar el gasto público en ese sector, en particular los países africanos en los que la inversión en el sector agrícola ha disminuido.

Las Naciones Unidas, a través del Equipo de Tareas de Alto Nivel del Secretario General sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria, han propuesto un Marco Amplio para la Acción como estrategia general para combatir la crisis. En este Marco se estima que será necesario invertir anualmente entre 25.000 y 40.000 millones de dólares más, que habrán de financiarse a través de la movilización de recursos nacionales y la obtención de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), para conseguir seguridad alimentaria y unos niveles adecuados de nutrición, protección social, desarrollo agrícola y

un mejor funcionamiento de los mercados de alimentos. Según las estimaciones del Marco, además, un tercio de los recursos que se obtengan habrá de destinarse a la prestación de asistencia alimentaria inmediata y a medidas de apoyo presupuestario a corto plazo y de sostenimiento de la balanza de pagos, y el resto habrá de destinarse a inversiones en infraestructura rural, educación, agua potable e investigación agraria. Las mayores inversiones han de hacerse en Asia meridional, seguida de América Latina, aunque en términos de distribución per cápita, África será la región que requiera un mayor impulso inversor.

11. La cooperación Sur-Sur puede desempeñar en todos estos aspectos un papel fundamental en la aceleración de la transición hacia prácticas agrícolas más productivas y sostenibles.

III. Problemas para el desarrollo agrícola sostenible en los países en desarrollo

A. Dificultades para aumentar la productividad

12. Es frecuente que una tasa elevada de pobreza se asocie con el predominio del empleo agrícola. Además, la pérdida de importancia relativa del sector agrícola, en términos de empleo y de contribución al producto nacional total, cuando la renta per cápita sube es un hecho establecido en la teoría del desarrollo económico. Sin embargo, uno de los temas que se abordan desde antiguo en el debate sobre políticas de desarrollo y sobre el que no hay coincidencia de opiniones es el de la mejor forma de gestionar esa contracción del sector de forma que sirva de fundamento para el crecimiento del producto de otros sectores de la economía y sin poner en peligro la seguridad alimentaria.

13. El reto deriva en parte de la multiplicidad de actores y funciones en el sector agrícola. Son agricultores tanto los que practican una agricultura de subsistencia en pequeña escala como los productores en gran escala y con un uso muy intensivo de capital que frecuentemente se orientan al mercado de exportación. Además, el sector es una posible fuente de insumos para otros sectores potencialmente más dinámicos, por lo general localizados en la economía urbana emergente, pero al mismo tiempo se espera que garantice la seguridad alimentaria a la mayoría de la población que sigue viviendo y trabajando en el campo. Los enfoques de la gestión de este conflicto de demandas se diferencian, en parte, por el tratamiento que dan a la agricultura, como sector motor del crecimiento o como sector que lo frena. Sin embargo, como muestra la experiencia de los países en desarrollo que han tenido éxito, la respuesta a la cuestión depende de la posibilidad de mejorar la productividad de toda la gama de explotaciones agrarias, lo que incluye intensificar la utilización de maquinaria y conocimientos tecnológicos prácticos, mejorar la ordenación de las tierras y el agua e introducir prácticas agrícolas sostenibles.

14. Si aumenta la productividad los precios bajan, se ayuda a los agricultores, incluso a los que tienen una pequeña explotación, a obtener un nivel de vida razonable, aumenta la oferta de mano de obra para sectores emergentes y dinámicos y mejora en general el nivel de vida de las zonas urbanas, y fomenta el ahorro nacional. Al mismo tiempo, la mayor productividad del sector agrícola debería crear nuevas posibilidades de exportación, ayudar a conseguir una integración más estratégica en los mercados mundiales y abrir fuentes más previsibles de ingresos en divisas.

15. Sin embargo, la experiencia de los países menos adelantados (PMA) a lo largo de los tres últimos decenios ha sido justo la contraria. Las estimaciones muestran, por ejemplo, que el rendimiento de los cultivos de cereales en los PMA es la mitad del obtenido en otros

países en desarrollo, y que el rendimiento de otros cultivos alimenticios básicos, como las semillas oleaginosas y las legumbres y hortalizas, no llegan ni a la mitad del obtenido en otros países en desarrollo². Incluso cuando el rendimiento de algunos cultivos para la exportación ha aumentado, el rendimiento de la superficie cultivada se ha mantenido bajo y el crecimiento de la población ha sido continuamente superior al crecimiento de la producción agrícola, manteniéndose la permanente amenaza de la malnutrición.

16. Las principales causas de la continua caída de la productividad son la falta de inversiones en desarrollo rural y la falta de acceso al tipo adecuado de tecnologías y conocimientos prácticos para mejorar el rendimiento agrícola. En 2008, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico estimó que si aumentara la productividad media en la región de Asia y el Pacífico hasta equipararse con la de Tailandia se podría redimir a 218 millones de personas de la pobreza. Las actividades de investigación y desarrollo agrícola, la educación de la población rural y la construcción de infraestructuras rurales, en particular tendidos eléctricos y carreteras, son los principales determinantes de la productividad del trabajo, por lo que las inversiones en estas áreas tendrían un efecto importante de afianzamiento de la seguridad alimentaria.

17. La "Revolución Verde", basada en la obtención de variedades vegetales de alto rendimiento por medio de la investigación, se ha considerado un modelo al respecto. Como antes se indicó, estas variedades ayudaron a mejorar la producción y la productividad en algunos países, en particular asiáticos, durante los años setenta. Sin embargo, muchas economías pobres quedaron fuera de esta experiencia y un número cada vez mayor de investigaciones posteriores ha puesto de manifiesto algunas insuficiencias graves incluso en los casos de éxito, sobre todo por las repercusiones en los pequeños productores y el medio ambiente. Actualmente se está procediendo a una revaluación de la Revolución Verde, lo que acentuará la conveniencia de utilizar la cooperación Sur-Sur para difundir lecciones extraídas de las políticas y conocimientos sobre las prácticas y tecnologías agrícolas entre los países y las regiones del mundo en desarrollo.

18. En esta revaluación se debe prestar especial atención a las nuevas cuestiones emergentes, como el papel de las prácticas de producción ecológica en el desarrollo sostenible de la agricultura; el potencial de los sistemas innovadores de producción agrícola que añaden valor a la cadena de la oferta, por ejemplo, la obtención de biocombustibles y bioenergía de cultivos no alimenticios; y las repercusiones del cambio climático y los problemas conexos de adaptación. También será necesario incluir la participación activa de una amplia gama de interesados y adoptar una perspectiva mucho más integrada que relacione el desarrollo agrícola con los sectores de las finanzas, el comercio y la energía.

B. Políticas erróneas

19. La idea de que las grandes inversiones públicas y los servicios de apoyo son la clave para lograr un aumento de la productividad es combatida desde hace mucho tiempo por quienes sostienen que los agricultores siguen pobres precisamente porque esas intervenciones de los gobiernos distorsionan el funcionamiento del mercado libre en la agricultura. Desde la crisis de la deuda de principios de los años ochenta, las políticas de desarrollo agrícola prestan mucha más atención a las señales emitidas por los precios como medio para mejorar el uso eficiente de los recursos y aumentar la producción. En efecto, durante este período, y como parte integrante de los programas de ajuste estructural puestos en marcha por muchos países con objeto de obtener préstamos del Fondo Monetario

² UNCTAD, *Informe sobre los Países Menos Adelantados de 2006*. Véase también, en el capítulo III del *Informe sobre los Países Menos Adelantados de 2009*, la sección dedicada a la agricultura como eje del problema de desarrollo de los PMA.

Internacional y el Banco Mundial, parece haberse acelerado la tendencia a reducir la inversión en la agricultura, y en particular en la producción de alimentos, y al desplazamiento de la estructura de incentivos en favor de los cultivos comerciales³.

20. Las políticas recomendadas para facilitar la ejecución de los programas de ajuste y como condición para recibir nuevos préstamos eran, entre otras, correcciones en los tipos de cambio, no intervención del Estado en los mercados agrícolas, desmantelamiento de los organismos de ordenación del comercio, eliminación de subvenciones a los alimentos y desregulación de los mercados de insumos y productos agrícolas. Además, a resultas de ello disminuyeron los flujos de ayuda al sector agrícola porque se consideraba que lo mejor era que los agricultores financiaran sus inversiones obteniendo directamente créditos en los mercados privados. En realidad, sin embargo, la reducción de la inversión pública y de los flujos de ayuda desalentó la inversión privada, en particular en infraestructura rural, que es fundamental para lograr un desarrollo rápido y sostenible de la agricultura. Debido a este giro de las políticas, muchos agricultores han padecido no solo las consecuencias de un crecimiento menor y de una mayor inestabilidad de los precios de los productos sino también la subida de los precios de los insumos necesarios para cultivar productos alimenticios y la eliminación de las subvenciones a los abonos.

21. En anteriores informes de la UNCTAD se llamó la atención sobre los riesgos que supone una rápida liberalización y desregulación sin contar con las inversiones y el apoyo institucional necesarios para mejorar la productividad y crear fuentes alternativas de empleo para la población rural. De hecho, durante los años noventa la producción agrícola disminuyó mucho en los países en desarrollo tanto de ingresos medios como de ingresos bajos y en muchos casos su tasa de crecimiento fue inferior a la tasa de crecimiento de la población. Esa tendencia se ha mantenido en los PMA, en particular los del África Subsahariana, y en último extremo fue lo que preparó el terreno para la reciente crisis de alimentos (recuadro 2).

Recuadro 2. El microcosmos africano

El África Subsahariana es la región que padece con mayor intensidad la actual crisis de alimentos debido a su escasa infraestructura social y física, que merma su capacidad de asimilar las nuevas tecnologías que puede aportar una eventual Revolución Verde. Los análisis de la UNCTAD han señalado que, en gran parte de la región, no se ha logrado nunca desarrollar una economía rural viable que engrane con los impulsos y necesidades del desarrollo en general. Además, los programas de ajuste implementados en los años ochenta para responder a la agudización de la crisis de la deuda, y que muchas veces se presentaron como medidas necesarias para corregir el sesgo contrario al sector rural de las políticas anteriores, se han caracterizado por su incapacidad para estimular la recuperación del sector.

En 2003, los gobiernos africanos se comprometieron a elevar al 10%, para 2008, el porcentaje del gasto público dedicado a la agricultura como medida de apoyo al Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (compromiso incluido en la Declaración de Maputo). La realidad, sin embargo, es que ese porcentaje ha disminuido espectacularmente en los últimos decenios, y el objetivo está muy lejos de haberse cumplido.

22. La reserva en exclusiva al sector privado del crédito a la agricultura y de la comercialización de productos agrícolas, en especial en las economías en las que este sector privado es todavía débil, ha tenido unas consecuencias desiguales e imprevisibles. Por

³ Mittal A (2008). Food price crisis: rethinking food security policies. Documento de debate N° 56 para el G-24.

ejemplo, muchos agricultores vieron empeorar su situación cuando las fuerzas del mercado eliminaron las subvenciones implícitas a los pequeños agricultores y a los agricultores de zonas remotas. El mantenimiento y la ampliación de la red de carreteras rurales, los sistemas de irrigación y otros servicios públicos relacionados (por ejemplo, servicios de extensión agraria y de investigación y difusión tecnológica), labor que en muchos países se encargaban de realizar los organismos de ordenación del comercio anteriormente, empeoraron después de las reformas. La liberalización financiera y las políticas monetarias restrictivas produjeron en general una contracción del crédito rural, que se sumó a una escasez persistente de fondos para servicios de apoyo.

23. Estas políticas erróneas han debilitado el sector agrícola de muchos países en desarrollo, reduciendo la capacidad de este sector para hacer frente a desequilibrios de los mercados y evitar una crisis en mayor escala. En efecto, muchos de ellos se encuentran inmersos en un ciclo vicioso de escasa inversión, crecimiento lento, o incluso negativo, de la productividad, rentas bajas, mercados pequeños y escasez de divisas.

C. Un sistema internacional poco favorable

24. En general se admite que los sistemas de protección de la agricultura de los países avanzados ha obstaculizado el desarrollo agrícola de muchos países en desarrollo. Los aranceles elevados, la progresividad arancelaria y las subvenciones han distorsionado mucho la división internacional del trabajo en los sectores de la agricultura y la pesca. Además, el sistema de comercio se ha hecho vulnerable a la creciente volatilidad del sistema financiero internacional, ejemplificada por el carrusel de los precios de los productos agrícolas en 2008, contradiciendo así la intención original de los arquitectos de la multilateralidad en la posguerra, y repercutiendo negativamente en las perspectivas de los países en desarrollo.

25. La eliminación de estas prácticas distorsionadoras es uno de los contenidos de las negociaciones comerciales multilaterales que se iniciaron en Doha y siguen abiertas. Sin embargo, las posibles repercusiones en la seguridad alimentaria de un acuerdo multilateral para liberalizar más el comercio agrícola no están garantizadas ni a corto ni a medio plazo dado que el probable impulso al alza de los precios en los mercados mundiales tendrá una repercusión negativa en los importadores netos de alimentos, y dado que la producción en pequeña escala de muchos países en desarrollo limita sus posibilidades de competir en los mercados mundiales. Para asegurar un avance general en ambos sentidos será preciso aumentar de forma muy importante la ayuda, los fondos compensatorios y la ayuda al desarrollo.

26. De hecho, los donantes han olvidado la agricultura en los últimos decenios. El porcentaje que representa la ayuda a la agricultura en la AOD total disminuyó del 13% a principios de los años ochenta a un poco más del 3% en 2005 y 2006. Además, la AOD destinada a otras actividades productivas y otras infraestructuras económicas que podrían tener externalidades positivas para la agricultura ha sufrido también en ese mismo período una reducción importante.

IV. La cooperación Sur-Sur en el desarrollo de una agricultura sostenible

A. Justificación de la cooperación Sur-Sur en la agricultura

27. Como se puso de relieve en la reunión de expertos de la UNCTAD sobre cooperación Sur-Sur, celebrada en febrero de 2009, la cooperación económica en las áreas de las finanzas, el comercio, la inversión y la tecnología entre países en desarrollo puede ser un mecanismo importante para corregir los sesgos y colmar las lagunas del sistema económico internacional, entre otras cosas porque puede aumentar la eficacia de la tradicional cooperación Norte-Sur. Sin duda tal es el caso en lo que respecta al desarrollo sostenible de la agricultura.

28. La cooperación Sur-Sur se considera aconsejable porque la sensación de comprensión recíproca se convierte en un firme aliciente para que los países participantes establezcan unas relaciones más incluyentes, y porque la mayor proximidad de sus condiciones socioeconómicas puede facilitar el intercambio de experiencias. Pero la cooperación Sur-Sur plantea también algunos retos inherentes, entre ellos la falta de financiación y de capacidad institucional adecuadas, la variedad de situaciones regionales y la vulnerabilidad a los choques económicos y políticos. En efecto, un riesgo continuo de la cooperación Sur-Sur es la falta de continuidad de las relaciones establecidas. Aquí es donde la cooperación triangular puede desempeñar un papel fundamental, al aportar los fondos, los conocimientos técnicos y la experiencia que se necesitan para reforzar la cooperación Sur-Sur.

29. Las puntualizaciones anteriores tienen especial relevancia en el caso de la agricultura, en el que la cooperación Sur-Sur abre posibilidades reales de transferir experiencias políticas y las tecnologías necesarias para dar un impulso a la productividad agrícola en los países en desarrollo, y ofrece nuevas oportunidades de inversión y de mercado, en un terreno de juego más nivelado que el que actualmente encuentran muchos productores agrícolas. De hecho, hay una posibilidad real de que esta cooperación se pueda ampliar para convertirse en una revolución verde realmente sostenible, en particular en África. A este respecto, una justificación importante de la cooperación Sur-Sur es la semejanza de las condiciones del suelo, climáticas y ecológicas dentro de algunos grupos de países en desarrollo. Dado que algunos países han desarrollado con éxito tecnologías agrícolas especiales para los pequeños agricultores y han elaborado y aplicado unas políticas correctas de promoción de la inversión en el sector rural, es necesario establecer mecanismos que permitan compartir estas experiencias con otros países en desarrollo. Al mismo tiempo, la cooperación Sur-Sur en la agricultura puede contribuir a promover la diversificación de experiencias, lo que muy bien podría ser el ingrediente más importante para lograr una agricultura sostenible, en particular en las zonas donde predomine la pequeña agricultura. Además, la cooperación Sur-Sur puede contribuir a contrarrestar la influencia dominante en el mercado de las prácticas empresariales y las tecnologías del Norte, que han tendido a perpetuar unas relaciones comerciales injustas en el sector de la exportación.

B. Tendencias emergentes en la cooperación Sur-Sur

30. Algunos países en desarrollo están emergiendo como socios activos en las actividades de cooperación técnica y económica para el desarrollo de regiones en desarrollo, especialmente África. La lista de estos países es larga pero incluye China, la

India, el Brasil, Malasia, Turquía, Cuba, Indonesia, Egipto, Sudáfrica y algunos países de Oriente medio.

31. China, por ejemplo, se está convirtiendo rápidamente en África en un inversor destacado y en un importante proveedor de mercancías manufacturadas e importador de materias primas y productos agrícolas. Esta situación ha abierto oportunidades para los agricultores africanos. En 2000, China creó el Foro de Cooperación China-África (FOCAC), que se reúne cada tres años, para consolidar esta cooperación. En el marco de esta iniciativa, China ha ampliado considerablemente su presupuesto de cooperación para el desarrollo en los últimos años, haciendo especial hincapié en el desarrollo de la agricultura. El país lleva prestando apoyo al desarrollo de la agricultura en África desde hace decenios y se espera que estos esfuerzos se intensifiquen en la cuarta Conferencia Ministerial del Foro de Cooperación China-África (FOCAC), que se celebrará en noviembre de 2009 y que tendrá por tema principal la agricultura y la seguridad alimentaria⁴. China apoya actualmente la creación de 14 centros de investigación agrícola en algunos países africanos. Más de 100 científicos agrícolas trabajan sobre el terreno con técnicos africanos con objeto de mejorar la seguridad alimentaria del continente y generar excedentes para la exportación de ser posible (recuadro 3).

Recuadro 3. Cooperación entre China y África en la agricultura

La agricultura ha ocupado un lugar prioritario en la cooperación económica y técnica entre China y África, en la que han intervenido más de 40 países y se han realizado más de 200 proyectos. China ha enviado 10.000 técnicos agrarios a África para capacitar a los agricultores locales y prestar apoyo técnico. Se ha prestado gran atención a la ordenación de la tierra, las técnicas de cría de animales, la seguridad alimentaria, la maquinaria agrícola y la elaboración de productos agrícolas y colaterales. En los últimos años, China ha intensificado su cooperación en el área de la tecnología agrícola, organizando cursos de capacitación en técnicas agrícolas prácticas, realizando proyectos experimentales y de demostración de técnicas agrícolas y acelerando la formulación del Programa de Cooperación Agrícola China-África. La cumbre de Beijing del Foro de Cooperación China-África de 2006 dio nuevo impulso a estas actividades.

El Plan de Acción 2007-2009 para la Cooperación China-África en asuntos agrícolas incluyó la intensificación de los intercambios y la cooperación en las áreas de las técnicas de cultivo, la cría de animales, la irrigación, la pesca, la maquinaria agrícola, la elaboración de productos agrícolas, las medidas sanitarias y fitosanitarias, la seguridad alimentaria y el control de epidemias, y la búsqueda activa de nuevas formas y vías de cooperación agrícola. El plan incluyó el envío a África de 100 expertos en tecnologías agrícolas y la creación de 10 centros de demostración de tecnologías agrícolas en el continente africano. Además, se definieron medidas para estimular a los empresarios chinos a aumentar la inversión en la agricultura africana, centrándose en el desarrollo de infraestructuras, la producción de maquinaria agrícola y la elaboración de los productos agrícolas de África.

China participa también activamente en proyectos de cooperación triangular, en particular en África, habiendo aportado la FAO 30 millones de dólares a su fondo fiduciario de apoyo a los países en desarrollo para mejorar su productividad agrícola como instrumento para conseguir el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. China ha participado también como socio en el programa CBERS (satélite brasileño de teleobservación de recursos de la Tierra), cuyo objetivo es distribuir imágenes que mejoren el acceso de los gobiernos y otras organizaciones africanas a imágenes de satélite que refuercen su capacidad de prevenir los desastres naturales, la sequía, la desertificación, la deforestación, las amenazas para la producción agrícola y las amenazas para la salud

⁴ El FOCAC fue creado en 2000 en Beijing. En su tercera reunión (Beijing 2006), China anunció que en 2009 habría doblado su ayuda a África.

pública.

En 2007 se creó un Fondo de Desarrollo China-África. Se espera que sus reservas totales lleguen a los 5.000 millones de dólares, que se destinarán a proyectos de infraestructura, con inclusión del sector agrícola. China es también un interlocutor importante de África en el comercio agrícola. En 2006, se comprometió a abrir más su mercado a África, ampliando de 190 a más de 440 el número de productos de exportación de los PMA africanos que reciben un trato de franquicia arancelaria. También se ha reforzado la cooperación en las esferas de aduanas, impuestos, inspección y cuarentena.

Fuente: Foro de Cooperación China-África. Plan de Acción de Beijing 2007-2009.

32. También la India pretende reforzar la cooperación Sur-Sur, en especial mediante la transferencia de tecnologías agrícolas que satisfagan las necesidades reales de los pequeños agricultores de África, para lo que promovió la Cumbre del Foro África-India, celebrada en abril de 2008. La Cumbre preparó el camino para una cooperación más sólida entre África y la India, que es otro actor destacado en la esfera de las tecnologías tropicales, no solo a escala de paquetes de alta tecnología sino sobre todo a escala de tecnologías de bajo nivel, lo que también es muy importante para satisfacer las necesidades de los campesinos (recuadro 4). La India desempeña también un papel activo en las "Iniciativas interregionales para África", iniciativa conjunta de la India, el Brasil y Sudáfrica que estableció el Fondo para la Mitigación de la Pobreza y el Hambre en África en 2003. La propia Sudáfrica, que está en la vanguardia de la tecnología agrícola en el continente, ocupa también un papel destacado en la transferencia de tecnologías a los demás países africanos.

Recuadro 4. Cumbre del Foro India-África de 2008: marco para la cooperación en la agricultura

La cooperación se centrará en las siguientes áreas:

- a) Fomento de la capacidad para analizar políticas y planificar el sector agrícola y transmisión de experiencia;
- b) Ordenación de los recursos hídricos y prácticas de regadío, desarrollo de la infraestructura agraria, transferencia de tecnologías agrícolas aplicadas y transferencia de conocimientos prácticos;
- c) Lucha contra las enfermedades de raíz agraria;
- d) Fomento de la capacidad/capacitación para ampliar las posibilidades de los pequeños campesinos africanos productores de alimentos de cumplir las normas necesarias de calidad y seguridad, lo que incluye actividades de extensión agraria y políticas de crédito agrícola;
- e) Transmisión de experiencia e información sobre las tecnologías adecuadas de almacenamiento y elaboración, y promoción conjunta del aprovechamiento de técnicas desarrolladas en África y la India para diversificar los productos alimenticios y agrícolas y añadirles valor;
- f) Transmisión de conocimientos e información entre los organismos reguladores de los productos básicos de África y la India a fin de aprender de la experiencia recíproca en las áreas de la mecanización de las explotaciones agrarias, tecnologías de tratamiento de los productos después de la cosecha, agricultura orgánica, políticas y marcos reguladores y establecimiento de bolsas y mercados transfronterizos de productos básicos;
- g) Ampliación de las oportunidades de mercado para los productos agrícolas africanos con valor añadido;
- h) Gestión ganadera, tecnologías de cría de animales, procesamiento de

productos cárnicos, desarrollo de la industria láctea, pesca y acuicultura, con inclusión del intercambio y transferencia de tecnologías aplicadas;

i) Establecimiento de vínculos entre el desarrollo agrícola y el industrial a fin de apoyar y sostener industrias agrarias de elaboración; y

j) Intensificación de la cooperación entre los centros de capacitación agrícola y los institutos de investigación pertinentes.

Fuente: Unión Africana, 2008.

33. En América Latina, el Brasil participa activamente en la cooperación Sur-Sur para el desarrollo agrícola, tanto dentro de la región como en otras regiones en desarrollo, en particular África. Los proyectos del Brasil en África se centraron inicialmente en los países de habla portuguesa, en concreto Angola, Mozambique, Guinea Bissau y Cabo Verde. Sin embargo, la instalación de Embrapa en Ghana abre una nueva fase en su cooperación Sur-Sur (recuadro 5). En fechas más recientes, otros países africanos, entre ellos Ghana, Benin, la República Democrática del Congo, Guinea, Kenya y Etiopía, han firmado acuerdos de cooperación técnica y han empezado a realizar proyectos conjuntos.

Recuadro 5. La cooperación Sur-Sur en la investigación pública: el ejemplo Embrapa

Embrapa es un centro brasileño de investigación y capacitación agrícola creado en 1973 que ha sido un motor del desarrollo agrícola a escala nacional, regional e internacional. Embrapa tiene más de 40 centros de investigación distribuidos por los distintos sistemas agroecológicos del país, y 5 en el extranjero (uno en los Estados Unidos, dos en Europa, uno en la República Bolivariana de Venezuela y otro en África). Cada centro brasileño se centra en algunos productos básicos concretos o en un área específica de investigación tecnológica, evitando así la duplicación de trabajos. Las áreas de investigación de Embrapa son muy diversas (desde las técnicas de producción agrícola, y el desarrollo rural, el medio ambiente y la biodiversidad, la extensión agraria y la capacitación de técnicos agrícolas y campesinos, hasta la bioenergía, la biotecnología, la agroalimentación y la socioeconomía).

A finales de los años noventa, Embrapa empezó a establecer oficinas en el exterior. La primera oficina (Labex) se abrió en los Estados Unidos en 1998. La segunda está localizada en Montpellier (Francia) y forma parte del proyecto Agropolis, centro de referencia de la investigación sobre la agricultura tropical en Europa ubicado en Wageningen (Países Bajos) con el que Embrapa ha establecido recientemente una asociación. Embrapa es el único centro de investigación de un país en desarrollo que se dedica a la agricultura tropical y que tiene presencia física en el territorio de la Unión Europea. La tercera oficina se inauguró en Accra (Ghana) en 2006, abriendo una nueva vía para la cooperación internacional de la agricultura brasileña con el mundo en desarrollo. La cuarta oficina se creó en la República Bolivariana de Venezuela en 2008. Se está considerando la posibilidad de abrir una oficina en Asia y también otra en América Central.

Embrapa África se integra en la estrategia general del Gobierno del Brasil de intensificar la cooperación Sur-Sur y triangular en el sector de la agricultura. Esa cooperación tiene por objeto no solo transferir, y probar sobre el terreno, el conocimiento práctico de las tecnologías tropicales conseguido por el Brasil en los últimos cuatro decenios sino también aprender de las experiencias positivas de otros países en desarrollo, intensificando así la alianza mundial en favor de la agricultura y el desarrollo rural. Los proyectos en África se centraron inicialmente en los países de habla portuguesa (Angola, Mozambique, Guinea Bissau y Cabo Verde). Posteriormente otros países africanos, entre ellos, Ghana, Benin, la República Democrática del Congo, Guinea, Kenya y Etiopía firmaron acuerdos de cooperación técnica con el Brasil. El Brasil se esfuerza por crear una alianza amplia que implique a todos los miembros de la Unión Africana en proyectos de

transferencia de tecnología y fomento de la capacidad agrícola.

34. Los países y fondos árabes son otro buen ejemplo de cooperación Sur-Sur, en particular en las áreas de la irrigación y la ordenación del agua, en las que han acumulado conocimientos y experiencia. Estos países están tomando la iniciativa y ampliando considerablemente su apoyo al desarrollo agrícola de África. Como ejemplo cabe citar el acuerdo de cooperación Sur-Sur entre Egipto y la República Unida de Tanzania, que se basa en la reconocida experiencia de Egipto en la agricultura de regadío. La mayoría de la superficie cultivada de la República Unida de Tanzania es de secano, lo que deja a los campesinos a merced de las condiciones y pautas climáticas. Los expertos y técnicos egipcios colaboran con los agricultores locales en áreas tales como: irrigación, nutrición de las plantas y fertilidad del suelo, comercialización, cooperativas, crédito rural y finanzas, producción de semillas, ingeniería agrícola, cría de animales y producción agrícola.

V. La modalidad triangular de la cooperación

35. Se denomina cooperación triangular la cooperación Sur-Sur que se apoya en alianzas con donantes del Norte que aportan asistencia financiera y/o técnica (recuadro 6). Se considera que es la cooperación de "tercera generación", y para muchos representa una vía prometedora con un gran potencial todavía inexplorado en gran medida. El Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO y el programa de investigación del Organismo Japonés de Cooperación Internacional son ejemplos de cooperación triangular.

Recuadro 6. Cooperación triangular: no solo financiación

Muchos donantes convencionales consideran que la cooperación triangular es un mecanismo creativo de financiación, dada la escasez cada vez mayor de flujos de recursos. Sin embargo, los donantes tradicionales han asumido muy pocos compromisos financieros de acuerdo con este mecanismo y no está claro qué cifras han sido ya desembolsadas. Muchos donantes consideran que su participación no debe considerarse solo en términos financieros sino también como vía para aportar sus conocimientos y experiencia, y apoyar la creación de capacidad en los países receptores. Los mecanismos triangulares pueden hacer dos contribuciones muy importantes a la cooperación Sur-Sur, que no se limitan a la financiación.

Para los miembros del CAD, la cooperación triangular plantea varios retos, como crear mecanismos que establezcan normas para cada país participante y definan sus aportaciones, o establecer procesos conjuntos de planificación sin generar costos administrativos e institucionales elevados. Además, la triangulación aumentará la presión para que el Sur respete los Principios de París y de Accra sobre la eficacia de la ayuda, ya que supone que los miembros del CAD se comprometen a aportar recursos. Por otro lado, y de conformidad con el mandato de Accra, las actividades conjuntas de planificación, ejecución y evaluación promovidas por los donantes pueden reforzar la capacidad institucional de los proveedores de cooperación Sur-Sur.

Fuente: Sanín Betancourt MC y Schulz NS (2009).

36. El PESA facilita la transferencia a otros países de las técnicas que se han utilizado con éxito en un país. El objetivo principal es tomar los elementos "que funcionan" y convertirlos en un plan adaptado a las condiciones del país receptor. Actualmente más de 100 países participan en el sistema PESA, y más de la mitad de ellos han empezado a implementar sus propios planes nacionales adaptados a sus circunstancias (recuadro 7).

37. El Japón colabora con el Brasil en la transferencia de tecnología agrícola a otros países en desarrollo, algunos de ellos en África. El proyecto NERICA (Nuevo Arroz para África) es el resultado de la cooperación entre varios países y centros de investigación africanos, respaldados por donantes (por ejemplo, el Japón, la FAO y el Banco Africano de Desarrollo). El resultado ha sido la obtención de una variedad de arroz resistente a la sequía y de alto rendimiento para África, y sirve de ejemplo de las posibilidades de la cooperación triangular, para su futura consideración. Otros socios importantes en la cooperación Sur-Sur para el desarrollo agrícola de África son los Estados Unidos y el sistema de las Naciones Unidas. Las iniciativas interregionales de financiación de proyectos de desarrollo agrícola, como el fondo del Centro para la mitigación del hambre y la pobreza de la India, el Brasil y Sudáfrica, antes mencionado, han resultado extremadamente eficaces en el reforzamiento de la cooperación Sur-Sur.

Recuadro 7. Apoyo de la FAO a la cooperación Sur-Sur

La FAO organiza acuerdos especiales de cooperación Sur-Sur que permiten que técnicos y expertos de países en desarrollo emergentes puedan trabajar directamente con agricultores de los países receptores, compartiendo sus conocimientos y prácticas. A mediados de 2007 se habían firmado 39 acuerdos, el más reciente entre el Gabón y China (enero de 2007). Más de 1.400 expertos y técnicos han trabajado en proyectos incluidos en el Programa Especial y en los programas nacionales y regionales para la seguridad alimentaria. La FAO está decidida a conseguir que la cooperación Sur-Sur sea un componente fundamental de las actividades de su Programa Especial. En 2006, la FAO estableció una alianza estratégica con el Gobierno de China para desplegar 3.000 expertos y técnicos más, a través de la cooperación Sur-Sur, para realizar programas nacionales y regionales de seguridad alimentaria. En mayo de 2006 se firmó un acuerdo con China.

A mediados de 2007 estaba en una etapa avanzada el debate con el Gobierno de la India para establecer un acuerdo similar. La aportación de este nivel de conocimientos reforzará el papel y el impacto de la cooperación Sur-Sur en los programas nacionales y regionales de seguridad alimentaria, porque aumentará el número de expertos y técnicos y ampliará la cobertura técnica, y se espera que produzca un aumento rápido del nivel de vida de los pequeños productores rurales.

38. La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en la agricultura solo producen ganancias. La interacción entre países que tienen sistemas agroecológicos similares, amplificada por el apoyo de un número todavía mayor de socios, genera un potencial único de mejorar la coordinación y compartir experiencias, evitando la repetición de técnicas que no han dado resultados en otros países y beneficiando a todas las partes que intervienen en el proceso. Se trata de un juego en el que todos los interesados salen ganadores, incluidos los agricultores, las comunidades rurales y las economías de los países tanto receptores como donantes. Para los primeros esta afirmación es cierta no solo por los beneficios directos que obtengan del proyecto sino también por las experiencias que pueden extraer de estos tipos nuevos de cooperación, lo que a su vez abre oportunidades para reformular el futuro de la ayuda, haciéndola más eficaz y asegurando mejores resultados por los esfuerzos hechos.

VI. Oportunidades para el comercio y la inversión Sur-Sur en la agricultura

A. Búsqueda de productos dinámicos

39. En los últimos diez años, la demanda de alimentos en un gran número de países en desarrollo ha aumentado a un ritmo más rápido que en períodos anteriores debido al crecimiento de la población, el dinamismo con que ha crecido la renta disponible, o ambas cosas a la vez. Como reflejo de esta gran demanda, uno de los sectores que han mostrado un crecimiento más dinámico en el comercio Sur-Sur es el de los productos agrícolas, en particular en África. Pero el aumento de las exportaciones de alimentos se mostró especialmente dinámico en los mercados de los países vecinos, y en la mayoría de estos mercados los productos que se comercializan difieren bastante de la cesta tradicional de cultivos comerciales que se exportan a los países desarrollados. Las exportaciones incluyen productos cárnicos/pesca/productos lácteos y legumbres y hortalizas, lo que parece indicar que han mejorado algo los servicios e instalaciones comerciales (por ejemplo, cámaras de refrigeración, almacenes y redes de transporte).

40. Los acuerdos regionales y subregionales de integración han ayudado a promover y mantener este comercio, que podría ampliarse todavía más si se promoviera el desarrollo de los mercados regionales mediante la reducción o eliminación de aranceles y obstáculos no arancelarios. En este marco, tiene especial trascendencia la armonización o reconocimiento recíproco de las normas, la existencia de unos reglamentos y procedimientos transparentes en la agricultura y el comercio agrícola y el acceso fácil a información sobre los mercados. También es importante desarrollar la infraestructura logística regional, con inclusión de carreteras, ferrocarriles, líneas aéreas y líneas marítimas, y adoptar las disposiciones institucionales que correspondan (por ejemplo, con respecto a los laboratorios de análisis, los institutos de investigación y educación superior, los órganos de certificación y las entidades de acreditación).

41. La principal cuestión que se plantea es establecer qué medidas de política permitirán a los países en desarrollo, en particular a las economías pobres, aprovechar al máximo las oportunidades de lograr un crecimiento estable y sostenible del comercio agrícola. A continuación se formulan dos series de preguntas que permiten establecer qué medidas podrían adoptarse:

Acceso a los mercados y condiciones de entrada

a) ¿Qué diferencias de acceso a los mercados y condiciones de entrada (aranceles y obstáculos no arancelarios) hay entre los distintos grupos de productos agrícolas, por ejemplo, productos básicos de consumo; legumbres, frutas y hortalizas y carne/pescado/productos lácteos; grasas y aceites; y cultivos comerciales (té, café, cacao)? ¿Cómo pueden mejorar estas condiciones los acuerdos comerciales regionales?

b) El comercio Sur-Sur mueve más productos agrícolas elaborados que el comercio Sur-Norte. ¿Qué factores principales explican este hecho? ¿Cómo pueden los países en desarrollo aprovechar y reforzar su capacidad productiva para elaborar y comercializar alimentos?

c) ¿Puede el comercio de alimentos Sur-Sur impulsar la capacidad colectiva de los países en desarrollo de mejorar las normas de calidad (seguridad) de los productos, por ejemplo, mediante el reconocimiento recíproco de normas y reglamentos o el intercambio de conocimientos y experiencia entre socios comerciales?

Financiación y facilitación del comercio

- a) ¿Existen servicios adecuados de financiación del comercio de alimentos y de las exportaciones agrícolas? Las políticas e instituciones de financiación del comercio Sur-Sur están todavía en la primera etapa de su formación. ¿Qué puede hacerse para mejorar la situación? ¿Qué medidas cabe aplicar en la esfera de los servicios para mejorar la producción agrícola y el comercio en un contexto regional o subregional?
- b) ¿Cuáles son las áreas de la logística del comercio que tienen mayor necesidad de apoyo, teniendo en cuenta que pueden variar mucho dependiendo del tipo de productos agrícolas?
- c) ¿Cómo pueden traducirse esas necesidades en inversiones públicas y privadas, inclusive mediante una cooperación triangular?

B. Papel de las redes regionales de producción

42. A pesar de que las grandes empresas transnacionales del Norte dominan los principales productos del sistema agroalimentario en todas sus etapas, la reciente aparición de grandes empresas alimentarias de países en desarrollo como China, el Brasil y la India ha dado a los responsables de las políticas de estos países una capacidad de influencia mayor en la ordenación de su producción de alimentos, lo que incluye la posibilidad de optar por productos con un valor añadido mayor y por actividades de elaboración. Algunas de estas empresas se han internacionalizado por méritos propios, ofreciendo a los demás países en desarrollo más posibilidades de elección, y algún espacio para negociar con mayor eficacia en este sector cuestiones como los precios, la normativa, la transferencia de tecnología y otras cuestiones. Sin embargo, la subida de los precios de los alimentos en 2007 y 2008 ha agudizado las críticas al papel dominante de las grandes empresas mundiales y provocado importantes cambios de política. Las inversiones de grandes empresas transnacionales, incluidas algunas de economías emergentes, en grandes proyectos agrícolas en Asia, África y América Latina con objeto de exportar luego a los mercados del país de origen de esas inversiones ponen de manifiesto que se está adoptando una estrategia alternativa para garantizar la seguridad alimentaria que en último extremo puede significar un desafío a la hegemonía de esas grandes empresas mundiales. Sin embargo, esta estrategia no deja de tener riesgos y las reacciones hostiles en África a inversiones de este tipo sirven de advertencia.

43. Estos productores de mayor tamaño también pueden estar en buena situación para establecer unas redes regionales sólidas. Las cadenas regionales de valor pueden ampliar los mercados ofreciendo incentivos a los inversores privados para que inviertan a largo plazo en la elaboración de productos agrícolas y en la agroindustria. También establecen un marco en el que los gobiernos pueden abordar conjuntamente las restricciones institucionales y de otro tipo a la inversión regional y el comercio de productos básicos. Las cadenas de valor integradas regionalmente pueden ser importantes también para ampliar los mercados tanto de insumos como de productos, inclusive para los pequeños agricultores que con frecuencia están en situación de desventaja en el acceso a estos mercados. Esta integración permite crear un ámbito que facilite la explotación de las economías de escala y ampliar el acceso a nuevas tecnologías y a servicios complementarios.

44. Las cadenas regionales de valor pueden servir también de incentivo para mejorar los productos y los procesos. Al ampliarse los mercados se necesitarán productos básicos mejorados o diferenciados, con un valor añadido superior. Si existen acuerdos verticales fiables entre los productores agrícolas y los minoristas a lo largo de la cadena de valor se podrá recurrir más a los contratos de entrega futura y menos a las transacciones en metálico. De este modo se conseguirá una mayor estabilidad de los precios tanto para los

proveedores como para los consumidores. Los acuerdos regionales para la adquisición de productos ofrecen oportunidades de ahorro a las empresas, que incluyen reducción de los gastos de coordinación, menor gestión de inventarios y reducción de los gastos logísticos y otros costes de las transacciones.

45. Aunque el ejercicio del poder de mercado dentro de las cadenas de la oferta pueda amenazar la supervivencia económica de los pequeños productores, estas cadenas permiten integrar un número mayor de pequeños agricultores en actividades de segundo nivel, como la elaboración y la comercialización. Además, la competencia dentro de la cadena puede aumentar los beneficios de los pequeños agricultores y conducir a productos de mayor calidad. La modernización de los procesos puede inducir también una competencia de precios en los mercados de productos básicos, ya que los avances tecnológicos reducen los costes de transformación y distribución de los productos.

46. Sin embargo, es probable que para conseguir que los pequeños agricultores participen se precise una coordinación a escala regional que mejore la calidad y seguridad de los productos, armonice las normas y asegure un flujo adecuado de información hacia los potenciales participantes en la cadena de valor.

47. En este contexto tiene particular relevancia el Programa amplio de desarrollo de la agricultura africana porque fue aprobado en 2003 en el marco de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), y porque se está implementado a través de la Unión Africana, utilizándose al mismo tiempo las estructuras de las comunidades económicas regionales para facilitar la creación de un mercado común africano para los productos alimenticios básicos estratégicos. El Programa puede facilitar la emergencia de agroindustrias transnacionales a lo largo de las cadenas horizontales y verticales de valor de los distintos productos básicos estratégicos.

VII. De cara al futuro

48. Desde la crisis mundial de alimentos de 2008, la cuestión de la agricultura ha pasado a ocupar un lugar destacado en la agenda del desarrollo y en las cabeceras de las noticias debido a la rapidez con que grandes empresas transnacionales y fondos soberanos se han dedicado a adquirir tierra en países en desarrollo para destinarla a la producción de alimentos. La mayoría de los comentarios se centran en el fracaso de la agricultura de muchos países de ingresos bajos como motor del desarrollo y la reducción de la pobreza. Pero la experiencia de los países en desarrollo no se compone solo de fracasos. Como antes se ha indicado, hay también muchos ejemplos de éxito en los que interviene la aportación de la agricultura al crecimiento económico sostenible, la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria.

49. Una de las lecciones a extraer de la reciente crisis mundial de alimentos es que ningún país, por muy pequeño y abierto que sea, puede permitirse descuidar la producción nacional de alimentos, y que todos los países tienen que garantizar al menos un cierto volumen de oferta interna si no quieren verse atrapados en el torbellino de una volatilidad de precios que puede tener repercusiones graves en la seguridad alimentaria nacional. La comunidad internacional está empezando a abordar estas cuestiones. Las Naciones Unidas han establecido el Equipo de Tareas de Alto Nivel del Secretario General sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria en el que participan 22 órganos de las Naciones Unidas y cuyo objetivo es coordinar los apoyos a las medidas adoptadas en los países para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición; movilizar inversiones para apoyar medidas de urgente necesidad y planes nacionales y regionales a largo plazo en favor de la seguridad alimentaria y la nutrición; galvanizar el compromiso estratégico de múltiples interesados con los esfuerzos concertados y continuos para mejorar la seguridad alimentaria mediante

asociaciones a escala local, nacional, regional y mundial; y hacer un seguimiento del cumplimiento de los compromisos adquiridos por la comunidad internacional en favor de la seguridad alimentaria y la nutrición, y examinar los progresos en la materialización de los resultados previstos en el Marco Amplio para la Acción.

50. En enero de 2009, una reunión de alto nivel sobre Seguridad Alimentaria para Todos, patrocinada por el Gobierno de España, respaldó el documento titulado "El Proceso de Madrid: hacia una alianza global incluyente para la agricultura y la seguridad alimentaria", que propiciaba un esfuerzo de múltiples interesados para apoyar la agricultura en la lucha contra el hambre a escala local y global.

51. En la Evaluación internacional de la ciencia y la tecnología agrícolas para el desarrollo (2008), que contó con un firme respaldo intergubernamental, se concluía que las necesidades y el potencial de los pequeños agricultores en los diversos ecosistemas exigía urgente atención por parte de la comunidad internacional, en particular a la vista de los cambios climáticos que se estaban produciendo. Sin embargo, ello no excluye que el comercio de productos agrícolas tenga reservado un papel importante, en particular cuando este comercio se vincula con economías de escala, una rápida formación de capital y unos vínculos sólidos con la economía local no rural.

52. Al intensificarse la cooperación económica Sur-Sur se presentan muchas oportunidades para que otros países en desarrollo se beneficien de las experiencias de sus interlocutores que han tenido más éxito, mediante una ampliación del comercio y de las relaciones de inversión, así como de la transferencia de conocimientos. La reunión de expertos constituye una oportunidad conveniente para examinar cómo la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular pueden ayudar a los países en desarrollo, en particular a las economías de ingresos bajos y deficitarias de alimentos, a desarrollar una producción agrícola sostenible, lo que a su vez puede permitirles obtener seguridad alimentaria. Los participantes pueden abordar cómo la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular pueden ayudar a las economías pobres a poner término al declive de las inversiones agrícolas, las inversiones en infraestructura rural y las actividades de investigación y desarrollo agrícola.
