

CENTRO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

Ciudad de México
25 y 26 de septiembre de 2015



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA DEL PARLATINO

Ciudad de México
25 y 26 de septiembre de 2015

Serie América Latina No. 07

Índice

1.- Resumen Ejecutivo	5
2.- Agenda de Trabajo	7
3.- Acta de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Parlatino, La Habana, Cuba, 5 de junio de 2015.	11
<i>Documentos de Apoyo para la Conferencia Magistral</i>	
4.- Cooperación Sur-sur y Cooperación Triangular: Nuevas Formas de Asociación y Vinculación, Francisco Rojas Aravena	15
5.- América Latina, más allá de 2015: escenarios del desarrollo global y las políticas de cooperación internacional, José Antonio Sanahuja	25
<i>Documentos de Apoyo para la Reunión de la Comisión</i>	
6.- Alianza Sudamericana por el Suelo, FAO	51
7.- Agricultura y Grupos de Suelo	67
8.- Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Retos para el Mediano y Largo Plazo	83
9.- La Agricultura Familiar En Cifras. <i>Michel Leporati, Salomón Salcedo, Byron Jara, Verónica Boero Y Mariana Muñoz</i>	89
10.- México: Políticas para la Agricultura Campesina y Familiar. Un Marco de Referencia. Gonzalo Chapela y Carlos Menéndez	105

RESUMEN EJECUTIVO

América Latina y el Caribe actualmente se encuentran en un proceso de cambios y desafíos de desarrollo diferenciado, por lo que el cumplimiento de las Metas del Milenio no se logrará de la misma forma en todos los países que conforman esta región.

Sin duda alguna al concluir 2015, fecha establecida para cumplir las Metas, se cerrará un ciclo caracterizado por la búsqueda de políticas globales centradas básicamente en la erradicación de la pobreza. Dichas políticas deben ser sometidas a una evaluación estricta que lleve como resultado a un replanteamiento de la agenda para el desarrollo.

Los Estados de la región han buscado más y mejores mecanismos de integración para hacer frente a los retos actuales tales como cambio climático, seguridad, salud, erradicación de la pobreza, entre otros. Con el propósito de ahondar más en el tema y enriquecer las discusiones en, las comisiones del Parlatino que se reunirán en México, se ha incluido en el programa la Conferencia Magistral “El papel de la Cooperación Internacional frente a los nuevos desafíos que enfrenta América Latina y el Caribe”. Posteriormente cada comisión trabajará de manera individual en los temas de sus respectivas agendas.

Comisión de Agricultura Ganadería y Pesca.

La 68ª sesión de la Asamblea General de la ONU declaró el 2015 como el “Año Internacional de los Suelos (A/RES/68/232)”. Con el objetivo aumentar la concienciación y la comprensión de la importancia del suelo para la seguridad alimentaria y las funciones ecosistémicas esenciales.

Los objetivos específicos del Año Internacional de los Suelos 2015 son los siguientes:

- Conseguir la plena concienciación de la sociedad civil y los responsables de la toma de decisiones sobre la profunda importancia del suelo para la vida humana;
- Educar al público sobre el papel crucial que desempeña el suelo en la seguridad alimentaria, la adaptación y la mitigación del cambio climático, los servicios ecosistémicos esenciales, la mitigación de la pobreza y el desarrollo sostenible;
- Apoyar políticas y acciones eficaces para el manejo sostenible y la protección de los recursos del suelo;
- Promover inversiones en actividades de manejo sostenible de la tierra para desarrollar y mantener suelos saludables para los diferentes usuarios de la tierra y grupos de población;

- Fortalecer iniciativas en relación con el proceso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la agenda post-2015;
- Promover una mejora rápida de la capacidad para la recopilación de información sobre el suelo y la supervisión a todos los niveles (mundial, regional y nacional).

Acorde a este compromiso de Naciones Unidas, los miembros de la Comisión analizarán qué se está haciendo en la región en materia de recursos del suelo para promover su protección, conservación y productividad sostenible, que van de la mano con la inversión, la cooperación técnica y el uso de tecnologías.

Otro tema que se abordará en la Comisión es la agricultura familiar. La FAO ha considerado que con el apoyo necesario, la agricultura familiar podría cumplir un rol de actor principal en el doble reto de mejorar la seguridad alimentaria del mundo y conservar los recursos naturales.

La agricultura familiar es un sector clave para lograr la erradicación del hambre y el cambio hacia sistemas agrícolas sostenibles en América Latina y el Caribe y el mundo, según afirman los expertos de la FAO.

De acuerdo con datos de la misma organización, en nuestra región, el 80% de las explotaciones pertenecen a la agricultura familiar, incluyendo a más de 60 millones de personas, convirtiéndose en la principal fuente de empleo agrícola y rural.

Para Naciones Unidas, la agricultura familiar es también una actividad clave en la reactivación de las economías rurales, generando estabilidad y arraigo social y nuevos horizontes de desarrollo, sobre todo para la juventud rural.

Otro aspecto fundamental para los agricultores familiares es la importancia de tener acceso a mercados y cadenas de valor, ya que cuanto mejores oportunidades tengan de comercializar sus productos, mayor será la disponibilidad de mejores alimentos a precios justos, beneficiando a la sociedad en su conjunto

Frente a estas circunstancias, los parlamentos enfrentan el reto de proporcionar a este sector políticas agrícolas, ambientales y sociales adecuadas, además de identificar los desafíos y oportunidades para promover un desarrollo equitativo y equilibrado. Es necesario un amplio debate, cooperación e intercambio de políticas exitosas en los planos nacionales para aumentar la conciencia de los desafíos a los que se enfrentan los campesinos.

En la presente carpeta se incluyen materiales de apoyo para los debates sobre los asuntos mencionados.



**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA
DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO
– MÉXICO, D.F. 25 Y 26 DE SEPTIEMBRE 2015**

	JUEVES 24 DE SEPTIEMBRE Llegada de los Parlamentarios y traslado al hotel
	VIERNES 25 DE SEPTIEMBRE Senado de la República Av. Paseo de la Reforma No. 135. Col. Tabacalera, Delegación Cuauhtémoc
HORARIO: 09:00 – 09:20 09:30 – 10:15	25 DE SEPTIEMBRE: Traslado de los hoteles sedes al Senado de la República instalación de Comisiones: Lugar: Auditorio Octavio Paz, piso 1, edif. Hemiciclo Presidium: <ul style="list-style-type: none"> • Senador Roberto Gil Zuarth, Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República. • Diputado Jesús Zambrano Grijalva, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. • Senadora Blanca Alcalá Ruiz, Presidenta del Parlamento Latinoamericano. • Senadora Mariana Gómez del Campo Gurza, Vicepresidenta del Parlamento Latinoamericano por México. • Diputado Rodrigo Eduardo Cabezas Morales, Presidente de la Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional. • Diputada Katleen Levy García, Presidenta de la Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud. • Diputado Issa Kort, Presidente de la Comisión de Energía y Minas. • Diputado José Carlos Cardoso, Presidente de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca. • Asambleísta Esthela Acero, Presidenta de la Comisión de Pueblos Indígenas y Etnias. • Representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores • Embajadora Socorro Flores Liera, por confirmar Subsecretaria para América Latina y el Caribe SRE.
	VIERNES 25 DE SEPTIEMBRE

HORARIO	ACTIVIDAD
10:15 – 11:00	<p>Conferencia Magistral: “El papel de la Cooperación Internacional frente a los nuevos desafíos que enfrenta América Latina y el Caribe”</p> <p>Expositor: Intervención: Senador José Carlos Cardoso, Presidente de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca – Presentación Proyecto PARLATINO-FAO</p> <p>Intervención: Representante de FAO</p>
11:00- 11:15	<p>Receso</p>
11:15- 13:00	<p>MESA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA (SALA 6 P.B.) Lectura y aprobación de la agenda de trabajo Designación de un legislador como Secretario Relator</p> <p>Tema I Año Internacional de los Suelos: a.) Manejo del recurso suelo para promover su protección, conservación y productividad sostenible. b.) Tres factores a tener en cuenta: Inversión, cooperación técnica, y tecnología.</p> <p>Expositor IICA (por confirmar)</p>
13:00- 13:30	<p>FOTO OFICIAL</p>
13:30- 15:30	<p>Escalinatas del Senado</p>
	<p>Almuerzo 5º. Piso del Senado de la República</p>
16:00- 19:00	<p>MESA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA (SALA 6)</p> <p><u>Tema II</u> Agricultura Familiar: Políticas públicas orientadas a la mejora de la producción y los ingresos de los pequeños productores.</p>
19:00 – 19:30	<p>Receso</p>
19:45 – 20:00	<p>Traslado del Senado al Palacio de Iturbide</p>
20:00 – 21:00	<p>Palacio de Iturbide, Av. Francisco I. Madero No. 17, Centro, Delegación Cuauhtémoc.</p>
	<p>Inauguración de la Exposición: “La Expresión del Barro en las Manos de los Artesanos de América Latina y el Caribe”</p>
	<p>Coctel, ofrecido por la Presidenta del Parlatino y el Fondo Cultural Banamex.</p>

SÁBADO 26 DE SEPTIEMBRE Senado de la República, Av. Paseo de la Reforma No. 135, Col. Tabacalera, Delegación Cuauhtémoc.	
HORARIO	ACTIVIDAD
09:30 – 15:00	CONTINUACIÓN DE LA MESA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA (SALA 6) Tema III Continuación del tema: Agricultura Familiar Exposición: Consultor FAO Lectura y aprobación del acta Fin de Jornada
	Favor confirmar si asisten a la visita turística al correo: parlatinomexico@senado.gob.mx Tel: (525-55) 345 3000- Ext. 5669/ 5670, 5671



*Parlamento Latinoamericano
Secretaría de Comisiones*

XXII Reunión de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca

Panamá, Sede Parlamento Latinoamericano, 25 de agosto de 2014
REUNIÓN DE LA SUBCOMISIÓN EL DÍA 25 DE AGOSTO

En la ciudad de Panamá, República de Panamá, siendo las 9:30 horas de la mañana, el Presidente de la Comisión, Diputado José Carlos Cardoso, da la bienvenida a los miembros de la Subcomisión e inician los trabajos.

Integrantes de la Subcomisión:

Dip. Ramona Pucheta ARGENTINA
Dip. Javier Leigue Herrera BOLIVIA
Asamb. Esthela Acero ECUADOR
Sen. Martha Palafox MÉXICO
Dip. Yazmin de los Ángeles Copete Zapot MEXICO
Dip. Edgardo Ortiz PARAGUAY
Dip. Rodrigo Goñi URUGUAY
Dip. José Carlos Cardoso URUGUAY
Dip. Dalia Yanez VENEZUELA
Dip. Timoteo Zambrano VENEZUELA
Carmelo Gallardo

Oficina subregional de FAO para Mesoamérica
Oficial a.i de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Coordinador adjunto de la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre para Mesoamérica

TEMAS A TRATAR

Agricultura Familiar.

Preside la reunión de la Subcomisión el Diputado Rodrigo Goñi de Uruguay. Intervienen los legisladores asistentes, los cuales aprobaron el borrador de la

declaración sobre agricultura familiar, para ser presentado en la reunión de la Comisión del día 26 de agosto.

Intervienen los siguientes parlamentarios:

Asamb. Esthela Acero (Ecuador); Dip. Dalia Yanez (Venezuela); Sen. Martha Palafox (México) Dip. José Carlos Cardoso (Uruguay) Dip. Rodrigo Goñi (Uruguay), diputada Ramona Pucheta (Argentina), Dip. Edgardo Ortiz (Paraguay) Luego de la intervención de los legisladores arriba mencionados, se aprobó un borrador de la Declaración sobre Agricultura Familiar, para ser presentado en la reunión de la Comisión el día 26 de agosto.

LEGISLADOR PAIS

Dip. Ramona Pucheta ARGENTINA

Dip. Javier Leigue Herrera BOLIVIA

Dip. Javier Hernández CHILE

Sen. Hensley F. Koeiman CURACAO

Sen. Humphrey A. Davelaar CURACAO

Asamb. Esthela Acero ECUADOR

Sen. Martha Palafox MÉXICO

Dip. Yazmin de los Ángeles Copete Zapot MEXICO

Dip. Edgardo Ortiz PARAGUAY

Dip. Rodrigo Goñi URUGUAY

Dip. José Carlos Cardoso URUGUAY

Dip. Dalia Yanez VENEZUELA

Dip. Timoteo Zambrano VENEZUELA

Dip. José Ramón Sánchez VENEZUELA

Siendo las 10:00 am del día 26 de agosto, se da inicio a la reunión de la Comisión de Agricultura Ganadería y Pesca.

El Diputado José Ramón Sánchez de Venezuela, plantea un punto de orden: Informando sobre el cambio de denominación que se le diera a esta comisión, realizada en la última plenaria y aprobado por unanimidad, quedando de la siguiente manera: "Alimentación, Agricultura, Ganadería y Pesca".

El Diputado José Carlos Cardoso, Presidente de la Comisión, da la bienvenida a los miembros recordándoles lo acordado en la reunión de la Comisión realizada en República Dominicana, sobre la aprobación de un acuerdo sobre Agricultura Familiar. En dicha reunión se nombró una subcomisión para trabajar sobre el borrador de la Declaración, al cual da lectura a continuación: Intervención de los Legisladores:

El Diputado de Chile Javier Hernández pide la palabra para dar lectura a una minuta sobre agricultura familiar y el Presidente le da el uso de la palabra. Se anexa documento.

Dip. Dalia Yanez de Venezuela informa que en la reunión de la Subcomisión sugirió que se hablara específicamente de las mujeres indígenas en la declaración número doce del Borrador.

El Diputado José Carlos Cardoso da la palabra al Carmelo Gallardo de la Oficina subregional de FAO para Mesoamérica.

La Asambleísta de Ecuador Esthela Acero felicita a los compañeros de la Subcomisión por el trabajo realizado y solicita que en los resultados específicamente en el 7, cambiar donde dice la articulación público – privada, incluida la comunitaria, debería decir: público, privada y comunitaria.

La Senadora Martha Palafox de México informa que está de acuerdo con la Diputada Dalia de Venezuela y se debe hacer énfasis en los pueblos y culturas indígenas.

El Diputado Edgardo Ortiz, de Paraguay es partidario de generalizar y sugiere que sea mujeres de cualquier índole, que se dedique a la agricultura familiar.

El Diputado de Chile Javier Hernández dice que debería decir: especial a tención a la multicularidad familiar.

Después de realizar las correcciones al borrador de la declaración se procede a su votación, el cual es aprobado por unanimidad.

Siendo las 12:00 del mediodía se cierra la sesión del día 26 de agosto

Funcionaria que digitó el acta: Alcira Revette
Juan Arraga, Secretario del Grupo Uruguayo

Se adjuntan a la presente documentos presentados por el Diputado de Chile Javier Hernández; Una publicación de la biblioteca del Congreso Nacional de Chile sobre el tema de agricultura familiar y otro sobre discurso del diputado Javier Hernández sobre agricultura familiar.

**COOPERACIÓN SUR-SUR Y COOPERACIÓN
TRIANGULAR: NUEVAS FORMAS DE
ASOCIACIÓN Y VINCULACIÓN**

COOPERACIÓN SUR-SUR Y COOPERACIÓN TRIANGULAR: NUEVAS FORMAS DE ASOCIACIÓN Y VINCULACIÓN¹

Francisco Rojas Aravena²

Un sistema internacional complejo

Las diversas manifestaciones y expresiones de la globalización se evidencian cada vez más en las oportunidades y desafíos a los que se enfrentan los países en las distintas regiones del planeta. En los últimos años, América Latina se ha visto forzada a comprender que los problemas mundiales son parte de sus problemas, y que esto requiere construir un proyecto político estratégico como región, que le permita posicionarse como actor con un mayor peso en el sistema internacional y participar en el planteamiento de las soluciones respecto a fenómenos con impacto global, entre otros:

Cambio climático: este problema es grave y trasciende a los cambios bruscos de temperatura, al aumento del nivel del mar y al aumento de los desastres naturales. No es sólo un problema ambiental, también es un problema humanitario y de salud pública con múltiples dimensiones. Es uno de los principales factores que agudiza las crisis energética y alimentaria, generando mayores vulnerabilidades en sociedades de diversas regiones.

Crisis alimentaria: la crisis alimentaria es producto de luchas por tierra, la disminución de la inversión en agricultura, el estancamiento en la productividad agrícola, una mayor demanda de alimentos por el crecimiento demográfico, también por el crecimiento económico y un mayor consumo de los países más poblados del planeta³. Otros factores que pueden estar incidiendo son la apertura comercial y su énfasis en la agricultura de exportación en competencia con la agricultura para abastecer el mercado interno, así como el énfasis en la exportación de productos no tradicionales y el abandono de cultivos básicos en la dieta tradicional⁴. En América Central, en Guatemala principalmente, el hambre y la desnutrición se están manifestando con fuerza, hipotecando el futuro de niños, niñas y jóvenes. Algunos

¹ Extractos de América Latina y el Caribe: Nuevas formas de Cooperación. Las Dimensiones Sur-Sur. Francisco Roja Aravena y Tatiana Beirute Brealey, FLACSO, Argentina, 2012. Consultado el 14 de septiembre de 2015 en la dirección URL: http://www.agci.cl/attachments/article/700/9789871354849_issuu.pdf

² Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

³ Evans, Alex (2009), The feeding of the nine billion. Global food security for the 21st century, London, England, Chatham House Report, pp. 7-8.

⁴ Díaz, Efraín (2009), "Seguridad y crisis alimentaria", en Revista Centroamericana de Economía. II Época, año 14, núm. 72, julio de 2008-marzo de 2009, p. 53.

factores llevan a concluir que esta crisis no es de disponibilidad de alimentos, sino de carestía⁵.

Crisis financiera⁶: a pesar de que el origen de la crisis es externo a América Latina, los efectos de la misma se manifestaron a partir del año 2009, pero de manera desigual. México es de los países más afectados por sus vínculos más estrechos con Estados Unidos. En el caso de América Central, si bien las cifras preliminares muestran que sus economías en el 2009 no se vieron tan afectadas como el promedio latinoamericano, su estrecha relación con los Estados Unidos incide en las proyecciones de superación de la crisis.

Economías vulnerables⁷: En un mundo globalizado, las economías son cada vez más interdependientes. Lo que sucede en otras partes del mundo posee repercusiones en nuestra región. Prueba de ello fue la crisis financiera internacional. América Latina y el Caribe tienen el desafío de que sus economías son vulnerables; dado que las materias primas son la principal fuente económica y de exportación de los países de la región, esto hace que ellas se vean afectadas constantemente por los altibajos de los precios internacionales de los commodities. Las barreras arancelarias y no arancelarias, junto con el acceso a los desarrollos tecnológicos y de innovación, complejizaron el cuadro de vulnerabilidades.

Nueva violencia⁸: las formas de violencia en la región son muy diferentes a las de décadas anteriores. En los años 1980, el Estado representaba la mayor amenaza para su población, mientras que ahora, su ausencia y la aparición de nuevos actores transnacionales son los factores que representan serias amenazas a la seguridad de los latinoamericanos y las latinoamericanas. Entre estos actores se destacan las organizaciones del crimen organizado, pero también grupos que resultan de la alta exclusión y desigualdad de la región, como las maras. Por tradición, las pandillas fueron analizadas como un fenómeno eminentemente local, jóvenes que compartían un vecindario y que establecían formas de organización, promoviendo la lealtad y la solidaridad para defenderse o disuadir a otros provenientes de

⁵ García, Juan Carlos (2008), "El impacto de la crisis de los alimentos en América Latina y el Caribe", en ARI, 152/2008-24/11/2008, Real Instituto Elcano, p.1.

⁶ Para más información sobre la crisis financiera ver: Rojas Aravena, Francisco (2009), Crisis Financiera. Construyendo una respuesta política latinoamericana. V Informe del Secretario General de FLACSO, San José, Costa Rica. Disponible en línea: www.flacso.org

⁷ CEPAL (2010), Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010: Crisis originada en el Centro y recuperación impulsada por las economías emergentes, Santiago, Chile.

⁸ Rojas Aravena, Francisco (2007), "Globalización y violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano", en Revista Pensamiento Iberoamericano, AECID-Fundación Carolina. Disponible en línea: www.pensamientoiberoamericano.org

comunidades distintas. Sin embargo, en la actualidad reflejan esencialmente un problema transnacional, es decir, estos grupos se encuentran relacionados bajo una denominación común internacional, con fuerte identidad grupal, aunque poseen plena autonomía y no se evidencia una estructura jerárquica transnacional, ni nacional. Asimismo, se les vincula cada vez más con el crimen organizado transnacional.

Narcoactividad en gran escala⁹: un claro ejemplo de la transnacionalización de las amenazas es el narcotráfico. En los últimos tres quinquenios, la dinámica y ruta de los trasiegos se ha transformado. América Latina, y en especial América Central, comienza a verse no sólo como zona de paso sino también, y más aún, como productor, almacenador, distribuidor y consumidor de droga. La utilización de diferentes rutas terrestres, marítimas y aéreas con fines ilícitos se ha sofisticado en el uso de recursos e infraestructura. Estos procesos han ido involucrando cada vez más a las poblaciones locales en alguna de las etapas de las actividades ilícitas. Un proceso que se amplía en forma considerable y que permea y erosiona las sociedades con un saldo de más violencia, más homicidios dolosos, mayores delitos, más poblaciones desplazadas.

Débil seguridad humana¹⁰: muchos de los países de la región evidencian importantes fragilidades en su desarrollo y en la seguridad humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre.

Recambio de élites postransiciones democráticas: las élites políticas que lideraron la transición política de la mayoría de las naciones latinoamericanas en la década de 1980, hoy continúan como grupo importante de la vida política de sus países. Sin embargo, los partidos y las agrupaciones políticas latinoamericanas se enfrentan al reto de que estos grupos están envejeciendo, y en subregiones como América Central no se vislumbra aún hoy un recambio de las mismas.

Débil institucionalidad: los desafíos institucionales se refieren a la calidad, al diseño y al funcionamiento de las instituciones dentro de cada país, y a su vez, en los procesos de integración regional. Es claro que la institucionalidad de los países, especialmente respecto a la democracia participativa, muestra muy bajos grados de

⁹ Solís Rivera, Luis Guillermo y Rojas Aravena, Francisco (editores) (2008), Crimen Organizado en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, Catalonia

¹⁰ Rojas Aravena, Francisco y Álvarez Marín, Andrea (2010), "Seguridad humana: un estado del arte", en Revista Temas, Cultura, Ideología y Sociedad, La Habana, Cuba, octubre-diciembre de 2010, en prensa.

fortaleza y consistencia. Lo anterior está ligado directamente a la debilidad de los acuerdos vinculantes que no se cumplen, a las dificultades operacionales para poner en marcha dichas decisiones cuando hay voluntad de cumplirlas, y a las grandes carencias materiales y humanas que las afectan. En este escenario de alta incidencia de fenómenos y tendencias globales y transnacionales, es evidente la necesidad de acción global, comprendiendo que se trata no sólo de la forma más efectiva para obtener resultados más eficaces en el combate de los fenómenos anteriormente citados, sino que además se trata de una corresponsabilidad global de luchar por un más completo desarrollo humano más integral a nivel mundial.

Es bajo este enfoque que debe construirse la cooperación internacional. Hay que tener presente que ella debe desarrollarse bajo el entendimiento de un contexto de Estados soberanos, que deben ser apoyados sin imposiciones, respetando sus particularidades y distintas visiones de desarrollo.

La cooperación es una respuesta política. Responde a una decisión política e implica voluntad política. Esto explica por qué no basta con la creación de numerosos foros e instancias gubernamentales y no gubernamentales, en donde se dialogue y debata respecto a la importancia y necesidad de la cooperación internacional. Pues finalmente las buenas intenciones no necesariamente llegan a concretarse, o tras largos diálogos no se logra establecer conclusiones consensuadas. De ahí que sea de suma importancia la voluntad y el compromiso político. De lo contrario, al igual que lo que ocurre con otros foros, de las buenas intenciones plasmadas en amplios convenios marco, no se logra pasar.

De modo que en un contexto como el actual, es necesario reimpulsar el multilateralismo para discutir las soluciones y acciones respecto a la mayoría de los problemas globales y las formas de cooperar con aquellos países que se ven considerablemente más afectados que otros en temas como la pobreza, el hambre, etc. Se precisa un diálogo horizontal internacional, donde todos y cada uno de los países tengan voz y sean escuchados. Además de esto, se requiere la voluntad política de llegar a compromisos y hacer sacrificios en pos de un mejor orden internacional.

Oportunidades para América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe tienen una muy débil proyección internacional. Sus posiciones no tienen un peso significativo en el sistema global. Si bien se han abierto espacios de mayor autonomía y participación a algunos países de la región, como por ejemplo la inclusión de México, Brasil y Argentina en el G-20, lo cierto es que éstos no han logrado concertar una política latinoamericana entre los tres, y sin duda sus intereses particulares no abarcan a los de toda la región. En este marco, América Latina requiere potenciar los recursos que tiene en áreas claves para así lograr un mayor espacio y margen de acción en el sistema internacional, a partir de la construcción de una voz concertada.

Biodiversidad: América Latina tiene un potencial global sumamente importante en términos de su biodiversidad, sin embargo, es probable que aún no se conozca bien cómo aprovecharla y los retos que esto implica son grandes, pues se trata de lograr beneficios preservando el desarrollo sostenible. Una iniciativa interesante en esta temática es la Yasuní-ITT desarrollada por Ecuador. En ella, el gobierno de ese país se compromete a no iniciar una exploración petrolera en la reserva mundial Yasuní, donde se calcula que pueden extraerse unos 846 millones de barriles de petróleo, a cambio de una contribución internacional de US\$ 3.600 millones, que sería el equivalente a lo que representaría el 50% de los fondos que recibiría el gobierno por medio de la explotación petrolera. El 3 de agosto de 2010, el gobierno de Ecuador suscribió con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) un fideicomiso con el fin de canalizar los aportes que entregue la comunidad internacional a dicha iniciativa ambiental, que incluirá proyectos de energía renovable, conservación de áreas protegidas, reforestación, inversión social, y ciencia y tecnología¹¹.

Energías renovables: países como Costa Rica buscan llegar a tener el 100% de sus energías renovables, lo que les imprime un sello de calidad ambiental importante, a la vez que se protege el medio ambiente.

Bono demográfico: la mayoría de los países latinoamericanos experimentan en la actualidad una etapa demográfica muy beneficiosa para el desarrollo de los países, por la cual ya atravesaron las naciones desarrolladas que hoy tienen una población mayor. Este bono demográfico debe aprovecharse, pues significa una cantidad importante de personas en edades productivas y con menos cargas de cuidado. Las naciones latinoamericanas deben aprovechar estas etapas y prever cómo harán frente al cambio de la pirámide demográfica en las próximas décadas, cuando la población dependiente sea mayor que la población en edad de trabajar, especialmente con un importante componente de adultos mayores.

Países de renta media: América Latina es considerada una región de países de renta media (con algunas pocas excepciones). Si bien es cierto, esto ha significado una reducción importante de la cooperación que se destinaba a la región, pues ésta se ha trasladado a otros países con mayores necesidades. No obstante, la inequidad de la región significa que en la actualidad un 32,1% vive en la pobreza¹².

Mayor peso de estabilidad democrática: la consolidación democrática de América Latina es una de sus ventajas. Si bien hay países que muestran muchas fragilidades y debilidades en su gobernabilidad, y a pesar de lo ocurrido en Honduras en 2008,

¹¹ "Ecuador: selva sí, petróleo no" (2010), en BBC Mundo, 4 de agosto de 2010. Disponible en línea: www.bbc.co.uk

¹² CEPAL (2010), Panorama Social de América Latina, noviembre de 2010. Disponible en línea: www.eclac.org

la democracia en América Latina es la norma, y su condición de zona de paz le permite asegurar que se den procesos electorales regulares en todos los países. Las debilidades institucionales posibilitan que se atente contra los procedimientos democráticos y con ello se afecte la gobernabilidad y la convivencia democrática.

El desarrollo es una meta esencial

¿Qué desarrollo? El desarrollo es una meta esencial de todos los países. En términos de cooperación internacional, las soluciones cooperativas aparecen como la única opción viable ante los retos, desafíos y problemas globales. De igual forma, si no se construyen bienes públicos internacionales que promuevan un trato más justo y equitativo en el ámbito multilateral, se pondrán en riesgo la estabilidad y la paz.

La aplicación rígida e indiscriminada de las recetas económicas de corte neoliberal produjo crisis en los Estados latinoamericanos, reafirmando muchas de sus debilidades estructurales y generando nuevas y profundas vulnerabilidades sociales. La aplicación parcial, o tardía, o la ausencia de reformas estructurales de segunda generación produjeron problemas que se han manifestado en una pérdida creciente del monopolio de la fuerza por parte del Estado en muchos países. Ello redujo el acceso a los bienes públicos básicos para la mayoría de la población y debilitó el Estado de derecho. Lo anterior llevó a que se produjeran grandes vacíos de la presencia estatal, que acompañados por una creciente privatización del espacio público –incluso muchas veces de uso delincinencial–, produjeron un deterioro de la autoridad que en casos extremos se tradujo en la necesidad de una intervención cooperativa militar (como en Haití) o en graves situaciones en donde el crimen organizado y la delincuencia han ocupado territorios y comunidades, como las que ocurren en Guatemala, México o Brasil como consecuencia de las acciones de bandas ligadas al narcotráfico.

Se requiere buscar e incentivar el desarrollo humano. Es decir, un desarrollo centrado en el bienestar de las personas, que promueva la creación de capacidades para que lleven la vida que deseen llevar. Un desarrollo que suscite la participación social y el empoderamiento de los individuos, que desde las particularidades propias de cada país y cada población plantee las metas y objetivos para generar bienestar. Que involucre el crecimiento económico como medio y no como fin en sí mismo; que lo considere, más bien, prima de un desarrollo integral. Que tome en cuenta la sustentabilidad ambiental, social y cultural.

Importancia de la autonomía regional

El aumento de las capacidades de los Estados latinoamericanos y de sus poblaciones promueve su autonomía. Ello abre espacio para menores condicionamientos de la ayuda. Como se señaló anteriormente, la cooperación

internacional no debe ser condicionada, las recetas predeterminadas sin importar los contextos no resultan efectivas, ni para superar vulnerabilidades, ni para establecer realidades nuevas y diversas. Los Estados y sus poblaciones deben construir capacidades para desarrollar su proyecto de país y desde allí gestionar la cooperación internacional.

Los Estados con mayores capacidades están aptos para ver que, dado el carácter transnacional de numerosas amenazas, muchas de las problemáticas que los aquejan no son enteramente su responsabilidad, y que por lo tanto están en condiciones de exigir la corresponsabilidad en la lucha contra temas como el aumento del narcotráfico, el cambio climático y la crisis alimentaria, por ejemplo. La interdependencia conlleva una demanda de concertación y cooperación, no hay otro tipo de alternativas viables en el contexto global y transnacionalizado.

Una mayor autonomía regional y una mayor capacidad de las poblaciones latinoamericanas permiten que en el debate en torno al desarrollo esté presente una diversidad de actores, aumentando el número de ideas, y por lo tanto enriqueciendo las discusiones y las acciones. Asimismo, para que la cooperación internacional sea más legítima, el país receptor debe incluir su voz en el proceso. Ésta debe tener capacidad de integración y contener a las voces internas dentro de ese país. Es decir, se requiere fomentar lo que la Agenda de Accra denomina “asociaciones más inclusivas”, que tomen en cuenta la diversidad de actores. Esto implica un importante reto de coordinación, y los países deben ser conscientes de que deben someterse a él.

Sin duda, el ser más inclusivos permite la generación de mayor diálogo, dando oportunidad al surgimiento de distintas voces. Sobre esto es importante señalar el valor de la comunicación. Las acciones de cooperación deben ser de conocimiento público, no sólo para aumentar y asegurar su transparencia, sino además para darle mayor legitimidad y apoyo social, tanto desde el país donante como en el país receptor.

El mundo y la región tienen múltiples voces

Ningún país es igual a otro. Más aun, dentro de cada uno la heterogeneidad es la norma. Cada país incluye una diversidad de grupos con demandas divergentes que deben ser atendidas y tratadas de acuerdo a su particularidad. Sin embargo, no puede negarse que en ocasiones las necesidades básicas son las mismas: educación, comida, vivienda digna y empleo son algunas de las necesidades que muchos grupos poblacionales requieren de manera apremiante en la región y en el mundo. En América Latina, la pobreza y la vulnerabilidad afectan de forma más importante a los niños y las niñas, a las mujeres y a grupos étnicos, como los afrodescendientes y los pueblos indígenas. Para aumentar el desarrollo humano y para asegurar la dignidad humana deben buscarse las formas de cubrir las necesidades básicas de las personas.

En este sentido, alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es importante en tanto éstos representan parámetros sumamente básicos para el bienestar de las personas. Ahora bien, el hecho de que se esté cerca de cumplirlos, o de que se logre cumplir algunos, no debe llevar a pensar que se ha conseguido todo y que ya no es necesario hacer esfuerzos, por el contrario, las metas deben sofisticarse una vez alcanzadas.

Asimismo, el hecho de que existan países cuyas posibilidades de alcanzar los ODM sean mucho más lejanas que las de los latinoamericanos, no quiere decir que se deba abandonar la cooperación con la región. Por el contrario, la cooperación internacional aún es muy necesaria en los países latinoamericanos. América Latina es una zona muy heterogénea que vive problemáticas muy serias que afectan de forma diferente a su población, y que por lo tanto requieren de la cooperación internacional:

- Región inequitativa y pobre: en América Latina, en 2010, viven 180 millones de pobres de los cuales 72.000.000 viven en la indigencia¹³. Además, es la región más inequitativa del mundo. El 20% de la población más rica concentra más del 50% de la riqueza.

¹³ CEPAL (2010), Panorama Social de América Latina, op. cit.

América Latina, más allá de 2015: escenarios del desarrollo global y las políticas de cooperación internacional.

América Latina, más allá de 2015: escenarios del desarrollo global y las políticas de cooperación internacional¹⁴

José Antonio Sanahuja

Investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

El sistema internacional y las agendas de desarrollo global están atravesando un periodo de cambio rápido y de gran intensidad. América Latina se presenta como una realidad en ascenso, pero también más diversa y heterogénea, y enfrenta desafíos de desarrollo más complejos y diferenciados, que no responden bien a la agenda definida en el marco de Naciones Unidas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuya vigencia expirará en 2015.

Con sus logros y retos pendientes, con 2015 y el fin de los ODM se cerrará un ciclo de veinticinco años de política global de desarrollo centrada en la lucha contra la pobreza, que exige la valoración de lo ocurrido y la definición de una nueva agenda global de desarrollo. En ese marco, este capítulo examina brevemente las tendencias de cambio que afectan al sistema internacional en su conjunto, así como al ascenso y creciente diferenciación interna de América Latina; la redefinición de sus agendas de desarrollo, en tanto región de renta media, y los posibles escenarios y visiones que definirán las metas y las políticas de desarrollo posteriores a los ODM, que serán el marco de referencia obligado de las políticas de cooperación al desarrollo que afectarán a la región y sus principales socios externos, como España y la Unión Europea (UE).

I. La nueva geografía política del desarrollo y las relaciones Norte-Sur. Cambio de poder y ascenso de los países emergentes.

No es este un periodo histórico en el que el sistema internacional presente una fisonomía definida y estable, como ocurría, por ejemplo, en la Guerra Fría. En ese periodo, instituciones, ideas y fuerzas materiales se articularon durante décadas en

¹⁴ La renovación de la Cooperación Iberoamericana. TRANSFORMACIONES PARA UNA GENDA POST-2015. Salvador Arriola, Rafael, Garranzo Laura, Ruiz Jiménez (coords.). Secretaría General Iberoamericana, España, 2013. Consultado el 14 de septiembre de 2015 en la dirección URL:http://www.academia.edu/3738702/Am%C3%A9rica_Latina_m%C3%A1s_all%C3%A1_de_2015_escenarios_del_desarrollo_global_y_las_pol%C3%ADticas_de_cooperaci%C3%B3n_internacional

una estructura claramente bipolar, con las dinámicas Norte-Sur surgidas de la descolonización como otro de sus ejes ordenadores. Con el decenio de los noventa, el final de la Guerra Fría y los procesos de globalización han dado paso a una etapa de cambio estructural, sin que exista una estructura histórica claramente definida en el sistema internacional, como la que representó la Guerra Fría.

En lo que se refiere a las fuerzas materiales, están cambiando aceleradamente las fuentes, la naturaleza y las pautas de distribución del poder y la riqueza, como consecuencia de la gran transformación que se ha vivido en la economía política global, y en particular al proceso de transnacionalización económica, de aparición de cadenas productivas globales, y a los fuertes flujos de inversión extranjera que se han dirigido a las economías en desarrollo. A este proceso sin precedentes de desplazamiento de la riqueza o *shifting wealth* hacia Asia y otros países emergentes se han sumado los efectos de la crisis en los países más ricos, produciendo una intensa convergencia de renta entre unos y otros, que altera radicalmente las tradicionales divisiones y jerarquías entre el Norte y el Sur. Pero este reequilibrio de poder también supone un visible desplazamiento del centro de gravedad de la economía y la geopolítica global.

No se trata solo de que en pocos años, conforme a distintas proyecciones, algunos países emergentes estarán entre las mayores economías del mundo o de que, en particular, el PIB de China pueda superar al de Estados Unidos en 2017, en menos de una generación.

Se trata, también, de que el área nor-atlántica pueda perder su centralidad frente al ascenso de Asia-Pacífico, prefigurando un mundo “post-occidental” o, en palabras de Fareed Zakaria, “postestadounidense”.¹⁵ En los países en desarrollo se observa un doble proceso de ascenso y diferenciación. Más allá del fuerte crecimiento económico de las últimas décadas, algunos países emergentes se reconocen a sí mismos como nuevas potencias y sobre todo han sido ya reconocidos como tales por actores ya establecidos, sea a través de su categorización como BRICS por parte de Goldman Sachs, mediante mecanismos como el llamado “diálogo ampliado” que la OCDE mantiene con los países emergentes, o las “asociaciones estratégicas” que la UE o Estados Unidos han ido estableciendo con algunos de ellos, o de su incorporación selectiva a las estructuras emergentes de la gobernanza global. Como ilustra su incorporación al G-20, la crisis económica global propició ese (tardío) reconocimiento de su estatus como potencias por parte de un desacreditado y poco efectivo G-7. Este ascenso se expresa también mediante políticas exteriores más asertivas, plataformas de concertación como IBSA (India-Brasil-Sudáfrica) o las Cumbres de los BRICS, y “nuevos regionalismos” que buscan

¹⁵ La bibliografía sobre esta cuestión es ya ingente. Cabe señalar, entre otros, Fareed Zakaria, *The Post-American World*. Nueva York, W. W. Norton & Company, 2008; Parag Khanna, *The Second World: How Emerging Powers Are Redefining Global Competition in the Twenty-first Century*. New York, Random House, 2009; Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East*. New York, Public Affairs, 2009; y OECD, *Perspectives on Global Development: Shifting Wealth*. Paris, Development Centre, OECD.

mayor autonomía para las políticas exteriores y de desarrollo, como la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

¿Existe aún el Sur Global? La creciente heterogeneidad de los países en desarrollo.

El ascenso de los emergentes, empero, supone también una creciente diferenciación y mayor heterogeneidad en cuanto al tamaño económico, niveles de renta, estrategias de desarrollo e inserción internacional, y orientación política. En los extremos de ese proceso de diferenciación creciente —cabría hablar, incluso, de polarización—, se observan, por un lado, las “estrellas ascendentes” que por tamaño y peso económico ya se miden con los países más ricos, y por otro países muy pobres, con instituciones frágiles y, en no pocos casos, conflictos armados. Las brechas económicas y sociales entre los Países Menos Adelantados y los países de renta media-alta son en algunos casos más grandes que las que existen entre estos últimos y algunos países de la OCDE o de la UE. Los países emergentes se enfrentan en muchos casos a los desafíos de desarrollo propios de países de renta media (PRM), así como a los riesgos asociados a las “trampas de ingreso intermedio” (*middle income traps*) y/o los “riesgos globales” derivados de su mayor exposición a dinámicas transnacionales. En esas agendas tienen un lugar central cuestiones como la cohesión social y las nuevas demandas de las clases medias, el fortalecimiento institucional, las políticas de competitividad, la educación superior, ciencia y la tecnología, los “cuellos de botella” de infraestructura o los problemas de acceso a los mercados externos. Son agendas, significativamente, cada vez más convergentes con los desafíos de desarrollo que también enfrentan los países más ricos. En el otro extremo, como se indicó, se encontrarían países que se ven atrapados en círculo viciosos de pobreza, fragilidad institucional, dependencia económica y, en algunos casos, violencia y conflicto armado, en los que se combinan dinámicas internas con procesos de alcance transnacional ubicados en el “lado oscuro” de la globalización.

Con ello, expresiones como “el Sur Global”, “países en desarrollo”, “relaciones Norte- Sur” o los criterios tradicionales de clasificación por niveles de renta se convierten en generalizaciones cada vez menos útiles para el análisis del sistema internacional y para las agendas de desarrollo. No ha de sorprender, por ello, que se propongan nuevos agrupamientos o criterios de clasificación que, pretendiendo tener más capacidad explicativa, también responden a la voluntad, a menudo explícita, de modificar percepciones y orientar la actuación y decisiones de los actores internacionales.

Junto a los ya citados “BRICS, aparecen los “CIVETS” y los “EAGLE” o *erging and Growth-Leading Economies*. En el otro extremo, encontraríamos el ya clásico agrupamiento de Países Menos Adelantados (PMA), establecido por Naciones

Unidas; los denominados “Estados frágiles”, el eufemístico acrónimo de “LICUS” o *Low Income Countries under Stress* del Banco Mundial, o el más explícito de “FRACAS”, propuesto por Oxfam para referirse a los *Fragile and Conflict Affected States*. Estas clasificaciones no son inocentes: tienen evidentes implicaciones para el reconocimiento y auto-reconocimiento de sus integrantes. Las referidas a emergentes surgen de los servicios de estudio de bancos internacionales, mientras que los otros agrupamientos referidos han sido elaborados por actores de desarrollo y ONG. La cuestión no es baladí, pues en esos acrónimos y criterios de clasificación subyacen, juicios normativos, intereses económicos y de poder, y exigencias de auto-legitimación de actores internacionales que inciden en la conformación de las visiones del mundo y de las cartografías y geopolíticas de la distribución del poder y la riqueza, que van a tener una importancia decisiva en la definición de las nuevas metas y políticas globales de desarrollo.¹⁶

¿Hacia un mundo postoccidental?. Crisis de modelos en los países avanzados.

Estos procesos de cambio y desplazamiento de poder no solo suponen “el ascenso del resto”, en la expresión de Fareed Zakarí, sino que suponen un severo cuestionamiento de las bases materiales, institucionales e ideacionales de la supremacía de Occidente y de los países avanzados. Se trataría del fin de ciclo histórico de Occidente, y de la erosión o declive de su poder y legitimidad para seguir manteniendo el orden económico liberal de postguerra, en el que se han insertado las políticas de desarrollo global y las reglas del comercio o de la financiación del desarrollo.

De forma esquemática, ese declive se observaría en tres dinámicas de cambio que se interrelacionan. En primer lugar, la crisis económica da fin a un ciclo de sobreendeudamiento en las economías avanzadas que expresa la profunda contradicción de la que dependería su viabilidad futura: las presiones competitivas de la globalización —en particular, la irrupción en pocos años de cientos de millones de trabajadores de bajos salarios en la economía global— exigen la reducción de los ingresos reales de los trabajadores de los países más ricos, especialmente de los de menor cualificación, así como las cargas fiscales de los gobiernos. Sin embargo, en esas economías el crecimiento se ha basado tanto en un fuerte gasto público, como en el consumo privado.

El recurso al crédito por parte de los particulares y gobiernos, en un periodo en el que la acumulación de reservas de divisas en los propios países emergentes ha

¹⁶ Existen otras propuestas de clasificación basadas en argumentos de desarrollo más complejos, pero su alcance es, hasta ahora, eminentemente académico. Véase Andy Sumner y Sergio Tezanos, *Beyond Low and Middle Income Countries: What if There Were Five Clusters of Developing Countries?* Brighton, Institute of Development Studies (IDS), Working paper nº 404, 2012.

sido una importante fuente de liquidez internacional, permitió sortear esa contradicción a lo largo de las dos últimas décadas, pero la crisis actual revelaría que ese modelo de crecimiento en la OCDE, y en particular en Estados Unidos, ya no sería viable. Se iniciaría, así, una etapa de fuerte des-endeudamiento, consolidación fiscal y bajas tasas de crecimiento para el conjunto de la OCDE, con el consiguiente efecto de reducción de los desequilibrios globales y un cambio importante en los patrones de crecimiento a escala mundial, más “desglobalizado” y con más peso de la demanda interna en los países emergentes.

En segundo lugar, el proceso antes descrito, unido a las dinámicas demográficas propias de sociedades avanzadas, pone en cuestión la viabilidad del Estado de Bienestar y, en un sentido más amplio, de los “pactos sociales” de post-guerra vigentes en toda la OCDE. Por una parte, supone un acusado incremento de las brechas salariales y la desigualdad de ingreso que ya están reflejando las estadísticas de Eurostat o la OCDE, que se mencionan más adelante. Por otra parte, crecientes dificultades para financiar las políticas sociales y en particular los amplios sistemas previsionales. Ello comporta crecientes problemas de cohesión social, e incluso desafección o tensiones políticas en unos sistemas democráticos cuya legitimidad depende en gran medida —al menos en cuanto a legitimidad de resultado— de la materialización de derechos económicos y sociales y del mantenimiento de sociedades de clases medias que en buena medida se explican por el alcance de la acción redistributiva del Estado.

En tercer lugar, y relacionado con los dos procesos anteriores, se debilita el liderazgo o “poder blando” de Occidente como modelo o referencia normativa para el conjunto del sistema internacional. La crisis económica, generada en este caso en el corazón del capitalismo anglosajón, sus consecuencias sociales y las evidentes dificultades de los sistemas democráticos en su gestión, tanto en Europa como en Estados Unidos, han erosionado la viabilidad y el atractivo de “Occidente” y sus fórmulas y valores, sea en su versión “anglosajona” o en la variante “continental o “renana” sobre el que se ha basado la experiencia de la UE. Evidentemente, todo lo anterior no supone un declive rápido e inevitable de Occidente, pues ese es en gran medida autoinfligido: más allá del ascenso de los países emergentes, Estados Unidos se ha debilitado a sí mismo con “guerras hegemónicas” en Afganistán e Irak que han erosionado su liderazgo político y han agravado, en vez de resolver, sus graves problemas fiscales y de endeudamiento, mientras el mundo cambiaba aceleradamente alrededor. La UE, por su parte, lleva más de diez años en el ensimismamiento al que han llevado sus reformas institucionales y el proceso constitucional, y ahora se ve sumida en las urgencias de la crisis del euro, soslayando desafíos estratégicos en el ámbito demográfico, tecnológico y de su proyección como actor internacional. El declive de ambos actores no es, por lo tanto, un destino ineluctable.

De igual manera, el ascenso continuado de los países emergentes no supone que no se vean afectados por riesgos globales o por la inestabilidad política, o las

“trampas de renta media”. Pero no se puede obviar que se han conformado nuevas constelaciones en la distribución del poder y de riqueza global, cambios en las instituciones y las ideas sobre las que se sostiene el orden —o desorden— internacional, y un visible reequilibrio en la posición de los países más ricos frente al resto, en el que Occidente ya no es ni va a ser el líder indiscutido.

Menos pobreza extrema, más desigualdad global: cambios en las cartografías de la pobreza y la desigualdad global hacia 2015.

En marzo de 2012, el Banco Mundial difundió una importante noticia referida a las metas internacionales de desarrollo. Basándose en los cálculos más recientes sobre la incidencia de la pobreza global, este organismo concluyó que en 2010, cinco años antes de lo previsto, se habría logrado alcanzar la más importante de las metas incluidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): la reducción a la mitad de la tasa de incidencia de la pobreza extrema de 1990 para el año 2015.¹⁷ Desde que en 1981 el Banco Mundial empezó a realizar el cómputo de la población mundial en situación de pobreza, en el periodo 2005-2008, por primera vez, los datos indican una disminución tanto en la tasa de pobreza como en el número total de pobres en las seis regiones del mundo en desarrollo. Se estima que en la década de 2000, la tasa de pobreza extrema descendió a un ritmo del 1% anual, y ese descenso no se detuvo a pesar del impacto negativo del aumento de los precios de los alimentos entre 2007 y 2010.¹⁸

Se trata de un dato positivo que, sin embargo, no debiera llevar a la autocomplacencia. Si se desagrega ese dato global, hay importantes disparidades por países y regiones en la reducción de la pobreza extrema, con importantes rezagos, y un buen número de países que no lograrán alcanzar ese objetivo en el año fijado. En otras metas de desarrollo contempladas por los ODM hay también enormes retrasos y grandes disparidades de desempeño. Por ello, seguirán teniendo relevancia, por mucho que en 2015 dejen de estar vigentes como objetivos globales de desarrollo. Que para esa fecha, según las proyecciones del Banco Mundial, en torno a 1.000 millones de personas continúen en situación de pobreza extrema y/o que padezcan hambre, seguirá siendo un imperativo político y ético para la comunidad internacional que no puede ser soslayado.

En efecto, más allá de los grandes agregados, existen importantes disparidades que existen según regiones y países. La reducción de la pobreza más acusada se observa en Asia Oriental y en el Pacífico, en donde entre 1981 y 2008 la tasa de

¹⁷ Banco Mundial, “El Banco Mundial percibe avances en la lucha contra la pobreza extrema, pero advierte sobre vulnerabilidades”, comunicado de prensa n° 297/2012/DEC, 28 de febrero. Véase también *The Economist*, “A fall to cheer. For the first time ever, the number of poor people is declining everywhere”, 3 de marzo de 2012.

¹⁸ Véase Shaosua Chen y Martin Ravallion, *An update to the World Bank's estimates of consumption poverty in the developing world*, Washington DC, World Bank, 2012.

pobreza extrema pasó del 77,2% al 14,3% de la población total. Pero aún más acusada fue esa disminución en China, cuya tasa de pobreza extrema descendió en ese periodo del 84% al 13% de su población. En términos globales, si se excluye China, las cifras no son tan favorables, pues el número total de personas en situación de pobreza extrema permaneció prácticamente invariable, en torno a los 1.100 millones de personas.

Europa Central y Asia Central, América Latina y el Caribe y el Mediterráneo y el Norte de África también muestran resultados favorables, pues en todos estos casos las metas de pobreza se han alcanzado antes del plazo de 2015. No ocurre así en Asia Meridional y en África Subsahariana. En Asia, la insuficiente reducción de la tasa de pobreza extrema también significa que el número total de personas pobres, por efecto de las dinámicas demográficas, haya permanecido prácticamente invariable en los últimos veinte años, en torno a 570 millones de personas. La situación más preocupante, sin embargo, se observa en África Subsahariana. Ésta es la región más alejada del cumplimiento de los ODM, y no solo en lo que se refiere a la reducción de la pobreza extrema. En los últimos treinta años, esa región solo ha logrado reducir la tasa de pobreza extrema en algo más de tres puntos, mientras que el número total de personas en esa situación prácticamente se ha duplicado, pasando de 204 a 386 millones.

Los importantes avances que se han registrado en la reducción de la pobreza extrema a escala global plantean una pregunta obvia: ¿adónde han ido todas aquellas personas que han dejado de estar en la miseria? Y la respuesta inmediata es que siguen siendo pobres, según la definición del Banco Mundial basada en una línea de pobreza de 2 dólares diarios por persona. Esto no quiere decir que no haya habido un amplio desplazamiento de población hacia estratos superiores, pues uno de los procesos de cambio social más relevantes en la última década es el aumento de las clases medias en países emergentes como Brasil o China. Ello plantea nuevas demandas de desarrollo, en particular, en el acceso y la calidad de la salud, la educación, la protección social o la seguridad ciudadana, y, en general, en los derechos y deberes asociados a la ciudadanía efectiva.

A escala agregada, sin embargo, la tasa de incidencia y las cifras globales de pobreza regular o no extrema han permanecido prácticamente sin variación. La reducción de la tasa de pobreza regular es atribuible, en gran medida, a la reducción de la pobreza extrema que se incluye en esa cifra. En términos del cómputo de personas, entre 1981 y 2008 el número total de pobres pasó de 2.585 a 2.471 millones de personas. Como en el caso de la pobreza extrema, los mayores avances se han dado en China, donde también disminuyó significativamente el número de personas por debajo del umbral de pobreza de 2 dólares diarios. Si se excluye a China, las cifras incluso han aumentado, y en ese periodo el número total de personas pobres pasó de 1.613 a 2.077 millones. Lo que esto quiere decir es que salvo en el caso de ese país, en el resto del mundo se ha tenido más éxito en

combatir la pobreza extrema, conforme a las metas de los ODM, que en hacer frente al problema más general de la pobreza, no contemplado en esas metas.

Todo ello ha tenido importantes consecuencias para la geografía de la pobreza, tanto extrema como regular. Como señala Andy Sumner, cuatro quintas partes de la población en situación de pobreza vive en países de renta intermedia, y según sus proyecciones, esa situación se mantendrá hacia los años 2025-2030.¹⁹ Otros autores, basándose en proyecciones más optimistas sobre países como India o Indonesia, objetan esas estimaciones y afirman que en esas fechas la pobreza se habrá vuelto a concentrar en los países más pobres. Utilizando la fragilidad como criterio de clasificación, estos autores subrayan que de 1990 a 2010 la población en situación de pobreza en Estados no frágiles pasó de unos 2.000 a unos 200 millones de personas, mientras que la que vive en Estados frágiles ha permanecido invariable, en torno a 500 millones de personas, y seguirá en esas cifras hacia 2025.²⁰ Muchos de estos países estarían, en suma, en el grupo de los FRACAS o *Fragile and Conflict-Affected States*, según la clasificación, ya citada, propuesta por Duncan Green, de Oxfam.

De nuevo, estos agrupamientos tienen gran relevancia: si la pobreza se concentra en los PRM, con rentas promedio relativamente más altas, y está cada vez más ligada a la desigualdad, los propios países afectados podrán afrontarla con políticas que combinen aumentos del empleo y medidas redistributivas, como sugieren las experiencias recientes de Brasil o China. Pero si es un fenómeno ligado a los países más pobres y a situaciones de fragilidad estatal, la ayuda externa debería seguir teniendo un papel importante, lo que obviamente es una cuestión clave de cara al debate académico y político sobre las metas internacionales de desarrollo que habrán de suceder a los ODM después del año 2015, así como las políticas y los medios a desplegar para su consecución.

Al igual que ha ocurrido con las estadísticas globales sobre pobreza, en los últimos años los análisis del Banco Mundial han permitido un mejor conocimiento de la realidad y tendencias de la desigualdad. Lo que emerge de estos datos es una doble paradoja: por un lado, aunque disminuye la pobreza, aumenta la desigualdad, como ilustraría el caso, sobre todo, de China y de otros países emergentes. Y, por otro lado, aunque disminuye la desigualdad entre países, aumenta entre las personas, a causa de la mayor polarización en la distribución de la renta al interior de la mayor parte de los países, sean en desarrollo, emergentes, o avanzados.

¹⁹ Andy Sumner, *Where Do The World's Poor Live? A New Update*, Sussex: Institute for Development Studies (IDS), working paper nº 293, junio de 2012.

²⁰ Homi Kharas y Andrew Rogerson, *Horizon 2015. Creative destruction in the aid industry*, Londres: Overseas Development Institute (ODI), 2012. Véase también "The Geography of Poverty. Working out how to help the world's poorest depends on where they live". *The Economist*, 12 de septiembre de 2012.

Según la conceptualización de Branko Milanovic, la desigualdad puede medirse de tres maneras.²¹ En primer lugar, la desigualdad internacional (medición no ponderada) compara el PIB per cápita promedio de los diferentes países y revela si hay convergencia de renta entre ellos, más que la desigualdad “real”. Según esta medición, la desigualdad internacional permaneció estable de 1960 a 1980, registrándose un fuerte incremento a partir de ese año, y aunque disminuye a partir de 2005, sigue siendo más alta que antes de ese aumento. En segundo lugar, el cálculo de la desigualdad internacional ponderada en función del tamaño de la población de cada país, que por ello se aproxima en mayor medida a un cálculo “real” de la desigualdad. Según este cálculo desde 1960 y en particular desde 1980 se ha producido una marcada reducción de la desigualdad, en gran medida debido al crecimiento económico de China y, en menor medida, de India.

Sin embargo, como señala el propio Milanovic, el concepto de “desigualdad global”, más que “internacional”, es el que mejor mide la desigualdad “real”, que se produce entre personas y no entre países. Se basa en un análisis agregado de los datos de encuestas de hogares de todo el mundo, obviando los promedios nacionales, por lo que es más sensible a la desigualdad interna que rige en cada país. Este autor ha calculado estos índices con los datos del Banco Mundial para 122 países, observando un ligero aumento de la desigualdad y, lo más significativo, que las disparidades globales son muy altas, muy por encima de las que existen en cualquier país, y ello se debe, precisamente, al fuerte aumento de la desigualdad interna en algunos países emergentes, y en particular en China. Esa tendencia apunta a que, dado su tamaño, China será un contribuyente claro al aumento de la desigualdad global, aunque su crecimiento económico disminuya la desigualdad internacional. En América Latina y el Caribe, la región con mayor desigualdad del mundo desde 2003, los índices han mejorado en la mayor parte de los países.

Es remarcable el descenso de Brasil, en gran medida inducido por las eficaces políticas redistributivas de los últimos diez años. Sin embargo, la región sigue teniendo algunos de los peores índices de desigualdad interna del mundo, y se mantendrán durante algún tiempo, dado que los descensos que se han registrado son lentos y, además, frágiles y reversibles. En la OCDE todos los datos apuntan a un marcado aumento de la desigualdad en la mayor parte de los países debido tanto a tendencias de largo plazo relacionadas con el cambio tecnológico y las presiones competitivas de la globalización sobre los salarios y los sistemas de bienestar social, como al impacto de la crisis económica y al desempleo, que ha acelerado fuertemente ese proceso, poniendo en tela de juicio los “pactos sociales” básicos.²²

²¹ Para esa conceptualización, y los datos posteriores, véase Branko Milanovic, *La era de las desigualdades. Dimensiones de la desigualdad internacional y global*, Madrid: Sistema, 2006; “Global inequality recalculated and updated: the effect of new PPP estimates on global inequality and 2005 estimates”, *Journal on Economic Inequality*, nº 10, 2012, pp. 1-18; y Pedro Olinto y Jaime Saavedra, “An overview of global income inequality”, *Inequality in focus*, nº 1, World Bank, 2012, pp. 1-4.

²² OCDE, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD, 2008; y *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, Paris: OCDE, 2011.

II. América Latina: ascenso, diferenciación y reequilibrio de poder.

América Latina no es ajena a los rápidos e intensos cambios en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder que caracterizan al sistema internacional y su visible desplazamiento hacia Asia-Pacífico. En ese contexto, la región también experimenta un doble proceso de ascenso y creciente diferenciación. La región aumenta su peso económico y político, con países que se afirman como líderes regionales y afianzan su influencia global como países emergentes. Con mayor confianza en sí mismos, esos países ensayan políticas exteriores más asertivas y de mayor alcance, con nuevas formas de regionalismo y de multilateralismo que buscan, de manera expresa, ampliar los márgenes de autonomía de la región en un mundo que se percibe multipolar. La aparición de instancias como el G-20 o la reforma de los procedimientos decisorios de los organismos financieros internacionales son ventanas de oportunidad para una mayor influencia de la región en las estructuras emergentes de la gobernanza global.

El ascenso de América Latina y el Caribe y la crisis de la UE, y en particular la que sufren España y Portugal, han significado un importante reequilibrio de las relaciones birregionales entre América Latina y el Caribe y la UE, atenuando algunas de sus clásicas asimetrías.²³ La crisis que atraviesa la UE, la más grave desde su creación, pone en cuestión la propia idea y “modelo” de integración europea como referente para América Latina. Durante años, América Latina y el Caribe vieron en la UE un referente político en cuanto a la integración regional, el modelo de economía social de mercado, la cohesión social y las políticas públicas. Sin embargo, a causa de la crisis la UE también empieza a ser vista como modelo de integración en crisis y como origen y causa de problemas, en particular el posible contagio de la recesión económica y de las turbulencias financieras procedentes de Europa. Como consecuencia de todo lo anterior, la UE está cada vez menos en condiciones de dar lecciones, y los consejos parecen venir del otro lado del Atlántico. Si tanto España como la UE en su conjunto han sido un apoyo tangible a la hora de afrontar desafíos en cuanto a la paz, la democratización y el desarrollo, América Latina parece ahora capaz de asumirlos por sí sola, ya que cuenta con más recursos y confianza en sí misma, y nuevos agrupamientos regionales que buscan incrementar su autonomía como CELAC o UNASUR. Finalmente, la UE también parece ser una opción menos relevante para la diversificación de las relaciones exteriores, frente a las oportunidades que se perciben en la región Asia-Pacífico.

El ascenso internacional de América Latina, sin embargo, no es homogéneo, y a menudo comporta una mayor heterogeneidad y diferenciación interna entre los

²³ Un examen más amplio de esta cuestión, en Sanahuja, J. A. (2012), “La crisis europea y América Latina y el Caribe: mutaciones y reequilibrios en las relaciones birregionales”, en Rojas Aravena, F. (ed.), *América Latina y el Caribe: Relaciones internacionales en el siglo XXI, diplomacia de cumbres y espacios de concertación regional y global*, Buenos Aires, Teseo/FLACSO, pp. 105-150, y en Gratiús, S. y Sanahuja, J. A. (2013), “Enseñanzas latinoamericanas a la crisis del euro”, *Política Exterior*, nº 151, enero-febrero, pp. 144-154.

países de la región. Pese a haber una mejora generalizada, existen visibles diferencias en el desempeño económico de cada país, que no permiten reducir, y en ocasiones han podido aumentar las “brechas” que existen en el interior de la región en cuanto a renta, desarrollo socioeconómico, gobernanza democrática, ejercicio de los derechos de ciudadanía, y pobreza y desigualdad. Los positivos resultados mostrados por la mayor parte de los países parecen dejar atrás, o reducen la importancia de algunos problemas clásicos del desarrollo latinoamericano, pero plantean otros nuevos, como los propios de países de renta media (PRM), y en particular, los riesgos de las ya mencionadas “trampas de renta media” (*middle income traps*). De igual manera, hay marcadas diferencias en la importancia que cada país otorga a problemas transnacionales y a los riesgos globales para la gobernabilidad y el desarrollo, como el cambio climático o el crimen transnacional. Esas cuestiones, de hecho, ocupan un papel muy disímil en las agendas domésticas, en la política exterior y en las prioridades de cooperación de cada gobierno, a menudo sin relación directa con el grado de incidencia y de vulnerabilidad ante los mismos de cada uno de los países de la región.

Esa diversidad se observa también en las estrategias de desarrollo adoptadas. Lejos queda el periodo en el que se asumían de forma generalizada, aun con variantes nacionales, las políticas del Consenso de Washington. Las dudas sobre ese modelo surgidas tras las crisis financieras vividas desde mediados de los noventa, la aparición de las estrategias de desarrollo más abiertas del llamado “postconsenso de Washington”, las transformaciones de la estructura productiva y de las exportaciones, y el cambio de ciclo político que la región ha vivido desde mediados de 2000 son, entre otros, los factores que han dado paso a un panorama más diverso de políticas de desarrollo, de modalidades y estrategias de inserción internacional y de visiones del regionalismo y la integración regional. En concreto, algunos países de la región mantienen políticas liberales ortodoxas, otros apuestan por el modelo alternativo del “socialismo del siglo XXI”, y en otros casos se plantean distintas combinaciones de estabilidad macroeconómica, inclusión social y desarrollo industrial que se situarían en el marco del denominado Consenso de Brasilia.

AMÉRICA LATINA, MÁS ALLÁ DE 2015: ESCENARIOS DEL DESARROLLO GLOBAL

De igual manera, se observan tendencias diferenciadas en cuanto a la inserción internacional de la región. Cabe observar, por un lado, la consolidación de un espacio económico norteamericano, cada vez más articulado con la economía estadounidense a través de acuerdos de libre comercio, y otro al sur del continente, en torno a Mercosur y la paulatina conformación de un área de libre comercio sudamericana. Por otro lado, se reorientan las exportaciones de la región, con importantes diferencias entre países: se reduce la importancia de los destinos tradicionales de Estados Unidos y la UE, se observa un declive relativo del comercio intrarregional y crece con fuerza la importancia de los mercados asiáticos y en

especial de China. En materia de inversión extranjera directa (IED), si bien se mantiene la primacía de los flujos originados en la UE, aumentan con fuerza los procedentes de Asia. Esos cambios, en particular en las economías sudamericanas, comportan un polémico proceso de “reprimarización”, que si bien puede dinamizar el crecimiento a largo plazo, también puede ser un factor añadido de vulnerabilidad, y desalentar políticas de modernización productiva que permitan que la región diversifique su estructura económica y sus exportaciones, en el necesario tránsito hacia un modelo productivo de mayor valor añadido y contenido tecnológico.

Lógicamente, estas tendencias no son solo el resultado de fuerzas o dinámicas de cambio en la economía política internacional. También se deben a opciones de política, en una visible “repolitización” del regionalismo y la integración regional. El retorno de la política al debate sobre el desarrollo también se refleja en las diferencias existentes sobre estrategias de desarrollo y modalidades de inserción internacional. Coexisten en la región de dos grandes visiones del regionalismo: por un lado, con una marcada visión liberal, la que representa la “Alianza del Pacífico”, que reactualiza las estrategias “radiales” (*hub and spoke*) del “regionalismo abierto”, basada en tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y la UE, y con una marcada orientación hacia la región Asia-Pacífico, tratando de ubicar a sus miembros en las cadena productivas globales que tienen su centro en la esa región. Por otro lado, otros países han adoptado las estrategias del “regionalismo postliberal”, que inciden en su dimensión política y de seguridad y en la búsqueda de autonomía regional, con un papel más destacado de las políticas públicas en el desarrollo, en campos como la infraestructura y la energía. Sus expresiones institucionales serían un Mercosur ampliado y un perfil más político, con la incorporación de Venezuela, así como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza de los Pueblos de nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP)²⁴.

Las políticas de cooperación en América Latina y el Caribe: entre los Objetivos del Milenio, las agendas de renta media y la cooperación Sur-Sur. La redefinición transnacional de las agendas de desarrollo y la cooperación.

Los procesos de globalización y transnacionalización suponen una creciente desterritorialización de los procesos de desarrollo, que limitan el alcance de las políticas adoptadas en los marcos nacionales para la reducción de la pobreza, el desarrollo socioeconómico, la sostenibilidad ambiental y la gestión de riesgos globales en ámbitos como la estabilidad financiera, la seguridad energética, el medio ambiente o los mercados alimentarios. Como ha señalado Ulrich Beck, en muchos ámbitos, para ser efectivas, las políticas nacionales de desarrollo habrán

²⁴ Sobre esta cuestión, véase, entre otros, Sanahuja, J. A: “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR”, en Serbin, A., Martínez, L. y Ramanzini, H. (coords.), *El regionalismo “post-liberal” en América*. La renovación de la cooperación iberoamericana.

de “desnacionalizarse” y resituarse en marcos más amplios de cooperación internacional, con capacidad para movilizar la acción colectiva y asegurar la provisión de Bienes Públicos Globales y/o regionales.

A causa de este proceso de transnacionalización de la agenda de desarrollo, las políticas de cooperación ya no pueden limitarse a la clásica ayuda internacional y al patrón de relaciones Norte-Sur en el que en gran medida están basadas. Las agendas de cooperación internacional para el desarrollo trascienden la mera transferencia de recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) Norte-Sur y sus agendas de eficacia. Suponen responder a demandas crecientes de regulación de interdependencias económicas, sociales, ambientales o de seguridad, como los flujos comerciales y de inversión, las migraciones y las remesas o el cambio climático y la energía, entre otras cuestiones de alcance transnacional. Ello requiere, tanto en los países avanzados como en desarrollo, de una visión más amplia de políticas de desarrollo global, más que de políticas de ayuda.

En esa política global de desarrollo, el cumplimiento del principio de coherencia de políticas es uno de los principales retos. Como es sabido, este principio parte de la constatación de que la ayuda constituye solo un capítulo, y no siempre el más importante, del conjunto de políticas que afectan a los países en desarrollo — comercial y agrícola, las relacionadas con la inversión extranjera, la inmigración y asilo, paz y la seguridad—, cuyos efectos son mayores que los de la ayuda, pudiendo hacer fútiles los esfuerzos para aumentar su volumen y mejorar su calidad, si esas políticas operan en sentido contrario. En esos objetivos de coherencia de políticas no solo son relevantes las políticas nacionales, los actores internos y las dinámicas endógenas que promuevan una actuación más coherente y efectiva a favor del desarrollo. Una variable importante son las normas y estándares internacionales, adoptadas en marcos regionales y globales. En la medida que se amoldan a esas normas y estándares —es decir, al “regionalizarse” o “multilateralizarse”—, las políticas nacionales de cooperación y desarrollo podrán situarse en marcos de gobernanza regional y global del desarrollo que promuevan su coherencia y efectividad.

Más allá de los ODM: las agendas de desarrollo de los países de renta media de América Latina Por contar con una significativa proporción de su población en situación de pobreza extrema, los ODM y sus metas de reducción de la pobreza han tenido una indudable relevancia para América Latina y el Caribe. No obstante, esa agenda ha respondido en mayor medida a las necesidades de los países de renta baja y los menos adelantados (PMA) en África o Asia, regiones que han ido recibiendo más AOD en desmedro de la que se concedía a América Latina²⁵. A la

²⁵ . Sanahuja, J. A: “Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Pensamiento Iberoamericano*, 2011, nº 8, pp. 195-222.

postre esa agenda, a menudo interpretada de forma reduccionista, responde a las agendas de desarrollo de América Latina de forma parcial y limitada, dado que en ella la pobreza no es consecuencia de la falta de recursos, sino de la desigualdad y la exclusión, de debilidades institucionales y de una “economía política del mal gobierno” de la que se benefician las élites tradicionales.

La agenda de los ODM, por otra parte, pone el acento en las transferencias de AOD como instrumento básico de financiación del desarrollo y de inversión social. Sin embargo, en la mayor parte de América Latina, al estar ubicada en la franja de ingresos medios, la ayuda para sostener programas sociales ha ido perdiendo relevancia. No es el caso, obviamente, de los países más pobres. Pero la mayoría de los que se ubican en el grupo de renta media-baja (PRMB), y todo el grupo de renta media-alta (PRMA), pueden recurrir a otras fuentes de financiación externa, y muchos han puesto en marcha amplios programas sociales financiados con recursos internos, en lógicas que aúnan redistribución e inversión social. Además, la ayuda que la región ha recibido ha sido a menudo un (mal) sustituto de políticas de cooperación más amplias, en las que, como se indicó, el comercio, la deuda, la transferencia de tecnología o las reglas que regulan la IED tendrían tanta o más importancia que la AOD.

Algo similar puede decirse de la denominada Agenda de Eficacia de la Ayuda, planteada por la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008). Esta agenda abordó aspectos críticos: evitar la fragmentación de la ayuda y la proliferación de donantes mediante el liderazgo y fortalecimiento de capacidades del país receptor, una actuación más coordinada de los donantes, una mayor responsabilidad y rendición de cuentas. Pero hay que recordar que esta agenda, muy tecnocrática, se centró en los flujos de AOD, dejando fuera las exigencias de coherencia en asuntos de comercio, deuda, IED, inmigración y remesas, acceso a la tecnología, política sobre drogas ilícitas o exportaciones de armas.

En un proceso de “repolitización” de la Agenda de Eficacia de la Ayuda, el debate se amplió para incluir otros actores —ONG, gobiernos locales, sector privado, donantes emergentes...— y, sobre todo, para abordar la gobernanza de la cooperación al desarrollo, en el marco del cambio de las relaciones Norte-Sur y el ascenso de los países emergentes. En el Foro de Alto Nivel de Busan (2011) se trataron estas cuestiones, reconociéndose el papel de la cooperación Sur-Sur (CSS) y la necesidad de una asociación global para un desarrollo eficaz más allá de los tradicionales patrones Norte- Sur de la ayuda al desarrollo.

En este contexto, hay que destacar de nuevo la relevancia de las agendas de cooperación con países de renta media. Conforme a lo ya indicado, una política de cooperación adaptada a los desafíos de los PRM debería centrarse en agendas más

amplias de desarrollo y cohesión social, y especialmente las políticas que tratan de enfrentarse a los factores de vulnerabilidad de las “trampas de ingreso medio”, y redirigir la AOD a objetivos relevantes dentro de esa agenda. En los más pobres y en algunos PRMB puede seguir siendo necesario que la AOD se oriente a financiar gasto social, pero en los otros habría otras prioridades.

Frente a una visión reduccionista de los objetivos internacionales de desarrollo y los ODM, esta agenda proporcionaría una nueva racionalidad para la cooperación con la región, y un marco más amplio para el debate sobre la eficacia de la ayuda planteado por París y Accra. En particular, cabe señalar los siguientes ámbitos²⁶:

- *Fortalecimiento institucional para la cohesión social*: la mejora de las capacidades del Estado para ampliar su base fiscal, mejorar la efectividad, la eficiencia y la progresividad del gasto público y de las políticas sociales, con las ya mencionadas lógicas que simultanean inversión social y redistribución de la riqueza, y las políticas que promuevan el empleo decente, son elementos clave para promover la cohesión social; también lo son la mejora de las capacidades para proveer bienes públicos, como la seguridad ciudadana, para gestionar conflictos distributivos, y para regular adecuadamente los mercados a favor del interés general.
- *Mejora de la inserción internacional mediante la integración regional, las políticas de competitividad y el acceso a los mercados externos*. El regionalismo y la integración sigue teniendo un papel clave para los PRM de América Latina y el Caribe, por su contribución al desarrollo del tejido productivo y el empleo, a la mejora de la competitividad, a la gobernanza y el fortalecimiento institucional y a la provisión de bienes públicos regionales. Entre ellas destacaría la convergencia macroeconómica y las políticas sectoriales de infraestructura y energía y, especialmente, la mejora de la productividad mediante las transferencias de tecnología, la incorporación de conocimiento y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de I+D+I.

En este contexto es relevante la “cooperación económica avanzada” para promover la calidad social y ambiental de los elevados flujos de IED que recibe la región. Se requiere también una apertura comercial bien planteada, a través de acuerdos — sea la integración regional Sur-Sur o los TLC Sur-Norte— que aseguren el acceso a mercados, alienten la inversión de calidad e incentiven la innovación y la competitividad; pero que también reconozcan las asimetrías, y dejen espacio para políticas activas que atenúen los costes del ajuste e impulsen la transformación productiva.

²⁶ Un examen más amplio de esta cuestión en el estudio de Morazán, P. (dir.), FIIAPP, Sanahuja, J. A. y Ayllón, B., *Una nueva política de desarrollo de la Unión Europea con América Latina*, Bruselas, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas, 2012.

Tendencias entre los donantes: el caso europeo En este contexto, cabe observar la tendencia de algunos donantes importantes a reducir su ayuda al desarrollo a la región, aunque ello no signifique necesariamente que se asuman las agendas y políticas de cooperación con los países de renta media. Un caso significativo es el de la UE, que junto con sus Estados miembros es con notable diferencia el principal donante de AOD a la región. A través del llamado *Programa para el cambio*, vinculado al nuevo ciclo presupuestario 2014-2020, la UE pretende concentrar su ayuda en un número más reducido de prioridades políticas —democracia, derechos humanos y “crecimiento integrador”—, así como en los países más pobres y los Estados frágiles. En este enfoque tiene un papel clave el criterio de diferenciación, La renovación de la cooperación iberoamericana que pretende adaptar la ayuda de la UE a un mundo en el que el crecimiento económico de los países emergentes los sitúa en nuevo papel como “socios” para hacer frente a desafíos globales, y no en el rol tradicional de receptores de AOD “clásica”.

Por ello, la ayuda deberá concentrarse en los países más pobres —en particular, en África Subsahariana— y en la vecindad del Mediterráneo, donde las “primaveras árabes” han planteado nuevos desafíos para la UE. A partir de esas prioridades se partirá, como criterios de asignación de la ayuda, de las necesidades de desarrollo, de criterios de vulnerabilidad y fragilidad, del acceso a fuentes de financiación y la capacidad de movilizar recursos internos y externos, el compromiso de cada país con las reformas, y el “valor añadido” que pueda aportar la UE.

Siguiendo el principio de diferenciación, el proyecto legislativo del nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) de la Comisión ha propuesto la supresión de la ayuda bilateral a 19 países de renta media alta, incluyendo India e Indonesia. De ellos, 11 son países de América Latina y el Caribe, que, de esta forma, se “graduarian” como receptores de ayuda de la UE con lo que solo quedarían 6 países latinoamericanos como receptores de ayuda bilateral. Es la región que experimentará el mayor cambio de estatus dentro de la cooperación de la UE²⁷.

La lógica de “graduación” se observa también en otros instrumentos de cooperación al desarrollo de la UE que atañen al comercio, como el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). En octubre de 2012 se aprobó una nueva regulación de este mecanismo de acceso preferencial para países en desarrollo. Con el objeto de concentrar sus beneficios en los países más pobres, se “gradúa” como beneficiarios

²⁷ Los países en los que se suprimiría la ayuda bilateral, según la propuesta de la Comisión, serían los siguientes: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Quedarían como países elegibles Bolivia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Paraguay. Véase Comisión Europea (2011), *The Multiannual Financing Framework: The Proposals on External Action Instruments*. Bruselas, Comisión Europea, memo/11/878, 7 de diciembre.

a los PRMA. Junto a países como México y Chile, que disfrutaban de un régimen distinto con sus acuerdos de asociación con la UE, en 2014 dejarán de ser beneficiarios del SPG Argentina, Brasil, Cuba, Uruguay y Venezuela.

La drástica reducción de la ayuda de la UE a América Latina y el Caribe es más visible si se atiende a la distribución de los recursos prevista por el marco financiero plurianual 2014-2020 para las acciones exteriores. Los países “graduados” podrán acogerse a programas regionales relacionados con riesgos globales y seguirán siendo beneficiarios potenciales de ayuda del programa de autoridades locales y sociedad civil, para ONG y actores descentralizados, y del instrumento de democracia y derechos humanos, abierto a todos los países en desarrollo. Sin embargo, se les excluye del Instrumento de Cooperación al Desarrollo, el que cuenta con más recursos, y solo podrán ser objeto de programas bilaterales a través del “Instrumento de Asociación”, destinado a todos los países de mayor renta, que solo representa 1,2% de los recursos totales y que, como señala la Comisión, tiene como objetivo primordial promover los intereses de la UE, y no las metas internacionales de desarrollo.

La propuesta de la Comisión ha sido objetada desde América Latina, y en especial desde algunos los PRMA que se “graduarán”, si bien otros la han acogido con satisfacción, valorándola como un reconocimiento de su ascenso económico y social de su nueva identidad internacional como “países emergentes”. Como se indicó, con alrededor de 750 millones de euros anuales, la ayuda actual de las instituciones comunitarias es muy pequeña respecto a otras vías de financiación del desarrollo a las que accede la región, que además disfruta de un ciclo de bonanza en las exportaciones de materias primas. Pero que se pueda prescindir de esos fondos no significa que no exista una elevada “demanda insatisfecha” de cooperación de la UE en ámbitos como la promoción de inversiones en infraestructura, las energías renovables y las tecnologías ambientales, la ciencia y tecnología, o la educación superior.

Por lo tanto, lo que se requiere es otro tipo de cooperación avanzada, que permita consolidar los avances y hacer frente a los retos aún presentes, en campos como el fortalecimiento institucional, la gobernanza, la gestión de riesgos globales, o el conocimiento y la tecnología. Sin embargo, en las propuestas de la Comisión “diferenciación” no parece significar “otra” cooperación, sino su rápida desaparición. No se trata solamente de la cooperación de las instituciones de la UE, pues la mayor parte de los Estados miembros, con la notable excepción de España, se han retirado de la región. Esa interpretación se relaciona con el criterio empleado: como ha señalado el Parlamento Europeo o el análisis académico, se trata de un indicador muy pobre, que enmascara los problemas aún presentes de desigualdad; y que no

tiene presentes los riesgos y factores de vulnerabilidad de la región ante un cambio de ciclo u otros factores adversos²⁸.

En particular, de las propuestas de la Comisión parecen desprenderse que los objetivos de lucha contra la pobreza se limitan a los países más pobres, y que la UE adopta un enfoque de mínimos para los PRM en el que se renuncia a contar con instrumentos financieros para apoyar la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y otros objetivos de cohesión social, y se desentiende de estas cuestiones pese a que, según el Tratado de Lisboa, son principios fundamentales de su acción exterior²⁹. A la postre, la UE parece no haber asumido una estrategia de cooperación con los PRM que pueda ser relevante para reducir la pobreza y la desigualdad. Ello también puede condicionar la credibilidad y efectividad del diálogo político en esta materia, que en la “Asociación estratégica birregional” tiene gran relevancia.

Pese a estas carencias, el “Programa para el cambio” ofrece significativas oportunidades para reorientar la cooperación de la UE hacia nuevas prioridades, más relevantes para los PRM de América Latina. Como objetivos novedosos, se proponen acciones para afrontar conjuntamente los riesgos globales y mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales, mejorar la vinculación de la seguridad y la fragilidad estatal. En particular, los países “graduados” de la ayuda bilateral del ICD podrán acogerse a los programas temáticos de ese instrumento orientados a “bienes públicos y riesgos globales”, como medio ambiente, cambio climático, energía, migraciones o agricultura.

Por ello, la cooperación regional de la UE constituye una oportunidad para promover la agenda de cooperación con PRM, y apoyar las propuestas de la Asociación Estratégica Birregional en áreas como cambio climático, medio ambiente y energía; en las políticas de I+D+i, y en particular, la conformación del espacio eurolatinoamericano del conocimiento y de la educación superior; y en materia de cohesión social y apoyo a la integración regional y el regionalismo. La estrategia de la UE, basada en la firma de Acuerdos de Asociación, aún supone oportunidades y retos de gran magnitud en lo referido al comercio y las inversiones de calidad social y ambiental, que exigen mecanismos de apoyo a las políticas complementarias o de acompañamiento en materia de competitividad, acceso a los mercados, y tratamiento de las asimetrías y de los costes del ajuste, que se adecúen a los países de renta media.

²⁸ Véase, por ejemplo, la propuesta alternativa de Tezanos, S. (2012), *Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: una aplicación del análisis de la distribución de la asistencia para el desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL; LC/L. 3507, julio.

²⁹ Furness, M. y Negre, M. (2012), “Can the EU help developing countries fight inequality?”, Bonn, German Development Institute (DIE), disponible en <http://www.europesworld.org>

El ascenso de la cooperación Sur-Sur en el ámbito iberoamericano: nuevos actores e instrumentos

En este panorama hay que ubicar, por último, la creciente relevancia de la cooperación Sur-Sur. El ascenso de la región y en particular de algunos países se observa también en su creciente implicación en mecanismos de cooperación Sur-Sur (CSS), en muchos casos como expresión de nuevas visiones del regionalismo. Con ello, un buen número de países deja atrás su tradicional estatus de receptores de AOD. En América Latina y el Caribe, en particular, la CSS ha experimentado un fuerte crecimiento tanto en acciones realizadas, como en los recursos movilizados. Esta realidad pone de manifiesto la voluntad y capacidad de la región para contribuir, desde sus capacidades y experiencia, a los ODM y las metas internacionales de desarrollo, así como a la provisión de bienes públicos regionales y globales³⁰.

Hay pruebas suficientes de que la CSS desplegada en la región tiene ventajas sobre la cooperación Norte-Sur en aspectos como la apropiación, la legitimidad y la relación coste-eficacia. Puede estar basada en una mejor comprensión de los problemas del desarrollo de la región, utilizar instrumentos innovadores y facilitar ideas y recursos más adaptados a las circunstancias locales. El impacto positivo en el desarrollo de algunos programas está fuera de discusión. Sin embargo, muchas de las críticas que se hacen, correctamente, a la cooperación Norte-Sur por responder a intereses no explicitados de política exterior también se pueden dirigir a la CSS, y sería cínico o ingenuo ignorar que en América Latina la CSS también responde a esos intereses, y no solo a sus valores y principios declarados. Por ello, aunque pueda conceptualizarse como mecanismo de solidaridad política, y no de cooperación al desarrollo según los parámetros convencionales, la CSS de América Latina y el Caribe no puede eludir las exigencias de eficacia, responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia de toda política pública. No se trata, como se ha alegado, de agendas impuestas desde el Norte, sino de cuestiones que la CSS ha de asumir por elementales razones de responsabilidad democrática, y de cara a ganar legitimidad en el debate sobre la reforma de la gobernanza global de la ayuda.

En este contexto, tanto para la cooperación bilateral de España y Portugal, como para la cooperación de la UE, es necesario abordar adecuadamente la realidad de la CSS de América Latina y el Caribe, y en particular la puesta en marcha de mecanismos de cooperación triangular, como ya está ocurriendo con la cooperación española y de otros Estados miembros. Es necesario, por el lado europeo, una mejor comprensión de este fenómeno y la adopción de modalidades de

³⁰ Véanse al respecto los informes anuales sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, elaborados por SEGIB.

colaboración adecuadas dentro de los programas regionales con América Latina previstos en la propuesta del nuevo ICD.

Después de los ODM: América Latina ante los posibles escenarios y visiones de las políticas de cooperación y la ayuda al desarrollo

La finalización del ciclo de los ODM en la cooperación internacional al desarrollo plantea un debate de gran relevancia sobre las metas de desarrollo global y las políticas, actores y recursos que han de movilizarse para alcanzarlas. Las tendencias de cambio en el sistema internacional y las nuevas cartografías de la pobreza y la desigualdad internacional y global definen una situación de partida notablemente distinta a la de 1990 o 2000, cuando se establecen las agendas de lucha contra la pobreza y los ODM.

Es posible y necesario abordar ya el debate sobre los posibles escenarios y visiones que pueden definir el futuro de la cooperación internacional y el desarrollo global a partir de 2015. Escenarios y visiones, en la medida que, por un lado, se proyectan tendencias ya observables en la cooperación internacional y el sistema de ayuda — los cambios en la composición y distribución geográfica de la pobreza, las tendencias observables en cuanto a crecimiento económico y desarrollo social en los países en desarrollo, las pautas de asignación geográfica, sectorial y por niveles de renta de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)—; y, por otro lado, se analizan las visiones y políticas de los actores de la cooperación al desarrollo, que responden a motivaciones y opciones ideológicas, a su identidad y preferencias de valores como actores internacionales. Desde el punto de vista metodológico, un ejercicio de definición de escenarios no debería limitarse a proyectar de manera mecanicista hechos y tendencias previsibles o ya materializados a partir de modelos sistémicos o computacionales.

Debería considerar también que la definición misma de esos modelos y la selección y ponderación de variables no es ajena a las preferencias de los actores implicados, y por ello no puede ser “neutra”: Los escenarios se configuran como visiones de futuro más o menos deseables para los diferentes actores internacionales en función de sus respectivos intereses, identidad y valores, y movilizan la acción social y política para su materialización.

A partir de estas consideraciones, así como de los elementos trazados en las secciones anteriores, surgen tres grandes escenarios, en tanto proyección de tendencias y expresión de visiones de los actores de la cooperación internacional al desarrollo: el que podría denominarse ODM-*redux* u ODM 2.0, que da continuidad y se enfoca de manera mucho más nítida en la agenda de lucha contra la pobreza extrema de los ODM; los Objetivos de Seguridad Post-2015 (OS-2015+), con una agenda de desarrollo altamente securitizada, que daría prioridad a los Estados frágiles y a las vecindades inestables, en función de objetivos de seguridad de los

donantes; y en tercer lugar, la Asociación Global para el Desarrollo Post-Busan, que a partir de una visión más amplia del desarrollo plantea la necesidad de acuerdos globales para una gobernanza efectiva de la cooperación internacional, en la línea de lo planteado por el Foro de Alto Nivel de Busan, en Corea del Sur, en diciembre de 2011. Como corresponde a una metodología de escenarios, se presentan aquí de manera estilizada, asumiendo el carácter inherentemente híbrido de los acuerdos y políticas que resultarán del actual proceso de definición de las metas internacionales de desarrollo que habrán de suceder a los ODM después del año 2015.

ODM-redux: prioridad a la lucha contra la pobreza extrema El enfoque minimalista, que podría denominarse “*ODM-redux*”, daría continuidad a los ODM, se limitaría a objetivos de reducción de la pobreza extrema y el hambre.

Las implicaciones de esta agenda en cuanto a prioridades geográficas y sectoriales e instrumentos de intervención son evidentes: una mayor orientación a los PMA y los países de bajo ingreso, y de forma transitoria y/o residual en países de renta media-baja (PRMB), que paulatinamente se “graduarían” como receptores de ayuda, como otros PRM; ello comporta una mayor concentración en África Subsahariana y Asia meridional y sudoriental. En términos sectoriales, en los sectores sociales básicos (SSB) como nutrición, agua potable u saneamiento, educación primaria y salud básica e inmunización.

Finalmente, en esta visión la AOD retiene un papel central como instrumento de cooperación, en un esquema de relaciones clásico en las relaciones Norte-Sur. Aunque este enfoque responde a imperativos ineludibles de dignidad humana, se trata de una agenda limitada, que gira en torno a las transferencias de AOD y no a otros instrumentos de desarrollo, deja fuera de la agenda los problemas de pobreza no extrema y de desigualdad, así como a los PRM de América Latina, tanto como países en desarrollo, como en su papel potencial de donantes. Las opciones de la UE y su limitada interpretación del principio de diferenciación, respaldadas por un amplio grupo de Estados miembros, anuncian o prefiguran este enfoque, en el que solamente los países más pobres de América Latina y el Caribe, como Haití, Honduras y Nicaragua, y en menor medida Bolivia y Paraguay, podrían aspirar a recibir ayuda y atención de los donantes.

En este contexto, los países avanzados pueden promover un nuevo paradigma de relaciones con los países emergentes, más horizontal, para el que en muchos casos se emplea el término “asociación” o “partenariado”, para perseguir sus legítimos intereses La renovación de la cooperación iberoamericana económicos —comercio, inversiones, protección de la propiedad intelectual...— en los países emergentes. Al mismo tiempo, al mantener la AOD y las preferencias comerciales para los más pobres, se preserva la identidad y autopercepción benevolente de los países más ricos como “buenos ciudadanos internacionales”. También se da respuesta a las agendas de eficacia de la ayuda, que abogan por una mayor concentración de la misma, conforme a una mejor división del trabajo entre donantes. Puede satisfacer a las ONG “clásicas”, que mantendrían su papel como subcontratistas para la

canalización de AOD pública o de fondos privados procedentes de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), al tiempo que se mantiene su identidad y legitimidad como actores en la lucha contra la pobreza extrema.

Algunas ONG o fundaciones internacionales, como la Fundación Bill y Melinda Gates, han abogado enérgicamente a favor de este enfoque por coincidir con una visión y estrategia centrada en la pobreza extrema. Los propios países emergentes, por otro lado, rechazan de manera creciente el estigma internacional que supone ser receptor de AOD, que se considera dañino para su autopercepción como potencias en ascenso. En suma, el escenario “ODM-*redux*” se adaptaría bien a las necesidades y objetivos de los distintos actores implicados en cuanto a sus intereses, identidad y valores, y de ahí que sea una visión en la que puedan encontrar fácil acomodo, y un escenario plausible más allá de 2015.

Los Objetivos de Seguridad Post-2015: una visión “securitizada” orientada a los Estados frágiles, los conflictos armados y las vecindades inestables Este escenario se basa en la materialización de una agenda de desarrollo altamente securitizada, que daría prioridad a los Estados frágiles, a países en conflicto o en situación de postconflicto y a las vecindades inestables, así como a los imperativos de la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, el terrorismo transnacional o el control migratorio, al definir la inmigración como problema de seguridad, más que de regulación de los mercados laborales, en función de objetivos de seguridad de los países más ricos. El punto de partida es el fuerte peso que ha ido adquiriendo la seguridad tanto en los objetivos de política exterior y doméstica de los donantes, como en las políticas de cooperación internacional y ayuda al desarrollo, en particular a partir del 11-S y el lanzamiento de la “Guerra Global contra el Terror”.

Este enfoque, aunque no tan visible ya muy afianzado si se atiende al peso de los Estados frágiles en la distribución mundial de la AOD, solo daría prioridad a algunos países de la región, los más afectados por esas realidades, como Haití, Guatemala, Honduras o Colombia en el marco de una posible situación de postconflicto, al margen de una visión más amplia de desarrollo. Es interesante observar que, dada la elevada correlación existente entre bajo nivel de renta, pobreza y fragilidad estatal, pudiera darse cierto grado de convergencia entre esta agenda y la “ODM-*redux*”, al menos en algunos países, como los que se han agrupado en categorías como los FRACAS, antes mencionada.

Este proceso de securitización es claramente observable en las estadísticas del CAD sobre de la asignación de la AOD mundial. Desde 2004 y hasta 2009, Irak se convirtió en el primer receptor mundial. Afganistán se situó en 2008 en la segunda posición mundial, y desde 2009 en la primera. También ha crecido la participación en la AOD mundial de otros Estados frágiles que además han estado implicados en la “Guerra Global contra el Terror”. Las asignaciones a los 43 países que el CAD categoriza como “Estados frágiles o afectados por conflictos” han sido las que más

han aumentado, hasta alcanzar el 31% de la AOD total en 2008. Además, en ese año el 51% de la ayuda asignada a los Estados frágiles se concentraba en solo seis países y territorios, de los que cinco estaban directamente relacionados con la “Guerra Global contra el Terror”:

Afganistán, Etiopía —un país clave en el derrocamiento de los Tribunales Islámicos y la estabilización de Somalia—, Irak, Cisjordania y Gaza y Sudán. A ello se suman las “primaveras árabes” y las amenazas presentes en el Sahel, que han planteado objetivos de estabilidad y seguridad que ya han sido declarados como prioritarios por donantes como la UE y sus Estados miembros.

La Asociación Global para el Desarrollo Post-Busan

Esta visión y este posible escenario parten de premisas diferentes a los dos anteriores. En primer lugar, parte de los cambios que se observan en el sistema internacional, y en particular en los intensos procesos de globalización y transnacionalización que se han producido en las últimas décadas. Estos procesos suponen una creciente desterritorialización de los procesos de desarrollo y limitan el alcance de las políticas adoptadas en los marcos nacionales e internacionales para la reducción de la pobreza, el desarrollo económico, la cohesión social, la gobernanza democrática, la sostenibilidad ambiental, la paz y la seguridad internacional, y la gestión de riesgos globales de creciente relevancia en ámbitos como la estabilidad financiera, la seguridad energética, o los mercados alimentarios. En el desarrollo, como en otros muchos ámbitos, se ha ido ampliando la brecha existente entre las demandas de gobernanza global que generan estos procesos de alcance transnacional y la naturaleza descentralizada del poder político, situado en *locus* del Estado-nación.

Esta agenda, además, sigue la estela de la Declaración de Busan (2011), junto con otras propuestas de Naciones Unidas, y de la agenda de desarrollo del G-20. Esta agenda, que podría denominarse “Asociación Global para el Desarrollo”, abarcaría, además de la ayuda, una mejor regulación del comercio, las inversiones, la migración o la transferencia de tecnología; la gestión de riesgos globales; y una adecuada provisión de bienes públicos internacionales. Junto a la pobreza extrema, esta agenda también abordaría los persistentes problemas de pobreza no extrema, de desigualdad y exclusión, con enfoques de cohesión social en los que convergen agendas de política social, por un lado, y de ciudadanía y gobernanza democrática, por otro. Esta agenda no excluye, sino que sitúa en un enfoque más amplio las dos anteriores; permite además contemplar los retos diferenciados de desarrollo de los PRM, así como su mayor potencial para contribuir a la provisión de Bienes Públicos Globales y movilizar recursos propios a través de la CSS.

Ello comporta una agenda amplia, orientada a establecer una gobernanza más inclusiva, representativa y legítima de la cooperación internacional para el desarrollo basada en un multilateralismo efectivo. Este daría respuesta a las necesidades de

coordinación macroeconómica global, regulación del comercio, acceso y estabilidad de la financiación del desarrollo, incluyendo las reglas sobre inversión extranjera directa, la regulación adecuada de los flujos migratorios y las remesas, la preservación del medio ambiente, y la prevención y resolución de conflictos armados. Asume que el desarrollo es una problemática global, que no se limita a la reducción de la pobreza extrema, aunque la contempla como prioridad, y trasciende, por ello, un patrón de relaciones Norte-Sur clásico.

A partir de una visión cosmopolita de los derechos de la persona, sitúa en el centro los problemas de la pobreza no extrema y de la desigualdad, reconociendo la relevancia de estas cuestiones para la cohesión social y la gobernanza democrática. Representa, por ello, una visión de la cooperación al desarrollo como “pacto social” global emergente, una vez que la globalización condiciona la viabilidad de los pactos sociales nacionales de postguerra, sea en su forma de Estado de Bienestar en los países ricos, o en su reformulación contemporánea en los países emergentes³¹.

Las agendas de cooperación internacional para el desarrollo, por todo lo anterior, trascienden la mera transferencia de recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Suponen responder a demandas crecientes de regulación de interdependencias económicas, sociales, ambientales o de seguridad, como los flujos comerciales y de inversión, las migraciones y las remesas, o el cambio climático y la energía, entre otras cuestiones de alcance transnacional. Ello requiere, tanto en los países avanzados como en desarrollo, de una visión más amplia de políticas de desarrollo global, más que de políticas de ayuda orientadas por intereses nacionales de carácter económico, político o estratégico-militar, o vínculos de identidad que a menudo siguen respondiendo a matrices postcoloniales de política exterior.

Más que en la AOD, que en cualquier caso debiera concentrarse en los países más pobres y en la lucha contra la pobreza extrema, en este escenario la agenda se traslada a un multilateralismo renovado y efectivo, capaz de generar normas eficaces y gozar de la necesaria representatividad y legitimidad. En este habría también incentivos para la implicación de las potencias emergentes, en la medida que obtengan mayor participación política —voz y voto—, y se asuman y se dé respuesta a las agendas de desarrollo de los PRM, y a cuestiones en las que estos países tienen mucho en juego, como la estabilidad macroeconómica y financiera internacional —enfrentando, por ejemplo, los riesgos de “guerras de divisas”—, el acceso a los mercados o la estabilidad de los mercados agroalimentarios.

³¹ Véase, en particular, las propuestas de David Held, *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al Consenso de Washington*. Madrid, Taurus, 2005, y Dani Rodrik, *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona, Antoni Bosch, 2011

En este último enfoque de la “Asociación Global para el Desarrollo”, América Latina y el Caribe y la Comunidad Iberoamericana pueden tener un papel más relevante promoviendo la especificidad, demandas y contribución potencial de los países de renta media a las agendas de desarrollo “post-ODM” que deberán definirse y promoverse a partir de 2015, evitando enfoques limitados y reduccionistas que dejen al margen a la región.

ALIANZA SUDAMERICANA POR EL SUELO

ALIANZA SUDAMERICANA POR EL SUELO³²

Los países miembros de la FAO establecieron la Alianza Mundial por el Suelo (AMS) como un mecanismo dirigido a mejorar la gobernanza de este limitado recurso y promover su manejo sostenible para contribuir a la seguridad alimentaria y la provisión de los diversos servicios ecosistémicos como parte del desarrollo sostenible. Sus objetivos son:

- Acordar el rol directivo de la Alianza Mundial por el Suelo;
- Definir un Plan de Acción de Mediano Plazo;
- Identificar actividades de conmemoración del Año Internacional de los Suelos y el apoyo que FAO puede entregar a ellas.

Durante la primera y la segunda Asamblea Plenaria de la Alianza Mundial por el Suelo (AMS), llevada a cabo en la sede de la FAO en Roma en junio de 2013 y julio de 2014, la Asamblea aprobó el establecimiento del Grupo Intergubernamental Técnico de Suelos (GTIS), el establecimiento de Alianzas Regionales y la implementación de Planes de Acción en pro de proteger los suelos fértiles y recuperar aquellos degradados.

Considerando la necesidad de implementar acciones que promuevan el manejo sostenible del suelo, principalmente en contextos donde la degradación se constituye en una amenaza que impacta negativamente a comunidades rurales, es que la FAO a través del Secretariado de la AMS estableció la Alianza Latinoamericana por el Suelo en Mar del Plata, Argentina en abril del 2012 en el marco del Congreso Latinoamericano de Suelos. La Alianza financió el desarrollo del Sistema de Información de Suelos de Latinoamérica (SISLAC) con la activa participación de 19 países de la región que finalizó el 2014. Desde entonces y por motivos logísticos, la Alianza se dividió en la Alianza Sudamericana y la Alianza de Centro América, México y el Caribe. Guyana y Surinam fueron invitadas a unirse a ésta última, donde es más fácil trabajar por el tema idiomático.

Con el respaldo financiero de la Comisión Europea, se viene apoyando el desarrollo de los Planes de Implementación Regional, por lo que en este marco y como parte

³² Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 5 de marzo de 2015. Consultado el 14 de septiembre de 2015 en la dirección URL: <http://www.fao.org/americas/eventos/ver/es/c/276328/>

del Año Internacional de los Suelos, se vio por conveniente organizar el Taller de la Alianza Sudamericana por el Suelo. Dicho taller tuvo lugar en la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe en Santiago, Chile entre el 2 y el 5 de marzo de 2015.

La participación de todos los involucrados: gobiernos, organizaciones internacionales, sociedades científicas y la academia, constituye un elemento importante para las acciones que han de desarrollarse a través de la Alianza Mundial por el Suelo para promover el manejo sostenible de este recurso en la región.

El taller estuvo dirigido a:

1.- Puntos focales de los países de Sudamérica ante la Alianza Mundial por el Suelo (AMS). El Secretariado de la AMS solicitó oficialmente a los países miembros de la FAO la nominación de puntos focales siguiendo la resolución de la Segunda Asamblea Plenaria de la AMS. En el taller estuvieron presentes puntos focales o alternos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, provenientes de Ministerios de Agricultura e instituciones asociadas, Ministerios de Ambiente y Ministerios de Relaciones Exteriores.

2. Representantes de las Sociedades Nacionales de Suelos. Fue posible contar con la asistencia de miembros de las sociedades de Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Ecuador, país donde actualmente recae la Presidencia de la Sociedad Latinoamericana de los Suelos, en Gustavo Bernal.

3. Invitados especiales: Participaron en el taller el Sr. Juan Comerma, consultor de la FAO para la AMS, y Olegario Muñiz, Presidente del Comité Directivo de la Alianza por el Suelo de Centroamérica, México y el Caribe. También estuvieron presentes representantes del GTIS, SISLAC, Agencias de Cooperación Internacional, y representantes de universidades, de centros de estudios, de Institutos de Investigación y del sector público, particularmente de los Ministerios de Agricultura y sus servicios.

La agenda del taller inició presentando el trabajo que se ha desarrollado para constituir la Alianza Mundial por el Suelo, la definición de sus pilares de acción en Asambleas Plenarias, la decisión de organizarse en Alianzas Regionales y Subregionales y el estado actual de implementación de la AMS. La Asamblea cuenta con más de 400 socios; los Países Miembros de la FAO son socios por defecto, y el Secretariado de la Alianza está a cargo de la FAO.

Este primer bloque introductorio contó con las presentaciones de:

- El Grupo Intergubernamental Técnico de Suelos (GTIS), el que está compuesto por 27 expertos edafólogos que representan a todas las regiones

del mundo. Entrega asesoramiento y guía científica sobre el recurso suelo a la Alianza Mundial por el Suelo y a solicitudes específicas que realicen las instituciones mundiales o regionales.

- El Sistema de Información de Suelos de Latinoamérica (SISLAC).
- Presentaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL; el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA; y de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ GmbH en Paraguay. Estuvo presente también el Sr. Michel Schlaifer, por parte de la Cooperación Francesa y CEPAL.

El reto principal de la Alianza Sudamericana por el Suelo es el desarrollo de un Plan de Implementación para la región y su respectiva ejecución. Durante el presente taller, cada uno de los diez puntos focales representado en la Alianza Sudamericana expusieron sobre el estado, prioridades y necesidades para el manejo sostenible del suelo en su país. A continuación, se realizaron dos instancias de trabajo en grupo para definir las actividades del Plan de Implementación de la Alianza Sudamericana. Al finalizar el taller, se eligió al Comité Directivo y a su Presidencia, cayendo ésta en Argentina, representada por Carla Pascale Medina del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. El Comité Directivo quedó compuesto por el punto focal de cada país (10 en total) y el Presidente de la Sociedad Latinoamericana de la Ciencia del Suelo.

Los principales resultados de las dos instancias de trabajo grupal que fueron desarrolladas son:

TRABAJO EN GRUPO POR PAÍSES.-Se solicitó a los participantes reunirse por país de origen y completar una tabla que identificara los principales problemas del recurso suelo que cada país enfrentaba, e identificara si las soluciones debían abordarse en el corto, mediano o largo plazo. Algunos países propusieron alternativas de solución, mientras que otros identificaron la escala de tiempo que éstas requerían.

Los países expusieron estos resultados, y al finalizar la ronda de presentaciones cada participante pudo asignar tres votos o puntos a los problemas que consideraron más importantes, así se pudo visualizar cuáles eran los problemas más urgentes que deben abordarse por los países o a escala de la Alianza Sudamericana por el Suelo.

TRABAJO EN GRUPO POR PILARES DE LA ALIANZA.- Los Pilares de la Alianza Mundial por el Suelo son cinco:

1. Promoción del manejo sostenible del recurso suelo y mejoramiento de la gobernanza para la protección del suelo y su productividad sostenible.

2. Fomento de la inversión, cooperación técnica, desarrollo de políticas, educación, concientización y extensión sobre el recurso suelo.
3. Promoción del desarrollo e investigación aplicada con enfoque en las brechas y prioridades identificadas, y en sinergia con acciones productivas, ambientales y de desarrollo social relacionadas.
4. Mejoramiento de la calidad y cantidad de los datos e información de suelos: recolección de datos, análisis, validación, reporte, monitoreo e integración de datos con otras disciplinas.
5. Armonización y establecimiento de guías voluntarias sobre métodos, mediciones e indicadores para fortalecer el manejo y protección del recurso suelo.

Luego del Congreso Latinoamericano de Suelos en Cuzco (Perú, noviembre de 2014), el consultor Juan Comerma desarrolló una propuesta de actividades para el cumplimiento de cada uno de los pilares a los miembros de la Alianza Sudamericana por el Suelo. En seguida se realizó una presentación sobre la importancia del fortalecimiento de capacidades y las actividades realizadas en capacitación en cartografía digital de suelos, a cargo de Lourdes Mendonça, de EMBRAPA-SOLOS, recalcando el valor del conocimiento de los expertos para consulta y ajuste/corrección de resultados. Ambas presentaciones fueron analizadas en plenaria como base para el trabajo en grupo por pilares que se efectuó en el taller. Los participantes se dividieron en cinco grupos, uno por cada Pilar de la Alianza, en que analizaron y ajustaron las actividades propuestas, que posteriormente fueron discutidas en plenaria, y conforman una base para la implementación de la Alianza en Sudamérica (ver punto 3.2).

DÍA DE CAMPO.- El día miércoles 4 de marzo, los asistentes al taller participaron de un día de terreno para conocer algunas prácticas y experiencias de manejo de recursos naturales y del suelo. Se visitó el Campo Hidango, del Centro Experimental INIA Rayentué³³ donde se tuvo una presentación del trabajo realizado por INIA y SAG en el marco del Programa de Recuperación de Suelos Degradados (SIRSD-S). Posteriormente se visitaron tres experiencias beneficiadas por este Programa, a saber: un productor pecuario que combinaba la cobertura del suelo con la crianza de ganado bovino para carne; un productor que implementó un tranque para acumulación de agua y la tecnificación de riego para cultivo de maíz; y un productor que habilitó un campo para el cultivo de frutillas con riego tecnificado. Finalmente, se visitó la viña Montes, en el Valle de Apalta, sector de Santa Cruz. Las zonas visitadas corresponden al secano costero de la Región del Libertador Bernardo O'Higgins, en las comunas de Litueche y Marchigüe.

³³ El INIA es el Instituto Nacional de Investigaciones Agrupercuarias; tiene centros experimentales a lo largo de Chile, y en el secano costero de la VI Región se ubica INIA-Rayentué. El SAG es el Servicio Agrícola y Ganadero. Ambos son servicios pertenecientes al Ministerio de Agricultura de Chile

RESULTADOS TRABAJO POR PAÍSES.- Antes de iniciar el trabajo por países, hubo una discusión plenaria sobre los desafíos generales que enfrenta la región. A continuación, un resumen de estas observaciones:

- La región enfrenta problemas de degradación por distintas causas y a diferentes escalas.
- Hay interés general en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades en los países y el intercambio de información y de experiencias. Se propuso como idea concreta generar un inventario de capacidades, y relevar el tema de suelos en instancias de Cooperación Sur-Sur.
- La información disponible sobre suelos es escasa y no existe financiamiento disponible para cubrir este déficit. El estudio de los suelos requiere un financiamiento mayor al disponible a escalas nacionales, por lo que se espera que la cooperación entre países, o a escala de la Alianza, permita obtener recursos para subsanar este problema, comenzando con los países que poseen menos información. También se busca cambiar el método de generación de información dejando atrás los mapas estáticos y tendiendo a sistemas dinámicos de información.
- Es relevante que cada país pueda contar con marcos regulatorios apropiados para la protección y uso sostenible de los suelos de acuerdo a las características naturales y administrativas de cada uno. Se sugirió crear un inventario regional de políticas e instrumentos públicos que regulan el uso de los suelos en cada país.
- El rol del extensionismo técnico fue muy fuerte en la región pero se ha perdido prácticamente por completo, especialmente donde éste estaba a cargo de las universidades. Se estima urgente que esta labor sea recuperada para apoyar la transferencia tecnológica y de información que se genera en los centros de investigación hacia los productores y usuarios directos de la tierra. Se indicó que no es necesario que las universidades retomen ese rol, pudiéndose crear organismos especializados para dicho fin, que trabajen directamente con los gobiernos locales.
- En la formación de especialistas en suelo, se abogó por una educación más integral, no sólo restringido al área agronómica, y se propuso definir contenidos mínimos indicativos para los programas curriculares de universidades y otras instituciones de educación técnica y superior.
- Hay coincidencia en que la valorización de los suelos requiere una concientización a todo nivel, con especial foco en los tomadores de decisiones, y en los niños y adolescentes aún en formación.
- Se requiere el apoyo de la Alianza para afianzar lazos de trabajo con otras Convenciones mundiales (Cambio climático; Biodiversidad; Desertificación).

Al respecto hay conversaciones iniciadas y se han identificado las ventanas en que la AMS tiene un rol relevante y complementario con cada una.

- Los problemas a escala regional y las soluciones han sido discutidas durante varios años y son familiares a todos, pero falta mayor integración y potenciar actividades sinérgicas entre los países para lograr avanzar hacia una situación más sostenible de los suelos. En el Anexo 9 se muestra una imagen que refleja el resumen de prioridades y necesidades recién explicado.

Luego de esta reflexión grupal, se trabajó en grupos por países identificando cuáles eran los problemas principales de cada país y definiendo la escala de solución requerida. A continuación, la Tabla 1 muestra una síntesis de los problemas que recibieron más votos, y algunas observaciones.

Problema	Descripción
Degradación	La degradación fue, por lejos, el problema que los participantes consideraron como el más importante (reflejado en la cantidad de puntos/ votos recibido). Se nombraron temas puntuales asociados a la degradación, como el problema particular en la agricultura familiar y el desbalance de nutrientes producido por este efecto.
Erosión	Relacionado con la anterior, la erosión también fue un tema muy importante para los participantes, por cualquiera de sus causas.
Debilidad de los marcos legales; debilidad institucional y política	Se considera que los suelos no cuentan con marcos o cuerpos legales que aseguren su conservación; en algunos casos las leyes existen, pero no son aplicadas. De ello se deriva que hay deficiencias institucionales y políticas para la conservación del suelo. Intrínsecamente ligado a lo anterior, se identifican deficiencias institucionales y políticas para la protección del suelo
Falta formación de recursos humanos especializados	Los dos puntos anteriores se reflejan en una falta de capacidades en los recursos humanos en suelos. Se requiere mejorar la formación en edafología, a través de estudios superiores, cursos de especialización y programas de postgrado.

Concientización	Hay consenso en que falta aumentar la sensibilización sobre la importancia del suelo en la ciudadanía, tomar conciencia de que es un bien escaso y tan vital como el agua.
Existencia y disponibilidad de información	La información de suelos en la región es escasa, desigual entre países y se encuentra dispersa entre instituciones públicas y privadas. Los países no cuentan con fondos presupuestarios destinados al estudio de los suelos, por lo que la información existente no es de fácil acceso, muchas veces no es información pública. Otro problema es la escala a la que se encuentra la información, suele ser de poca utilidad.
Homogenización de información y procedimientos	Tanto la información sobre suelos como los procedimientos de medición y análisis de los mismos varían entre países, y entre laboratorios en cada país. Esto hace que algún esfuerzo por homogenizar ciertos parámetros sea necesario, especialmente dentro de cada país, para que los análisis y estudios de suelos no tengan resultados que no sean comparables entre sí.

En resumen, los problemas principales detectados para la región son degradación, erosión, debilidad legal/ política/ institucional y falta de formación de recursos humanos especializados.

Otros temas indicados por los países como relevantes, pero que no tuvieron asignación de puntajes en el ejercicio, son: falta de alternativas de manejo sostenible de suelos y gestión de los mismos a escala de cuencas; incentivos de largo plazo a la rentabilidad, promoviendo la rotación de cultivos y evitando los monocultivos; el estudio de los balances de carbono y nitrógeno; la implementación de cartografías digitales o sistemas de información de suelos dinámicos; la necesidad de considerar aspectos socioeconómicos en los proyectos asociados a este recurso; estudio de los efectos de la desertificación y valoración de las pérdidas por sellamiento³; limitada disponibilidad de tecnología; y falta de recursos financieros para el estudio y conservación de los suelos en general.

TRABAJO POR PILARES

A continuación se resumen los trabajos presentados por los grupos y las diferentes recomendaciones y comentarios hechos al trabajo en plenaria:

PLAN DE TRABAJO PARA PILAR 1

Para el Pilar 1, la primera actividad debe ser definir cuáles son los principales biomas o regiones ecológicas de la región, para luego definir cuáles son las prácticas y medidas más adecuadas a cada uno, considerando como **objetivo principal** el **evitar las pérdidas irreversibles de suelo** (como se producen, por ejemplo, por erosión y salinización). Las prácticas, entonces, deben procurar

mantener o aumentar la cobertura de los suelos y los niveles de materia orgánica y de nutrientes.

Algunas sugerencias de instrumentos para lograr esto son: las rotaciones de cultivos, la integración de producciones (por ejemplo, agricultura pecuaria-forestal), la minimización de la compactación de suelos, la restauración de la fertilidad mediante enmiendas y abonos, entre otros.

Basado en este panorama global, cada país debe elegir las prácticas a implementar de acuerdo a sus necesidades y realidades nacionales. Es necesario un nivel de coordinación entre países para que haya coherencia de la Alianza en este trabajo.

Como comentarios de la plenaria, se indicó:

- La restauración de la fertilidad propuesta debe abordar todos los tipos de degradación: química, física y biológica.
- América Latina y el Caribe se ha propuesto la iniciativa de recuperar 20 millones de hectáreas (de tierras degradadas y pastizales) para el año 2020, gestionado por el CIAT y World Resources Institute (WRI). Varios países ya han asumido compromisos en número de hectáreas, y en mayo hay reunión para ver cómo se adjudican los fondos para este objetivo; es una oportunidad para explorar cómo la Alianza trabaja de forma conjunta.
- Es importante no olvidarse de la actividad ganadera al definir las medidas y prácticas a aplicar. Es posible vincular prácticas conservacionistas a una cadena productiva o de valor del ganado, haciendo un adecuado análisis de conveniencia económica. Esto dará mayor o mejor aceptación y convencimiento por parte de los productores.
- A menudo las prácticas de conservación no se implementan porque tienen visiones de corto plazo y basadas en las ganancias económicas actuales. Los gobiernos deben ser capaces de mostrar proyecciones a escalas más amplias de tiempo, y demostrar que con diferentes prácticas los rendimientos (y su valor económico) pueden empeorar o mejorar, la conservación no será nunca una actividad de corto plazo. Por otra parte, a veces el foco debe estar en garantizar alimentos de calidad para el consumo de la población, no solo vinculados a aspectos de mercado, sino que orientados a la erradicación del hambre y el alcance de la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional.
- No es fácil convencer a productores de cambiar prácticas que pueden significarles pérdidas económicas por tres o cuatro años seguidos (respecto de las ganancias actuales), pero el gobierno puede financiar esas pérdidas en términos de incentivos o devoluciones. También es posible subsidiar prácticas agroambientales de conservación que se apliquen en horizontes de cinco años, para comprender dentro del beneficio el tiempo en que se generen pérdidas. Otro ejemplo de este tipo de medidas o paquetes

tecnológicos son los pagos por la no-intervención, utilizados para la recuperación de praderas.

- En la selección de prácticas, existe la metodología WOCAT disponible por parte de la FAO, que puede apoyar el trabajo desde una perspectiva técnica, aunque por su escala de trabajo no todos los países consideran que es una metodología aplicable. La propuesta de buenas prácticas debe ser dinámica para ajustarse a la evolución que tenga el suelo. En cualquier caso, deben seleccionarse indicadores de monitoreo, una tarea que se relaciona mejor con las actividades del Pilar 5.

PLAN DE TRABAJO PARA PILAR 2

Los integrantes de este grupo de trabajo presentaron su propuesta de actividades indicando si corresponde aplicarlas en el corto, mediano o largo plazo, como se indica a continuación:

Descripción	Actividades	Corto Plazo	Mediano Plazo	Largo Plazo
Servicios de extensión	Fortalecer los servicios para llegar a los productores para la transferencia de tecnología.		X	X
Fomento de la Cooperación Sur-Sur sobre experiencias entre países	Que los países de la región establezcan las prioridades para la búsqueda de donantes: legislación, degradación, capacitación, extensión. Tomar los primeros contactos.	X	X	X
Concientización	Elaboración de materiales para todos los niveles. Facilitar la participación regional. Promoción de la propia alianza. Realizar un folleto común y reforzar el Año Internacional de los Suelos. Movilización de fondos para la promoción de la conservación de suelos. Conciliar la figura del agricultor con el ciudadano común	X	X	X
Observatorio de políticas	Se busca que los países informen voluntariamente sobre sus leyes, políticas, programas y proyectos sobre suelos para compartir con la Alianza y que esa información esté disponible para la consulta de los demás países.		X	X
Información de eventos en los países	Tener esa información en la web de la FAO para que no haya coincidencia en las fechas de actividades de los países. Informar sobre cursos de post grado en las universidades.	X	X	X
Capacitación	Facilitar el intercambio de estudiantes de post grado para carreras y cursos de actualización. Facilitar el intercambio de docentes para la formación local. Facilitar el intercambio entre estudiantes y docentes. Realización de giras técnicas para el intercambio de experiencias.	X	X	X

Tabla 2. Propuesta de actividades para el Plan de Implementación de la Alianza Sudamericana por el Suelo - Pilar 2

Al respecto, los comentarios de la audiencia fueron los siguientes:

- Respecto de los servicios de extensión, se deben primero establecer prioridades a escala regional y luego buscar fuentes de financiamiento apropiadas. Las prioridades debieran apuntar a: legislación, capacitación, degradación y extensión. Al buscar financiamiento, se deben buscar los contactos entre países para fortalecer la cooperación bilateral.
- El trabajo de concientización debe realizarse en todos los niveles. Es bueno que la Alianza facilite el trabajo de contacto a escala regional, buscando promover el trabajo más allá del nivel de talleres, sino llegar a los gobiernos para relevar la importancia de participar. Sería bueno tener un folleto común para toda la región de la Alianza Sudamericana por el Suelo y el Año Internacional de los Suelos. Se debe aprovechar el AIS para promover fuertemente la sensibilización y concientización, quizás influyendo en las autoridades de cada uno como puntos focales.
- La Cooperación bilateral es importante para presentar programas regionales de forma conjunta a donantes y concursos.
- La comunicación al interior de la Alianza Sudamericana por el Suelo debe fortalecerse, utilizar el espacio web regional, ver que los países puedan explorar los spot televisivos y radiales sobre el tema y que podamos tener mensajes-tipo en distintos formatos para cada país, con un criterio común de cuidado por el suelo. Es importante el uso de las redes sociales. La actualización de la página web es una acción que puede ejecutarse inmediatamente.
- En cuanto a la capacitación y formación de recursos humanos, no es necesario revisar cada malla curricular, sino hacer sugerencias de contenidos mínimos para fortalecer la enseñanza. Se deben crear redes de universidades o mejorar las que existen, y considerar capacitación más allá de la formación de especialistas: capacitar a productores y fomentar la extensión universitaria. En este aspecto, se menciona que la FAO cuenta con un grupo especializado en capacitación presencial, semi presencial y on line que puede ayudar a elaborar y difundir contenidos de interés.

PLAN DE TRABAJO PARA PILAR 3

Este grupo de trabajo planteó varias actividades orientadas a la promoción de la investigación, y al reforzamiento de diferentes áreas de investigación prioritarias en cada región agroecológica, indicando los actores que deben involucrarse y las posibles fuentes de financiamiento:

Descripción: Reforzar planes de investigación prioritaria en cada área agroecológica			
Actividades	Fechas de inicio-término	Actores	Financiamiento
1) Inventariar y revisar iniciativas en marcha y ejecutadas durante los últimos 20 años (u otros períodos de tiempo, de acuerdo a las características de cada país). 2) Solicitar a los entes competentes, a través de los puntos focales, información sobre las prioridades de investigación en base a las necesidades y resultados encontrados en cada país o región	Desde la aprobación del Plan de Implementación hasta diciembre de 2019.	– Ministerios de Agricultura, Ambiente, Ciencia y Tecnología o equivalentes. – INIAS y Universidades. – SLCS y	FAO; gobiernos nacionales o sub-nacionales; ONG.

POR EL SUELO			
agroecológica (puede estar ligado a las actividades del Pilar 2). 3) Establecer redes de investigación por región agroecológica. 4) Fortalecer las capacidades nacionales y regionales para investigación aplicada en suelos (institutos nacionales, talleres latinoamericanos –P2-, convenios bilaterales universitarios, programas conjuntos de magister y doctorado). 5) Implementar un sistema de información materializado a través de la Secretaría de la Sociedad Latinoamericana de la Ciencia del Suelo (SLCS) sobre disponibilidad de fondos de financiamiento para investigación y colaboración científica. Considerar a distintas instituciones públicas dependiendo de la estructura de cada país. Las sociedades científicas usualmente no tienen fondos, pero sí mucho conocimiento.		sociedades nacionales. – CYTED. – ONG. – UNASUR. – OEA. – FAO.	

Tabla 3. Propuesta de actividades para el Plan de Implementación de la Alianza Sudamericana por el Suelo - Pilar 3

Los comentarios de la plenaria fueron los siguientes.

- Se pueden gestionar los repositorios de quienes hacen investigación en cada país: ministerios y centros de ciencia y tecnología (como CONICYT en Chile). A través de este ejercicio se pueden detectar los vacíos de investigación y ciencia.
- En el fortalecimiento de capacidades, se plantea potenciar los talleres a escala latinoamericana, y explorar los convenios universitarios bilaterales vigentes que son interesantes de aprovechar, y que permiten muchos de los puntos de intercambio propuestos en el Pilar 2. Varias actividades están

directamente ligadas con el Pilar 2, por lo que el Plan de implementación de la Alianza Sudamericana por el Suelo debe cuidar que las actividades no se superpongan y que se enmarquen en el Pilar que mejor corresponda.

- Es vital definir si se trabajará en biomas o en regiones agroecológicas. Si fuera el último caso, es necesario ser prudente en el uso de los términos, hablar de regiones agroecológicas y no de prácticas de agroecología.

PLAN DE TRABAJO PARA PILAR 4

El grupo de trabajo del Pilar 4 consideró la descripción de actividades, plazos y actores. El trabajo presentado se encuentra en la siguiente tabla:

Descripción	Actividades	Plazo	Actores
Desarrollar bibliografía sudamericana	<ul style="list-style-type: none"> – Recopilar y revisar la documentación a nivel nacional. – Usar la plataforma existente de SISLAC como una base común para compartir la documentación. 	Corto	Coordinador regional; coordinadores nacionales; FAO; OEA (IICA).
Fortalecer el Sistema de Información de Suelos de Latinoamérica (SISLAC)	<ul style="list-style-type: none"> – Recopilar datos existentes y publicados de perfiles de suelo adicionales a los incluidos en el proyecto SISLAC - Fase I (necesidad de fondos). – Armonización de datos. – Creación de un documento que regule la propiedad intelectual de las publicaciones e información de suelos de los países en la plataforma SISLAC. – Desarrollar reglas de validación a nivel nacional (instituciones dentro de los países) y regional (institución responsable por compilar los datos regionales) de las bases de datos. – Programa regional para obtener nuevos datos en áreas con poca información o sin ella 	Corto	Coordinadores nacionales; FAO; CIAT; UNASUR.
Capacitación en sistemas de información y mapeo digital de suelos	<ul style="list-style-type: none"> – Organizar/ participar en capacitaciones complementarias sobre sistemas de información de suelos, cartografía digital de suelos para mapas de propiedades dinámicas, monitoreo y predicción de condiciones de los suelos. 	Mediano	
Aplicación de la base de datos para generar mapas funcionales	<ul style="list-style-type: none"> – Usar los datos existentes para producir mapas de riesgo de erosión del suelo utilizando cartografía digital (uniformar metodologías + capacitación). – Producir mapas para otras propiedades funcionales del suelo (por ejemplo, COS y fertilidad del suelo). 	Mediano	

Tabla 4. Propuesta de actividades para el Plan de Implementación de la Alianza Sudamericana por el Suelo - Pilar 4

La plenaria realizó los siguientes comentarios y sugerencias al trabajo presentado para este pilar:

- La definición de actores relevantes es un insumo importante. Los actores son los países y las instituciones dentro de ellas, sin definir o poner nombres específicos.
- Respecto de la confidencialidad y derechos de los datos, cada país debe definir cómo quiere trabajar el tema, qué información quieren compartir y con cuáles características.
- El CIAT aún no tiene un documento que indique cómo resguardar la propiedad de los datos de SISLAC, cada país ha definido un descargo de responsabilidad (disclaimer) sobre cómo se deben usar sus datos, y al descargar información, se puede hacer un seguimiento de cada dato a la dirección IP de descarga, para seguimiento de la información. Como ejemplo, en Venezuela todos los datos que están publicados tienen esa característica y dicen claramente qué son, mientras que la información que tiene restricciones de uso simplemente no se publica. Teniendo instrumentos claros de protección de datos no debería haber problema para los países de compartir la información. La propiedad de estos siempre va a ser de los Estados.
- Ambas fases del SISLAC (fase I coordinada por EMBRAPA; fase II coordinada por CIAT) siempre dialogaron con las instituciones que proporcionaron la información y datos de suelo, que no fueron siempre gubernamentales, y no quieren que sean los gobiernos quienes decidan como si tuvieran la propiedad de los datos. Por ello, es importante proponer un documento de derecho de propiedad que emane desde la región, en conocimiento de estas particularidades, y no esperar a que los donantes u otras instituciones lo hagan.

PLAN DE TRABAJO PARA PILAR 5

Para el último Pilar se propusieron tres actividades principales, descritas a continuación:

1. Seguimiento de la calidad de los análisis de laboratorios para la región: se propone la armonización de resultados a través del análisis de una o varias muestras de referencia (y no de laboratorios de referencia).

Por ejemplo, Argentina puede enviar una muestra de suelo preparada y homogenizada, Colombia puede preparar otra muestra. Se requiere el apoyo de la FAO para el envío.

Para el tratamiento de los datos, Argentina posee una metodología definida. Los criterios a considerar son: contenido de carbono orgánico, pH, nitrógeno total, textura y contenido de fósforo.

Se debe realizar un inventario de las metodologías utilizadas en cada país por los distintos laboratorios, proponer una tabla con los criterios solicitados y enviarla a cada país. Se debe definir al responsable de la síntesis de los datos.

La publicación de los datos puede estar a cargo de Chile, que realizó un trabajo similar hace unos seis años, y da un punto de partida para una nueva publicación.

2. Estandarizar criterios y métodos de estudios agrológicos y de sistemas interpretativos: se propone realizar un inventario de los levantamientos realizados en los diferentes países, los criterios analizados y los métodos utilizados para la interpretación de los datos (capacidad de uso, vocación de los suelos).

Se debe proponer una lista de criterios unificada, y un ejercicio de representación de la capacidad de uso del suelo con cartografía digital.

3. Determinar metodologías comunes para la medición de la degradación de suelos y de su calidad en la región: se propone analizar la información disponible en FAO sobre la implementación de la metodología LADA y el uso de DESIRE en la región, para ello será beneficioso conocer la experiencia de los países en la región que usen o hayan utilizado estas metodologías para la evaluación de tierras.

Se propone realizar un taller regional sobre metodologías de evaluación de degradación del suelo y evaluación de tierras.

Desde DESIRE se pueden definir indicadores de degradación de los suelos, tomando como base los casos sistematizados en la plataforma WOCAT, y analizar la posibilidad de aplicarlos a las zonas agroecológicas (Pilar 1).

AGRICULTURA Y GRUPOS DE SUELO

AGRICULTURA Y GRUPOS DE SUELO³⁴

En las últimas décadas, la intensidad en el desarrollo agropecuario del país determinó que los suelos más fértiles y profundos, con buena estructura y alto contenido de nutrimentos y materia orgánica tuvieran mayor demanda. Entre la mitad de los años 70 y finales de la primera década del siglo XXI, el porcentaje de Luvisoles, Vertisoles y Phaeozems dedicados a las actividades agropecuarias pasó de 35.8% (24.1% dedicado a la agricultura y 11.7% en pastizales para la ganadería) a 44.4% (29.6% en agricultura y 14.8% en pastizales).

En menor magnitud, los suelos que se consideran poco aptos para la agricultura o la ganadería (como los Leptosoles, Regosoles y Calcisoles) también han sido utilizados para estos fines. A mitad de la década de los 70, el 9.9% de la superficie nacional de este conjunto de suelos estaba dedicado a las actividades agropecuarias, mientras que a finales de la primera década del siglo XXI, esta cifra se incrementó a 14% (7.4% en agricultura y 6.6% en pastizales).

La degradación de los suelos en México

El suelo es una parte fundamental en el funcionamiento de los ecosistemas; en él se realizan funciones tan importantes como los ciclos biogeoquímicos y la captura de agua (ver Recuadro Los servicios ambientales del suelo). Su formación involucra periodos que pueden llegar a miles de años, pero su degradación, algunas veces irreversible, puede realizarse en periodos considerablemente más cortos. Cuando se habla de la degradación del suelo se hace referencia a los procesos inducidos por las actividades humanas que provocan la disminución de su productividad biológica o de su biodiversidad, así como de la capacidad actual y/o futura para sostener la vida humana (Oldeman, 1998).

³⁴ Extractos del *Informe de la Situación del Medio Ambiente en México*. Compendio de Estadísticas Ambientales, Indicadores Clave y de Desempeño Ambiental, México, INEGI, 2012. Consultado el 14 de septiembre de 2015 en la dirección URL: http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_12/pdf/Informe_2012.pdf.

Debido a la importancia económica, política y social de la degradación del suelo, tanto en México como en el mundo se han realizado diversos estudios para evaluar la magnitud de la superficie afectada, así como el tipo y grado de afectación. En nuestro país se han realizado diversas evaluaciones, pero debido a diferencias metodológicas y a la escala utilizada, sus resultados no son comparables. Los dos más recientes se hicieron en los primeros años del siglo XXI y son la Evaluación de la pérdida de suelos por erosión hídrica y eólica en la República Mexicana, escala 1: 1 000 000 (Semarnat y UACH, 2003) y la Evaluación de la degradación del suelo causada por el hombre en la República Mexicana, escala 1: 250 000 (Semarnat y CP, 2003).

En el primer estudio, se evaluó de manera indirecta la pérdida de suelo por erosión hídrica y eólica a partir de información cartográfica (p. e., de edafología y precipitación) y de modelos paramétricos (Ecuación Universal de Pérdida de Suelos y Ecuación de la Erosión Eólica) que fueron alimentados por algunas variables evaluadas en muestras de suelo. Por su metodología, la estimación resultante es una medida de la degradación potencial³⁵ y no una evaluación directa de la degradación existente en el país. Este enfoque, sin embargo, permite identificar las zonas que se encuentran en mayor riesgo, y con ello contribuir a que se tomen decisiones sobre el uso del suelo en el marco del desarrollo sustentable, de tal manera que se impida o reduzca su degradación.

Los resultados de este trabajo muestran que 42% de la superficie nacional podría resultar afectada por erosión hídrica, y que 17 entidades federativas mostrarían daño en más de 50% de su territorio, entre ellas Guerrero (79.3%), Puebla (76.6%), Morelos (75.2%), Oaxaca (74.6%) y el estado de México (73.7%). También las regiones montañosas de las Sierras Madre Oriental, Occidental y del Sur, así como vastas regiones de Chiapas y las entidades del centro del país, tendrían riesgo de presentar alta y muy alta pérdida de suelo por erosión hídrica.

Con respecto a la erosión eólica potencial, se estimó que 89% del territorio nacional estaría en riesgo de ser afectado. Prácticamente el 100% del territorio de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Sonora, Durango y Zacatecas, tendría alta y muy alta erosión eólica potencial, lo que concuerda con los tipos de vegetación y climas típicos en las zonas áridas y semiáridas del país. Sólo dos entidades mostraron menos de 30% de su territorio con riesgo de presentar erosión eólica: Chiapas (29.3%) y el Distrito Federal (21.8%).

³⁵ La degradación potencial es el pronóstico de las pérdidas, arrastre o transporte de partículas de suelo que tendría lugar en caso de no existir cubierta vegetal como consecuencia del efecto combinado de la lluvia, los escurrimientos, la erodabilidad de los suelos y el relieve (Moreira-Madueño, 1991; Centro de Información de Recursos Naturales, 2010).

El segundo estudio reportado en este Informe es la Evaluación de la degradación del suelo causada por el hombre (Semarnat y CP, 2003). Es el más reciente y el de mayor nivel de resolución que se ha hecho para México, y a diferencia del anterior, se sustenta en un amplio muestreo en campo que permitió determinar de manera directa cuatro procesos de degradación del suelo: erosión hídrica y eólica y degradación física y química, así como sus causas, tipos específicos y niveles de afectación.

La erosión hídrica se define como la remoción laminar o en masa de los materiales del suelo debido a la acción del agua de lluvia, la cual puede deformar el terreno y originar canalillos y cárcavas. En la erosión eólica, el agente erosivo es el viento. La degradación química involucra procesos que conducen a la disminución o eliminación de la productividad biológica del suelo y está fuertemente asociada con la presencia de actividades agrícolas. La degradación física se refiere a un cambio en la estructura del suelo cuya manifestación más conspicua es la pérdida o disminución de su capacidad para absorber y almacenar agua.

De acuerdo con esta evaluación, el 44.9% de los suelos del país estaban afectados por algún proceso de degradación, los cuales se ubican tanto en zonas de ecosistemas naturales como manejados. La degradación química ocupaba el primer lugar (34.04 millones de hectáreas, 17.8% del territorio nacional), seguida por la erosión hídrica (22.72 millones de hectáreas, 11.9%), eólica (18.12 millones de hectáreas, 9.5%) y, al final, la degradación física (10.84 millones de hectáreas, 5.7%; IB 3.3, IC 13). Los suelos sin degradación aparente se encontraban en 55.1% del país (105.2 millones de hectáreas). Con respecto a las subdivisiones de los cuatro grandes procesos, tanto en la erosión hídrica como en la eólica, el tipo específico dominante fue la pérdida de suelo superficial.

En el caso de la hídrica, representó 88% de la superficie nacional afectada, y en la eólica, el 95.5%. En la degradación química predominó la disminución de la fertilidad del suelo (92.7% de la superficie nacional con degradación química) y en la física, la compactación (68.2% de la superficie nacional con degradación física). Otro ángulo de análisis de la degradación de suelo es a través del nivel de afectación en que se encuentran los terrenos, el cual se determinó a partir de la reducción de la productividad biológica.

De esta manera, el 2.1% (3.97 millones de hectáreas) del país se ubicó en los niveles de fuerte a extremo y el 42.8% (81.78 millones de hectáreas) entre ligero y moderado. Al combinar los procesos y los niveles de degradación del suelo, se obtuvo que entre 55 y 62% de la superficie con degradación química y física y erosión hídrica se encontraba en nivel ligero, mientras que para el caso de la erosión eólica, el nivel dominante fue el moderado, ya que estaba presente en cerca del 67% de la superficie afectada. Las causas de la degradación de los suelos en el país involucran actividades de diversa índole: 35% de la superficie nacional degradada se asocia a las actividades agrícolas y pecuarias (17.5% cada una de

ellas) y 7.4% a la pérdida de la cubierta vegetal. El resto se divide entre urbanización, sobreexplotación de la vegetación y actividades industriales.

En virtud de las diferencias regionales en las afectaciones de los diferentes procesos de degradación del suelo, en las siguientes secciones de este capítulo se describen de manera detallada las características, niveles, distribución geográfica y causas de los cuatro procesos de degradación de suelo de acuerdo con la Evaluación de la degradación de suelo causada por el hombre en la República Mexicana (Semarnat y CP, 2003).

Erosión hídrica.

La compleja topografía del territorio nacional es un factor que, combinado con el manejo inadecuado de las tierras forestales, agrícolas y ganaderas, puede favorecer las escorrentías que erosionan las capas superficiales del suelo. La erosión hídrica se divide en tres tipos: deformación de terreno, efectos fuera de sitio y pérdida de suelo superficial.

Este último tiene serias consecuencias en las funciones del suelo: remueve los nutrimentos y la materia orgánica, reduce la profundidad de enraizamiento de las plantas y disminuye la tasa de infiltración y retención de agua. Los otros dos tipos de erosión hídrica están muy relacionados entre sí. Cuando el suelo es arrastrado por el agua debido a que no hay suficiente protección por parte de la vegetación, se llegan a formar canales y cárcavas. Estas deformaciones del terreno permiten el escurrimiento de una gran cantidad de agua y el arrastre de sedimentos que pueden llegar a presas, ríos o lagunas, entre otros cuerpos de agua, contribuyendo a su contaminación, azolvamiento e incluso a que lleguen a desbordarse e inunden zonas aledañas. A esto se le conoce como efectos fuera de sitio de la erosión hídrica.

De la superficie nacional con erosión hídrica (22.73 millones de ha), 56.4% se encuentra en el nivel ligero, 39.7% en el nivel moderado y 3.9% entre fuerte y extremo. Si se analiza a nivel estatal, en proporción a su superficie, Guerrero tiene la mayor afectación con 31.8% de su territorio con erosión hídrica; mientras que Baja California Sur (0.03%), Baja California (0.1%) y Veracruz (1%) se encuentran entre las menos afectadas.

Erosión eólica

La erosión eólica afecta principalmente a las regiones áridas, semiáridas y subhúmedas secas del país, aunque no es exclusiva de ellas. Sus causas también se atribuyen a una insuficiente protección del suelo por la cubierta vegetal, a la destrucción de la estructura del suelo y a niveles bajos de humedad. A escala nacional, 18.12 millones de hectáreas (equivalentes al 9.5% del territorio) muestran evidencias de erosión eólica. Con respecto a los niveles de afectación por este tipo

de erosión, del total nacional 66.7% se encuentra en nivel moderado, 29.5% en ligero y 3.9% entre fuerte y extremo. Las entidades más afectadas por la erosión eólica, en proporción a su superficie en 2002, fueron Chihuahua (28.5% de su territorio), Tlaxcala (26%), Nuevo León (18.9%) y Durango (17.9%).

Los tipos específicos de erosión eólica son los mismos que los de la erosión hídrica. También en este caso predominó la pérdida de suelo superficial, que afectaba al 9.1% del territorio nacional. En los sitios que presentan indicios de erosión eólica y sus alrededores, es común la formación de dunas, lo que dificulta el establecimiento y el desarrollo de la vegetación. Los estados más afectados por la pérdida de suelo superficial en proporción a su superficie fueron Tlaxcala (26%), Chihuahua (25.9%) y Nuevo León (18.9%). Los otros dos tipos de erosión eólica, propiamente la deformación del terreno y los efectos fuera de sitio, cubrieron poco más de 800 mil hectáreas, es decir, 0.44% del territorio nacional. Esta superficie se concentró en los estados de Chihuahua, Durango, Coahuila y Puebla.

Un ejemplo de la importancia de la erosión eólica en su modalidad de efectos fuera de sitio se presentó en el Distrito Federal durante la década de los 50, cuando llegaban grandes tolvaneras provenientes del lecho seco del exlago de Texcoco. El paso estacional de los vientos del noreste arrastraba partículas de polvo, materia orgánica y microorganismos patógenos que provocaban problemas de salud a los habitantes de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Degradación química

La degradación química fue el proceso de degradación del suelo más extendido en el país en el año 2002, con alrededor de 34.04 millones de hectáreas (17.8% del territorio). Considerando los niveles de degradación, el ligero está en 55% de la superficie nacional con este tipo de degradación; el moderado, en 43.2% y el fuerte y extremo en conjunto, sumaron el 1.8%. Si se analiza por entidad federativa, se observa que está presente en todo el país, en un rango que va de 1.9% de la superficie estatal en Baja California Sur hasta 55.1% en Yucatán.

Los tipos de degradación química registrados en el estudio fueron la disminución de la fertilidad, polución, salinización/alcalinización y eutrofización. La disminución de la fertilidad del suelo, entendida como el decremento neto de nutrimentos y materia orgánica disponibles en el suelo, se debe a un balance negativo entre las entradas de nutrimentos y materia orgánica (vía la fertilización, conservación de los residuos de las cosechas y los depósitos de sedimentos fértiles) y las salidas (representadas por los productos de las cosechas, las quemadas o la lixiviación), todo ello con importantes repercusiones en la productividad del suelo.

La disminución de la fertilidad fue el tipo de degradación química más importante en el país, cubriendo el 92.7% de la superficie afectada por degradación química. Como ejemplo, más de la mitad de los suelos de Yucatán, y casi la tercera parte de

los de Tlaxcala, Chiapas, Morelos, Tabasco y Veracruz tienen este problema. Los restantes tres tipos específicos de degradación química están menos extendidos, ocupando, en conjunto, 7.3% de la superficie con degradación química del país, sin que por ello sean poco importantes. La polución se debe a la concentración y efecto biológico adverso de algunas sustancias que pueden provenir de tiraderos a cielo abierto, derrames, residuos industriales, deposición de compuestos acidificantes y/o metales pesados.

La salinización y alcalinización, por su parte, están representadas por un incremento en el contenido de sales en el suelo superficial que provoca, entre otras cosas, la disminución del rendimiento de los cultivos. Sus posibles causas incluyen la intrusión de aguas marinas y el uso de sistemas de riego que utilizan agua con una alta concentración de sodio, lo que puede ocasionar la formación de una capa de salitre en la superficie de los suelos que tienen drenaje deficiente, alta evaporación, o se encuentran bajo riego excesivo. La salinización o alcalinización se presenta principalmente en las regiones áridas, en las cuencas cerradas y en las zonas costeras que tienen suelos naturalmente salinos. La eutrofización es el exceso de nutrimentos en el suelo que perjudica el desarrollo de la vegetación y puede deberse a la aplicación excesiva de fertilizantes químicos. La polución, salinización y eutrofización se encuentran principalmente en Tamaulipas, San Luis Potosí, Chiapas, Nuevo León, Guanajuato, Sonora, Sinaloa y Zacatecas. Degradación física La degradación física es el proceso menos extendido en el país, ya que afecta a cerca de 6% de la superficie nacional; sin embargo, tiene un alto impacto debido a que es prácticamente irreversible y conlleva a la pérdida de la función productiva de los terrenos.

En escala estatal, la entidad más afectada en términos relativos a su territorio, fue Tabasco (38.4%) y las entidades menos afectadas fueron Coahuila, Sonora, Querétaro, Nuevo León y Michoacán con menos de 2% cada una de ellas. La degradación física del suelo se puede presentar en cinco tipos específicos: compactación, encostramiento, anegamiento, disminución de la disponibilidad de agua y pérdida de la función productiva. La compactación se refiere a la destrucción de la estructura⁶ del suelo, y frecuentemente se asocia al pisoteo del ganado o al paso habitual de maquinaria pesada.

En el encostramiento, los poros se rellenan con material fino, lo que impide la infiltración del agua de lluvia, con el consecuente incremento del volumen de las escorrentías superficiales y la erosión hídrica. Por lo general, este tipo de degradación es mayor en zonas con escasa cobertura vegetal y bajo contenido de materia orgánica, lo que incrementa el daño mecánico de las gotas de lluvia.

El anegamiento se debe a la presencia de una lámina superficial de agua sobre el suelo, frecuentemente asociada a la construcción de represas para riego. El caso contrario al anegamiento es la disminución de la disponibilidad de agua, que se

origina por su extracción excesiva con fines agrícolas o de suministro a la población, o por la disminución de la cobertura vegetal y de la materia orgánica del suelo.

Finalmente, la pérdida de la función productiva implica que los suelos, al ser usados en actividades no biológicas (por ejemplo construcción de infraestructura, minería o canteras) pierden su función productiva. Los tipos de degradación física con mayor presencia en el país, fueron la compactación y la pérdida de la función productiva con 4% y 1.3% de superficie nacional afectada, respectivamente.

El encostramiento, el anegamiento y la disminución de la disponibilidad de agua afectaron, en conjunto, al 0.31% del territorio nacional. La entidad más afectada por compactación, en términos relativos a su superficie, fue Tabasco (36.5%) y entre las menos afectadas se encuentran Sonora, Sinaloa, Nuevo León, Chihuahua, Baja California y Baja California Sur con menos de 1% cada una de ellas. En cuanto a la pérdida de la función productiva, la entidad más afectada en términos relativos a su superficie fue el Distrito Federal (10%), mientras que Campeche, Coahuila, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Sonora, Aguascalientes y Veracruz presentaron menos de 1% de afectación en su territorio. Con respecto a los niveles presentes en la degradación física, el extremo se presentó en 1.2 millones de hectáreas (11% de la superficie nacional afectada); el fuerte en 587 mil (5.4%); el moderado en 2.33 millones (21.5%) y el ligero en 6.72 millones (62). Relación entre la degradación del suelo y la cobertura vegetal

La degradación del suelo es el resultado de la interacción de factores ambientales y humanos entre los que se encuentran el tipo de suelo, la topografía, el clima, la deforestación, el sobrepastoreo, la densidad poblacional, la manera en la que se usan los recursos naturales y el tipo y estado de la cobertura vegetal. Con respecto a este último factor, una parte de los suelos de los ecosistemas naturales presenta señales de degradación en sus diferentes procesos y niveles.

En las selvas húmedas, bosques templados y manglares, el nivel de degradación dominante es el ligero; mientras que en los matorrales xerófilos, bosque mesófilo de montaña y pastizal natural domina el nivel moderado. No obstante, en todos los tipos de vegetación se pueden presentar extensiones con degradación fuerte y extrema, sobre todo cuando son utilizados como zonas de agostadero. Si se analiza el proceso de degradación por tipo de vegetación natural, los suelos de los bosques templados están mayormente afectados por erosión hídrica, probablemente porque muchos de ellos se encuentran en zonas de montaña, con pendientes que incrementan el efecto de las escorrentías. Los daños podrían acrecentarse si los bosques sufren de algún tipo de perturbación, tal como el corte de leña, la extracción de tierra de monte o incluso el ser usados como zona de agostadero.

La erosión eólica, por su parte, afecta en mayor medida a los suelos del matorral xerófilo, los pastizales naturales y la vegetación halófila y gipsófila, lo cual es consecuente con la poca protección que estos tipos de vegetación brindan al suelo,

comparada con la que ofrecen las selvas húmedas y subhúmedas, donde el proceso dominante es la degradación química. Si se considera la superficie total de los ecosistemas naturales, el pastizal y la vegetación halófila y gipsófila tienen el mayor porcentaje de sus suelos degradados, con el 66.1% y 49.7%, respectivamente, equivalente a 6.5 y 2.2 millones de hectáreas afectadas.

Con respecto a los ecosistemas manejados, de la superficie nacional dedicada a agricultura, ganadería y bosques cultivados, alrededor de 70% (aproximadamente 35 millones de hectáreas) resultó afectada por algún tipo específico de degradación, siendo la química, en su calidad de pérdida de la fertilidad, el tipo dominante. Esto podría deberse a que el cambio de uso del suelo al que se sometieron los terrenos que sostenían la vegetación natural se hizo sin considerar su potencial agrícola, lo cual pudo provocar el agotamiento de los nutrientes.

EL PROBLEMA DE LA DESERTIFICACIÓN

Si bien el suelo es el sitio donde se realizan gran parte de las actividades primarias (agricultura y ganadería) a partir de las cuales se producen nuestros alimentos y además sirve de sostén para la infraestructura habitacional, industrial, carretera y recreativa, su degradación forma parte de un proceso mayor llamado degradación de la tierra. En este sentido, “tierra” debe entenderse como el área específica de la corteza terrestre que cuenta con características particulares de atmósfera, suelo, geología, hidrología y biología, y en la que se aprecian los resultados de la actividad humana pasada y las interacciones entre todos los elementos (UNCCD, 1994).

Para la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD, por sus siglas en inglés), la degradación de la tierra es “la reducción o pérdida de la productividad económica y de la complejidad de los ecosistemas terrestres, incluyendo a los suelos, la vegetación y otros componentes bióticos de los ecosistemas, así como los procesos ecológicos, biogeoquímicos e hidrológicos que tienen lugar en los mismos”. Cuando la degradación de la tierra se produce en las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas, se habla de desertificación. Bajo esta definición, la desertificación no es la transformación de diversos ecosistemas en desiertos, sino la pérdida, muchas veces irreparable, de las funciones productivas del suelo, la alteración de los ciclos biológicos y del ciclo hidrológico, así como la disminución del aporte y cantidad de servicios ambientales que generan los ecosistemas.

No existe un proceso lineal de causa-efecto que permita explicar completamente la desertificación; sin embargo, se han detectado complejas interacciones que funcionan como motores del proceso. Estos motores son las variaciones climáticas (como la baja humedad del suelo, los patrones de precipitación cambiantes y la elevada evaporación) y las actividades humanas (como la sobreexplotación del suelo por la actividad agrícola, el sobrepastoreo, la deforestación, el uso de sistemas de irrigación inadecuados, las tendencias del mercado e incluso, las

dinámicas sociopolíticas; UNCCD y Zoï, 2011). En este último punto, la pobreza puede funcionar como causa y consecuencia de la desertificación.

En México, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el concepto de desertificación se aplica a todos los ecosistemas existentes en el territorio nacional, debido a que la pérdida de la capacidad productiva de las tierras no está restringida a las zonas secas (DOF, 2012). No obstante, es importante mencionar que lo anterior no reduce la prioridad que la UNCCD establece para las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas para delimitar las regiones que pueden sufrir desertificación. Las consecuencias más importantes de la desertificación van desde la disminución en la producción alimentaria, infertilidad y salinización del suelo, reducción de la capacidad de recuperación natural de la tierra, incremento de las inundaciones en las partes bajas de las cuencas, escasez de agua, sedimentación de cuerpos de agua, agravamiento de problemas de salud debido al polvo transportado por el viento (p. e., infecciones oculares, enfermedades respiratorias y alergias) y alteración de los ciclos biológicos, hasta la pérdida de los medios de subsistencia de las sociedades, lo cual puede contribuir a estimular la migración (UNCCD-Zoï, 2011).

La lucha mundial contra la desertificación está encabezada por la UNCCD, la cual entró en vigor en la década de los años 90. Hasta mayo de 2012, 195 países habían aprobado, aceptado, ratificado o se habían adherido como miembros de dicha Convención, entre ellos México, que la ratificó en 1995 (UNCCD, 2012). La UNCCD es un instrumento único enfocado tanto a la atención de la degradación de la tierra, como a los problemas sociales y económicos que este proceso genera. Tiene cuatro objetivos estratégicos:

- 1) mejorar las condiciones de vida de las poblaciones afectadas;
- 2) mejorar las condiciones de los ecosistemas afectados;
- 3) generar beneficios globales a través de la implementación eficaz de la propia Convención, y
- 4) movilizar los recursos para respaldar la implementación eficaz de la Convención a través de la creación de alianzas eficaces entre los actores nacionales e internacionales.

Aunque en nuestro país las primeras acciones de lucha contra la desertificación se implementaron en la década de los 70 del siglo pasado a través de la Comisión Nacional de Zonas Áridas (Conaza-Sedesol, 1994), es hasta 2005 que en el marco de los acuerdos firmados ante la UNCCD, se crea el Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales (SINADES). En este sistema confluyen diversas instituciones públicas (Semarnat, Sagarpa, INEGI, SRA, Sedesol, Conafor e INE), organizaciones sociales (RIOD-Mex, CNC, CNPR y CCDS) y el sector académico (CP, UA-Chapingo, UAAAN e ITESM). El SINADES es coordinado por la Semarnat, a través de la Comisión Nacional Forestal (Conafor), la cual funge como punto focal nacional ante la UNCCD.

El SINADES pretende un mayor involucramiento de la sociedad en el manejo sustentable de tierras, por medio de los siguientes objetivos:

- a) contener y revertir la desertificación y la degradación de las tierras a través de programas integrales de recuperación e impulso a la producción sustentable;
- b) promover que los productores adopten prácticas y sistemas productivos que preserven y mejoren los recursos naturales;
- c) coordinar los esfuerzos contra la desertificación y la degradación de los recursos naturales en los que participen el Gobierno Federal y los otros órdenes de Gobierno, así como organizaciones de la sociedad civil; y
- d) promover la creación y fortalecimiento de una conciencia ambiental acentuando la atención de la sociedad a los problemas de la desertificación y la degradación de los recursos naturales.

Distribución de las tierras secas

Las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas, genéricamente denominadas tierras secas, se caracterizan por tener condiciones climáticas particulares, como son la precipitación escasa e irregular, una gran diferencia entre las temperaturas diurnas y nocturnas, suelos con poca materia orgánica y humedad, además de una elevada evapotranspiración potencial.

Estas características propician que los asentamientos humanos se establezcan alrededor de las pocas fuentes de agua disponibles (como ríos, manantiales o pozos) y que éstas sean muchas veces sobreexplotadas o contaminadas. Existen diferentes definiciones de las tierras secas, lo cual puede llevar irremediamente a cifras distintas en cuanto a la magnitud de la superficie afectada por la desertificación o la población afectada por ella. En el presente capítulo se adoptó el criterio de la UNCCD, que clasifica a las tierras secas según su índice de aridez en áridas, semiáridas y subhúmedas secas. Esta clasificación está basada a su vez en el Atlas Mundial de la Desertificación (PNUMA, 1997), que señala que las tierras secas son aquellas áreas en donde el índice de aridez es menor a 0.65.

Según la UNCCD (2011), el 12.1% de la superficie terrestre del planeta corresponde a zonas áridas; 17.7% a zonas semiáridas y 9.9% a subhúmedas secas. En ellas viven poco más de 2 mil millones de personas (aproximadamente 1 de cada 3 habitantes del planeta), la mayoría en países en vías de desarrollo. Además, las zonas secas albergan alrededor del 50% del ganado y el 44% de las tierras agrícolas del mundo, y son extensiones territoriales muy grandes que representan hábitats muy valiosos para la vida silvestre. Las mayores extensiones de tierras secas se encuentran en Australia, China, Rusia, Estados Unidos y Kazajstán (Mapa 3.10).

En México, las tierras secas (áridas, semiáridas y subhúmedas secas) se encuentran principalmente en los desiertos Sonorense y Chihuahuense y en las

regiones centrales influenciadas por el efecto de sombra orográfica generada por las Sierras Madre Occidental y Oriental. Con base en un estudio realizado por la Universidad Autónoma Chapingo (2011), las tierras secas de México (determinadas también a partir del índice de aridez antes mencionado), ocupan aproximadamente 101.5 millones de hectáreas⁸, poco más de la mitad de nuestro territorio. De esta superficie, las zonas áridas representan el 15.7%; las semiáridas, el 58% y el 26.3% restante corresponde a las zonas subhúmedas secas.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI, 2011), en las tierras secas de México habitaban 33.6 millones de personas, que equivalían al 30% de la población del país. De ellas, 18.1% radicaba en localidades rurales y 81.9% en localidades urbanas. En las zonas semiáridas y subhúmedas secas se concentra alrededor de 91.5% de la población que habita en las zonas secas de México, debido probablemente a que en ellas existe menor déficit de agua, lo que permite una mayor actividad económica. De hecho, poco menos de la mitad de la superficie agrícola del país y casi un tercio de los pastizales inducidos o cultivados están en este tipo de zonas.

De la vegetación natural que ocupaba las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas en el país en 2002, alrededor de un millón de hectáreas (principalmente de selvas subhúmedas, pastizales naturales y vegetación halófila y gipsófila) fueron transformadas hacia algún otro uso para el año 2007. La mayor parte de esta superficie transformada correspondió a vegetación halófila y gipsófila. En ese mismo periodo, los pastizales inducidos y cultivados destinados a la actividad pecuaria, crecieron en más de 148 mil hectáreas y la agricultura hizo lo mismo en cerca de 650 mil hectáreas. Extensión de la desertificación La UNCCD calcula que entre 71 y 75% de las zonas secas del mundo están desertificadas.

En el caso de México, las estimaciones sobre la magnitud de la desertificación pueden diferir, en principio, por los métodos que se han empleado para calcularlas. Aunque a la fecha no existen estudios específicos sobre la extensión de la desertificación en el país, en esta obra se considera a la degradación del suelo en las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas del país, como un estimador de la desertificación, reconociendo sin embargo que es una aproximación que sólo considera a uno de sus elementos y que la información sobre la condición del suelo data de hace aproximadamente diez años.

Bajo estas premisas, en nuestro país la degradación del suelo afectaría aproximadamente a 43.56 millones de hectáreas, es decir, 43% de las tierras secas, lo que equivale a 22.17% del territorio nacional. Del total de tierras secas que presentan degradación del suelo, 5% son áridas, 61.2% son semiáridas y 33.8% son subhúmedas secas. Sin embargo, cuando se examina la proporción afectada con respecto a la superficie que ocupa cada uno de esos tipos de tierras secas, las subhúmedas secas son las más afectadas (55%), seguidas de las semiáridas (45.3%) y al final las áridas (13.8%).

De la superficie afectada por degradación en las tierras secas, cerca de 94% se encontraba en los niveles de ligera y moderada, lo que sugiere que de seguir actuando los elementos que causan la degradación de estos suelos, podrían pasar a los niveles fuerte o extremo en el futuro, en los cuales la recuperación de su productividad sería materialmente imposible. A pesar de esto, en el centro del Desierto Chihuahuense (cerca de la confluencia de los estados de Chihuahua, Coahuila y Durango), en el Gran Desierto de Altar, al noroeste de Sonora y en la península de Baja California, todavía es posible encontrar regiones de tierras secas sin evidencias de degradación de suelo.

Respecto a la distribución de los procesos de degradación del suelo por tipo de tierra seca, la erosión eólica es el proceso dominante en las zonas áridas y semiáridas, mientras que la degradación química predomina en las subhúmedas secas. Conservación y recuperación de suelos Históricamente el suelo ha sido un recurso natural poco atendido por los gobiernos y la sociedad en general, a pesar de la importancia que tiene como elemento central en la producción de alimentos y soporte de la infraestructura, entre muchas otras funciones importantes que realiza. La poca atención que se le da al suelo en el desarrollo de las actividades productivas (principalmente agrícolas, pecuarias y forestales) ha estado acompañada por la implementación de técnicas que no procuran la conservación y mejora de sus propiedades. Esto ha llevado a que casi la mitad de nuestro país presente signos de degradación edáfica.

Diversos estudios han mostrado que existen pérdidas económicas importantes cuando se permite que los suelos se degraden, además de las consecuencias negativas para el ecosistema. Por ejemplo, se estima que en nuestro país el costo de la erosión en términos de la superficie sembrada con maíz blanco de temporal, podría alcanzar entre el 7.8 y 11% de su valor de producción. Este costo no incluye las implicaciones económicas ex situ de la erosión, como son el azolve de presas o ríos, el cual podría ser incluso mayor a las pérdidas económicas generadas por la disminución de la productividad agrícola (Cotler et al., 2011).

México carece propiamente de una estrategia nacional integral de suelos en la cual se definan acciones directas y específicas para la conservación y el mantenimiento de sus funciones. Sin embargo, dentro de los programas operados por la Semarnat (incluyendo los de la Conafor), Sagarpa y Conaza se brinda apoyo económico y técnico a los productores, para la realización de obras hidráulicas, de reforestación, de conservación y restauración de suelos y de manejo de tierras agrícolas que contribuyan a la conservación de este importante recurso natural.

Los programas institucionales más importantes en cuanto a superficie incorporada a la protección y recuperación del suelo son el ProÁrbol Suelos, operado por la Conafor, y el Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente (Piasre), a través del Componente de Uso Sustentable de Suelo y Agua (Cousa), operado por la Sagarpa. Como parte de sus

acciones, se brinda apoyo económico y asesoría técnica a los dueños de las tierras para la ejecución de obras de conservación y restauración de suelos forestales, en el caso del primero de ellos, y a zonas con sequía recurrente, en el segundo.

Desde 2007, las acciones dirigidas a la conservación y recuperación de suelos financiadas por la Conafor, han estado enfocadas principalmente a desarrollar obras y prácticas para el control de la erosión laminar³⁶, y en menor medida a las del control de la erosión en cárcavas. Los Programas de Compensación Ambiental por Cambio de Uso del Suelo en Terrenos Forestales y de Restauración Forestal en Cuencas Hidrográficas Prioritarias contemplan acciones de este tipo, además de otras relacionadas con la recuperación de la cobertura vegetal arbórea y herbácea de los terrenos preferentemente forestales, lo cual también contribuye con el combate a la erosión. La Sagarpa, por su parte, ha enfocado su atención al control de los escurrimientos que afectan la infraestructura y los centros de población.

³⁶ Es la erosión superficial en la cual se pierde una capa fina y uniforme de toda la superficie del suelo. Las partículas son desprendidas por el pisoteo, el viento o el agua de lluvia y después son transportadas por el flujo de agua.

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y AGRICULTURA FAMILIAR
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: SITUACIÓN
ACTUAL Y RETOS PARA EL MEDIANO Y LARGO
PLAZO**

POLÍTICAS PÚBLICAS Y AGRICULTURA FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: SITUACIÓN ACTUAL Y RETOS PARA EL MEDIANO Y LARGO PLAZO³⁷

En el marco de la celebración del Año Internacional de la Agricultura Familiar, el 3 y 4 de noviembre de 2014 se llevó a cabo en Santiago de Chile la primera conferencia internacional de Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe, iniciativa desarrollada por la CEPAL, la FAO, el IICA, el CIRAD y el FIDA, en la cual se intercambiaron conocimientos respecto a las experiencias de mayor relevancia en políticas y programas de la región orientadas al desarrollo de la Agricultura Familiar, desde la perspectiva política, académica y desde los actores sociales involucrados: las y los agricultores familiares y sus organizaciones.

Entre los distintos participantes se estableció el consenso de que la Agricultura Familiar tiene un rol estratégico en la erradicación del hambre, la seguridad y soberanía alimentaria de los pueblos, pues es el principal proveedor de alimentos en todas las estrategias de nutrición de los países de la región, además de contribuir a la preservación de patrimonio agrícola, tradiciones ancestrales e identidades territoriales. Siendo definida también como el centro de un triángulo virtuoso conformado por la producción de alimentos saludables, la producción con inclusión y el fomento de la cohesión social.

Características de la Agricultura Familiar (AF) en la actualidad

En el encuentro se afirmó que si bien no existe una definición unívoca sobre AF, se reconoce que ésta cuenta con ciertas particularidades que la diferencian como tal a pesar de las transformaciones que ha experimentado durante las últimas décadas en los procesos de modernización.

Actualmente, la Agricultura Familiar se caracteriza por una alta heterogeneidad tanto socioeconómica como cultural, expresada en una alta diversificación productiva, denominada multiactividad, como un mecanismo para ampliar los ingresos económicos de cada grupo familiar. Por lo que las políticas públicas deben ser capaces de reconocer los distintos tipos de actores que integran al sector,

³⁷ Aranza Fuenzalida, Consultora en asuntos de pesca y acuicultura. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Dirección URL:<http://www.fao.org/americas/eventos/ver/es/c/254157/>. Consultado el 14 de septiembre de 2015.

incluyendo en su diseño tanto a pequeños y pequeñas agricultoras con y sin tierra, asalariados y de autoconsumo, pescadores artesanales, indígenas, mujeres y grupos de mayor edad, entre otros, pues no se puede tratar con políticas iguales a diferentes realidades y modos de producción, ya que muchas veces esto genera una agudización de las desigualdades.

En cuanto a las principales problemáticas que enfrentan los agricultores familiares en la región, se destacó de forma generalizada las dificultades en el acceso a la tierra y a los recursos hídricos, fenómeno que reflejaría una problemática estructural que viven todos los países de la región sobre la propiedad de sus recursos naturales. Asimismo, se identificaron otros tipos de problemas que atentan contra la continuidad de la Agricultura Familiar, como lo es el envejecimiento de las y los pequeños productores por la masiva migración campo-ciudad, el escaso interés de la juventud por mantenerse en el campo, la disparidad en el acceso a tierras por parte de mujeres, el cambio climático y la degradación de los recursos naturales.

Avances

Respecto a los avances, se identificó que con las distintas iniciativas enmarcadas en la celebración de este Año Internacional, se ha logrado visibilizar al sector, sus problemáticas y necesidades. También se ha comenzado a construir un reconocimiento social hacia el aporte de los y las agricultoras familiares a sus sociedades. Sin embargo, se recalcó que existe una disparidad financiera considerable entre los recursos que son entregados a la agroindustria en comparación con los presupuestos para la AF.

En cuanto a las políticas públicas existentes, se observó que en los últimos años ha habido un incremento en el acceso de la pequeña agricultura a programas y proyectos que fomentan su desarrollo, también se señaló el surgimiento de políticas focalizadas para estos pequeños productores. Se destacó que durante este año se ha logrado una mayor participación por parte de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas orientadas al sector. Otras de las iniciativas para el desarrollo de la Agricultura Familiar reconocidas en la región son las compras públicas, los circuitos cortos, el sello campesino y la revalorización del mercado interno.

Desafíos

Los principales desafíos identificados apuntan hacia la ampliación de los derechos de los agricultores familiares, especialmente en lo que refiere al acceso a la tierra y recursos hídricos. Se requiere de políticas públicas que reconozcan la heterogeneidad de la AF, visibilizando y abordando a los distintos sectores actuales, mediante estrategias diferenciadas que contemplen la diversificación productiva, la creación de capacidades y el fomento productivo. Se necesita innovar y crear un nuevo paradigma productivo que fomente una agricultura más eficiente, competitiva y sustentable, pero por sobre todo, más incluyente y con mayores incentivos para

que los y las jóvenes decidan permanecer en los territorios rurales y sus comunidades.

Por último, se recalcó la necesidad de que los gobiernos de la región y organismos internacionales trasciendan la celebración de este Año Internacional, y realicen iniciativas a largo plazo, construyendo políticas públicas y una institucionalidad consistente que sea capaz de resguardar y fomentar el fortalecimiento y sostenibilidad de la Agricultura Familiar.

LA AGRICULTURA FAMILIAR EN CIFRAS

LA AGRICULTURA FAMILIAR EN CIFRAS³⁸

*Michel Leporati, Salomón Salcedo, Byron Jara,
Verónica Boero y Mariana Muñoz*

La importancia de la agricultura familiar en América Latina y el Caribe (ALC) es indiscutible. Los resultados de diversos estudios así lo señalan, lo que permite afirmar que en la actualidad, la agricultura familiar agrupa cerca del 81% de las explotaciones agrícolas en ALC; provee, a nivel país, entre 27% y 67% del total de la producción alimentaria; ocupa entre el 12% y el 67% de la superficie agropecuaria, y genera entre el 57% y el 77% del empleo agrícola en la Región (FAO-BID, 2007; FAO, 2012).

Aun cuando la agricultura familiar ha sido objeto de numerosos estudios que pretenden profundizar el conocimiento del sector, lo cierto es que en la mayor parte de los países de ALC no existen datos cuantitativos que permitan precisarlo y dimensionarlo con certeza. La mayor parte de los censos agropecuarios de ALC no consideran en sus diseños variables propias de la agricultura familiar que permitan configurar un perfil exacto del sector en los países de la región. Es importante destacar que la información existente es disímil y dista de ser comparable entre países. Ello se debe a que, como se analizó en el capítulo precedente, los países consideran diferentes variables para definir y caracterizar a la agricultura familiar. Adicionalmente, muchas de las variables que permitirían mejorar la caracterización de los agricultores familiares -especialmente aquéllas de corte socioeconómico y cultural- son escasas, o bien, en muchos países simplemente no existen.

El presente artículo pretende caracterizar y dimensionar a la agricultura familiar en América Latina y el Caribe a través de una recopilación de los datos cuantitativos

³⁸ Extractos de *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*. Salomón Salcedo y Lya Guzmán, FAO/ ONU, 2014. Consultado el 17 de septiembre de 2015 en la URL: <http://www.fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf>

existentes a la fecha, de modo de aportar a una mejor comprensión del sector y de sus requerimientos para su desarrollo.

Variables demográficas y poblacionales

Distribución espacial.- De acuerdo a la información disponible en la región, alrededor de 16,5 millones de explotaciones pertenecen a agricultores familiares (Figura 2.1), las que agrupan a una población de alrededor de 60 millones de personas (CEPAL/FAO/IICA, 2013). Un 56% de estas explotaciones se encuentra en Sudamérica, y un 35% en México y países de Centroamérica.

El peso relativo de las explotaciones pertenecientes a la agricultura familiar es significativo.- En promedio, las explotaciones agrícolas familiares representan al 81,3% del total de fincas de la región, cifra que en términos generales se replica por subregión. El predominio evidente de la agricultura familiar en el número de explotaciones se constata además en todos los países en donde se dispone de información, siendo cercano al 80% de las explotaciones en la mayor parte de ellos, con extremos que oscilan entre un 46,9% en Uruguay a un 97,2% en Honduras.

CUADRO 2.1 Proporción de unidades agrícolas familiares sobre el universo de explotaciones en América Latina y el Caribe, según subregión y país

Subregión/país	Total de explotaciones agrícolas	N° de unidades agrícolas familiares	% Unidades agrícolas familiares sobre el total
TOTAL	20.414.539	16.596.837	81,3%
Caribe	1.704.651	1.507.757	88,4%
Antigua y Barbuda	1.226	1.118	91,2%
Belice	13.882	10.272	74,0%
Granada	55.029	49.246	89,5%
Haití	1.018.951	956.892	93,9%
Jamaica	228.683	179.999	78,7%
República Dominicana	347.563	281.526	81,0%
Santa Lucía	9.972	8.287	83,1%
Surinam	10.234	10.189	99,6%
Trinidad y Tobago	19.111	10.228	53,5%
Centroamérica + México	7.486.831	5.883.205	78,6%
El Salvador	397.433	325.895	82,0%
Guatemala	830.684	718.585	86,5%
Honduras	317.199	308.347	97,2%
México	5.424.428	4.104.505	75,7%
Nicaragua	268.527	223.374	83,2%
Panamá	248.560	202.499	81,5%
Países andinos	5.078.283	4.051.342	79,8%
Colombia	2.021.895	1.584.892	78,4%
Ecuador	842.882	712.035	84,5%
Perú	2.213.506	1.754.415	79,3%
Cono Sur	6.144.774	5.154.533	83,9%
Argentina	333.477	218.868	65,6%
Brasil	5.175.489	4.367.902	84,4%
Chile	301.269	277.166	92,0%
Paraguay	289.649	269.559	93,1%
Uruguay	44.890	21.038	46,9%

Fuente: Elaboración propia, en base a los siguientes documentos: Antigua y Barbuda: CARDI (2008), Censo Agropecuario 2007.

Tamaño de la explotación

La información disponible a partir de datos de 12 países de la región revela que cerca de un 23% de la superficie agrícola de ALC está en manos de la agricultura familiar, proporción que varía desde un 13,2% en países andinos y un 34,6% en los países del Cono Sur.

La situación precedente se replica al analizar el tamaño promedio de la explotación por país: en los países estudiados, la superficie promedio por explotación asciende a 57,65 hectáreas; sin embargo, en la agricultura familiar, el tamaño promedio por explotación alcanza 13,64 hectáreas físicas. Cabe señalar que si de este análisis se excluye al Cono Sur, el tamaño promedio de las explotaciones en el resto de las subregiones asciende a 2,51 hectáreas (Cuadro 2.2). De esta forma, el predominio de la AF en términos de unidades productivas se revierte en cuanto a superficie en manos del sector.

CUADRO 2.2 Superficie y tamaño promedio de las explotaciones en el sector agropecuario y en la agricultura familiar en América Latina y el Caribe, según subregión y país				
Subregión /países	Sector agropecuario (ha)		Agricultura familiar (ha)	
	Superficie	Promedio por explotación	Superficie	Promedio país por explotación
Países	668.981.161	57,65	156.704.412	13,64
Caribe	403.435	2,59	93.578	1,33
Antigua y Barbuda	1.313	1,18	s/i	0,44
Jamaica	325.810	1,60	47.712	0,30
Santa Lucía	12.223	1,29	3.958	0,48
Surinam	64.090	6,30	41.908	4,10
Centroamérica + México	8.014.679	13,85	1.137.100	3,13
Guatemala	5.315.838	6,40	864.165	1,20
México		24,30		6,83
Panamá	2.698.841	10,86	272.935	1,35
Andinos	101.803.749	19,08	11.855.372	3,09
Colombia	50.705.453	25,08	7.105.601	4,48
Ecuador	12.355.831	14,7	2.481.019	3,48
Perú	38.742.465	17,5	2.268.752	1,29
Cono Sur	558.759.298	195,07	143.618.362	47,02
Argentina	174.807.257	524,20	23.516.942	107,45
Brasil	329.941.393	63,75	105.581.246	24,17
Chile	22.923.754	85,0	11.703.562	46,00
Paraguay	31.086.894	107,33	2.816.612	10,45

Fuente: Elaboración propia, en base a los siguientes documentos: Antigua y Barbuda: CARDI (2008), Censo Agropecuario 2007. Jamaica: Censo Agropecuario 2007. Santa Lucía: Census of Agriculture 2007. Surinam: Censo Agrícola 2008. Guatemala: Censo Nacional Agropecuario 2003. México: FAO/SAGARPA (2012). Panamá: Censo Nacional Agropecuario 2011. Colombia: Censo Agropecuario 2001. Ecuador: Censo Nacional Agropecuario 2000. Perú: Censo Nacional Agropecuario 2012. Argentina: IICA Argentina 2007. Brasil: Censo Agropecuario 2006. Chile: Censo Nacional Agropecuario y Forestal, 2007. Paraguay: Censo Nacional Agropecuario 2008. Uruguay: Censo Nacional Agropecuario 2011, Registro de productores familiares de Uruguay.

El escenario regional da cuenta de la coexistencia de pequeñas explotaciones junto a las de mediano y gran tamaño. De acuerdo a CEPAL/FAO/IICA (2012), esta estructura heterogénea “reproduce un esquema de desigualdad en la distribución de activos que perpetúa y acentúa las brechas de productividad”.

Los datos recopilados no dan cuenta de otros elementos adicionales que permitirían realizar una mejor caracterización de la agricultura familiar, como son el acceso a

riego, la calidad de los suelos y las estructuras históricas de tenencia de tierras (Maletta, 2011).

Estos datos incluyen a agricultores familiares dedicados a la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y acuicultura; no obstante, no existen cifras certeras en la región que permitan conocer con mayor detalle el peso relativo de cada una de ellas en la agricultura familiar de ALC. De todos los países revisados, sólo México cuenta con datos más detallados: de los 4,1 millones de agricultores familiares existentes en ese país, un 73% se dedica a la agricultura, un 18% a la ganadería, un 8% a la silvicultura y un 1% a la pesca y acuicultura (FAO/SAGARPA, 2012).

Respecto de la participación de la agricultura familiar en actividades de pesca y acuicultura, se estima que en América Latina y el Caribe existen más de 2 millones de pescadores de pequeña escala, con un nivel de producción mayor a 2,5 millones de toneladas métricas, lo que representa un valor de la producción de US\$ 3.000 millones³⁹. No obstante, en la mayor parte de los países no existen cifras que permitan dimensionar la importancia de esta actividad en la agricultura familiar.

Cambios en la tenencia de la tierra

La estructura agraria de América Latina y el Caribe está inmersa en una dinámica que se manifiesta de forma diversa y contrapuesta en los países de la región: los datos existentes permiten constatar en algunos países una progresiva tendencia a la fragmentación y minifundización, en concomitancia con procesos de concentración de tierras en otros países.

Entre los países que han incrementado la fragmentación de sus tierras destaca México, el que entre 1991 y 2007 experimentó un aumento del 7,8% en el número de explotaciones (INEGI, 2007). Esta tendencia se observa además en países del Caribe, como Antigua y Barbuda, Jamaica y San Cristóbal y Nieves. En Jamaica, entre 1996 y el 2007 el número de explotaciones de superficie menor a una hectárea aumentó en un 9,8%, representando un 66,4% del total de fincas. La tendencia contraria se observa especialmente en algunos países del Cono Sur. En Brasil, el número de explotaciones disminuyó un 10,7% entre 1985 y 2006 (IBGE, 2006). En Argentina también se constata esta tendencia, al reducirse el número de explotaciones agrícolas en un 20,8% entre 1988 y 2002 (INDEC, 2009). Chile experimentó una disminución del 6,4% en el número de explotaciones entre 1997 y 2007 (INE, 2007).

En Uruguay, las cifras preliminares del Censo 2011 constatan una reducción del 21,4% en el número de explotaciones en el período 2000 – 2011 (Saavedra y Fagúndez, 2013). Las disminuciones experimentadas en estos últimos países han

³⁹ Datos extraídos de OLDEPESCA. Disponible en <http://www.oldepesca.com/node/89>.

sido principalmente en las explotaciones de pequeño tamaño, lo que permite constatar una tendencia a la disminución del sector agrícola familiar en estos países.

Composición de la población

Edad: la agricultura familiar está envejeciendo en la región Una situación que atraviesa por igual a los países de la región es la edad de los jefes de explotación, la que se ubica alrededor de los 50 años.

La información disponible señala que en la región el recambio generacional es escaso y la población rural está tendiendo a envejecer. En Chile, la edad promedio de los jefes de explotaciones familiares aumentó de 55 a 58 años en el periodo 1997 – 2007 (INE, 2007), con una distribución etaria en desmedro de los más jóvenes: un 3% de los jefes de explotación tiene menos de 30 años, y un 19% se sitúa entre los 30 y 45 años (INDAP/Qualitas Agroconsultores, 2009).

En Centroamérica se constata una tasa de crecimiento de la población rural negativa en los últimos 20 años, especialmente en El Salvador y Panamá (CEPAL/FAO/IICA, 2013). Lo mismo ocurre en el Caribe, en donde el 71,2% de los jefes de explotación tiene más de 40 años (Graham, 2012), proporción que ha experimentado un incremento de un 3,2% entre 1999 y 2010 (CEPAL/FAO/IICA, 2013). Aunque ambos estudios no distinguieron a la agricultura familiar, es factible concluir que esta situación se replica en este sector, dada la alta proporción de agricultores familiares en el total de agricultores de estas subregiones.

A la luz de este análisis es posible confirmar que los procesos de migración de la juventud son cada vez más importantes, y están sustentados en las pocas oportunidades que la agricultura ofrece a los más jóvenes respecto del trabajo en las urbes.

Género: las mujeres tienen una creciente representatividad en la agricultura familiar, especialmente en el segmento de subsistencia.

En la región, las mujeres jefas de explotación representan, en promedio, alrededor de un 16%, cifras que oscilan entre un 6% y un 30%, según los países. La proporción de explotaciones encabezadas por mujeres se concentra en explotaciones de pequeño tamaño (generalmente inferiores a una hectárea). Diversos estudios confirman esta tendencia: en Uruguay, las mujeres representan un 18% de los jefes de explotaciones, y en la agricultura familiar, un 32%.

En Argentina, un 12% de los jefes de explotaciones son mujeres, cifra que alcanza un 62% en el sector menos capitalizado de la agricultura familiar. En Brasil, la proporción de explotaciones de agricultura familiar encabezadas por mujeres es de 13,7%, siendo inferior al 7% en el resto de la agricultura. (CEPAL/FAO/IICA, 2013).

Adicionalmente, se observa una menor concentración de explotaciones encabezadas por mujeres en los territorios de mayor potencial agrícola (FAO, 2011).

En las últimas dos décadas, la proporción de explotaciones encabezadas por mujeres se ha incrementado en forma significativa en varios países de ALC. De acuerdo a FAO (2011), en la última década este incremento alcanzó más de 5 puntos porcentuales, lo cual permite señalar la existencia de un fenómeno de feminización del campo.

El incremento de las mujeres rurales en las explotaciones agrícolas podría ser consecuencia de los procesos de migración laboral del hombre, en donde la mujer pasa a encabezar y manejar la explotación, complementado por la mecanización de las labores agrícolas que ha facilitado la participación de las mujeres en los procesos productivos (CEPAL/FAO/IICA, 2013).

Las etnias originarias se sitúan mayoritariamente en los estratos de subsistencia

La literatura señala que las etnias originarias se ubican en forma mayoritaria en los segmentos más vulnerables de la agricultura familiar (FAO/BID, 2007; CEPAL/FAO/IICA, 2013). En Chile, las explotaciones encabezadas por miembros de etnias originarias representan un 23% en el estrato de subsistencia, un 3% en el segmento consolidado, y un 1% en la mediana y gran agricultura (INDAP/Qualitas Agroconsultores, 2009). En Ecuador, un 25% de los jefes de explotaciones indígenas cuentan con predios inferiores a 5 ha, alcanzando un 14% en otras explotaciones (CEPAL/FAO/IICA, 2013).

Principales variables socio-económicas de la agricultura familiar

La agricultura familiar es diversa, pero la mayoría se concentra en el segmento de subsistencia. La heterogeneidad existente al interior de la agricultura familiar respecto de su potencial productivo y su participación en los mercados se origina en la existencia de una disímil dotación de recursos productivos, capital e infraestructura, como también en el acceso a bienes y servicios públicos. Esta diversidad ha conducido a la elaboración de tipologías de productores destinadas a facilitar el diseño de políticas y programas adecuados a las necesidades de desarrollo de los principales segmentos que forman parte integrante de este sector.

De acuerdo a FAO/BID (2007), se distinguen tres segmentos al interior de la agricultura familiar:

- **Segmento de subsistencia:** orientado al autoconsumo, con recursos productivos e ingresos insuficientes para garantizar la reproducción familiar, lo que lo induce hacia la asalarización, cambio de actividades o migración, mientras no varíe su acceso a activos.

- **Segmento en transición:** Orientado a la venta y autoconsumo, con recursos productivos que satisfacen la reproducción familiar. Experimenta problemas para generar excedentes que le permitan el desarrollo de la unidad productiva.
- **Agricultura familiar consolidada:** Cuenta con recursos de tierra de mayor potencial, tiene acceso a mercados (tecnología, capital, productos) y genera excedentes para la capitalización de la unidad productiva.

En todos los países estudiados, el segmento de subsistencia concentra el mayor número de explotaciones familiares, con cerca del 60% de las unidades bajo esta categoría. Un 28% pertenece al segmento de transición y un 12% a la agricultura familiar consolidada (FAO/BID, 2007). Este análisis permite afirmar que la mayor parte de la agricultura familiar de ALC cuenta con recursos productivos limitados y con importantes niveles de pobreza, variables que permiten proyectar la magnitud del desafío de desarrollo del sector. A modo de ejemplo, los países con mayores tasas de pobreza rural son Honduras (71,1%), Nicaragua (53,2%), Bolivia (52,7%), Paraguay (51,5%) y El Salvador (49,3%). En estos países, la incidencia de la pobreza de los hogares 100% agrícola-familiares supera el 60%. Los países con tasas de pobreza rural inferiores al 20% son Costa Rica (17,5%) y Chile (7,8%). El resto de países se ubica en un rango intermedio (CEPAL/FAO/IICA, 2013).

El nivel de escolaridad de la agricultura familiar es bajo

En términos generales, la agricultura familiar cuenta con un escaso nivel educacional. A modo de ejemplo, en Centroamérica el promedio de escolaridad de los agricultores familiares se limita a 3,2 años, con un importante nivel de analfabetismo, el que alcanza al 31,8% (CEPAL/FAO/IICA, 2013). El nivel de escolaridad es más bajo en los estratos más vulnerables, incrementándose los años de escolaridad en los estratos más consolidados (FAO/BID, 2007).

De acuerdo a CEPAL/FAO/IICA (2013), existe una asociación entre la escolaridad de los agricultores familiares y las tasas de pobreza de los países. Los mayores niveles de escolaridad se presentan en Chile y Costa Rica, los países con menor pobreza en hogares rurales.

La contribución de la agricultura familiar al PIB sectorial parece ser limitada

La información recabada revela que la participación de la agricultura familiar en el valor de la producción sectorial no supera el 50% en la mayor parte de los países que poseen esta información, cifra que manifiesta la existencia de problemas de producción y productividad en este segmento, pero que al mismo tiempo, permite dar cuenta de que la contribución de este segmento al sector agropecuario podría incrementarse significativamente mediante la implementación de políticas y programas específicos.

Sin embargo, es además factible que esta cifra esté subestimada por diversas razones: inexistente información estadística agropecuaria que desagregue la información en agricultura familiar y no familiar; dificultad para homologar criterios que permitan definir a la agricultura familiar en cada país; y subestimación de la producción de autosubsistencia en varios países.

Cabe señalar que el segmento de subsistencia tiene una importante participación en el número de explotaciones y en el empleo sectorial; no obstante, su participación en el valor de producción del sector agropecuario es mucho más reducida, y en general no supera el 10%. Maletta (2011) estimó que la agricultura familiar de subsistencia contribuye al 7,6% de la producción agropecuaria de Brasil, el 10,3% en Chile, el 5,3% en Colombia y el 9,9% en Ecuador. Igualmente, la contribución del segmento de transición es también menor, alcanzando cifras que no superan el 16% en países estudiados (11,0% en Brasil, 14,0% en Chile, 12,7% en Colombia y 15,3% en Ecuador) (Maletta, 2011).

La agricultura familiar contribuye significativamente a la seguridad alimentaria

A pesar que la contribución de la agricultura familiar al valor sectorial parece ser inferior que el aporte que realiza la mediana y gran agricultura, este sector juega un papel crucial en el abastecimiento de alimentos básicos en la mayoría de los países de la región. En Sudamérica, donde los gobiernos han invertido particularmente en la estadística agropecuaria de este segmento, la agricultura familiar de Argentina maneja el 82% del rebaño caprino y el 64% del rebaño porcino. En Brasil, la agricultura familiar produce el 87% de la mandioca, el 70% de los frijoles y el 50% de la leche. En Paraguay, este sector produce el 97% de los tomates y el 94% de la mandioca y del frijol (Olascuaga, 2013). En Centroamérica, la agricultura familiar produce alrededor del 50% de la producción total agropecuaria de los países de la región y más del 70% de los alimentos de Centroamérica (CEPAL/FAO/IICA, 2013).

En el Caribe, la agricultura familiar produce una amplia gama de cultivos alimentarios, destacando el cultivo de verduras, frutas (mango, piña, plátanos, naranjas) y batata. No se dispone de información sobre el rendimiento de estos cultivos.

La agricultura familiar tiene un peso significativo en el empleo sectorial

En la mayor parte de los países estudiados se aprecia que la agricultura familiar contribuye con más del 50% del empleo del sector agropecuario, con aportes que oscilan entre un 36% en Costa Rica, a un 76% en Honduras. Estas cifras revelan que la agricultura familiar constituye un importante pilar para la sostenibilidad del sector rural en la región. Es importante considerar que estas cifras, al igual que en el caso de la participación de la agricultura familiar en el PIB sectorial, pueden estar subestimadas, porque muchos agricultores no declaran a quienes trabajan en el

predio sin percibir remuneración, como la mayor parte de los miembros de la familia, especialmente las mujeres y los hijos menores de edad.

Respecto del empleo generado por la pesca y acuicultura de pequeña escala, el sector genera entre 1,3 y 1,4 millones de empleos en ALC, los que en mayor parte están asociados con la pesca costera artesanal (CEPAL/FAO/IICA, 2012).

Los ingresos no agrícolas cobran una importancia creciente en la agricultura familiar

En los últimos años, en la mayor parte de los países de la región, la participación de las actividades no agrícolas en el ingreso del agricultor familiar se ha incrementado en forma progresiva (CEPAL/FAO/IICA, 2013). Ello podría significar que una proporción de agricultores familiares abandone las actividades agroproductivas si los ingresos no agrícolas continúan creciendo en importancia, dejando de manifiesto la vulnerabilidad de los sistemas productivos en manos de la agricultura familiar y, en consecuencia, contribuyendo a una mayor fragilidad de los índices de seguridad alimentaria.

Diversos estudios han constatado una mayor incidencia de pobreza en los hogares rurales que dependen enteramente de la agricultura respecto del total de hogares rurales (CEPAL/FAO/IICA, 2012). A modo de ejemplo, algunos países centroamericanos, como Honduras y Nicaragua cuentan con una mayor proporción de agricultores familiares que viven en zonas rurales y que exhiben mayores niveles de pobreza. En contraposición, Costa Rica, El Salvador y Guatemala cuentan con un mayor porcentaje de agricultores familiares residentes en zonas periurbanas, lo cual posibilita la realización de labores no agrícolas, hecho que incide en que en estos países los niveles de pobreza de la agricultura familiar sean menores que en los países en los que el sector experimenta una alta ruralidad (CEPAL/FAO/IICA, 2013).

El Caribe muestra un perfil similar al de Centroamérica. A modo de ejemplo, en Santa Lucía, la población agrícola que genera menos del 25% de los ingresos a partir de actividades agrícolas aumentó más del 50% entre 1996-2007 y disminuyó la proporción de hogares que percibe más del 75% de sus ingresos por la agricultura. En Antigua y Barbuda la situación se replica, con un 59% de los hogares agrícolas que genera menos del 25% de los ingresos a partir de la agricultura y un 7% de las explotaciones que perciben más del 75% de sus ingresos desde la agricultura. Esto se evidencia con mayor fuerza en las explotaciones más fragmentadas (0,0 a 0,25 ha), en donde cerca del 70% de los hogares percibe menos del 25% de sus ingresos a partir de la agricultura.

Es importante destacar el papel que juegan las remesas como ingresos no agrícolas para los agricultores familiares de Centroamérica. En Guatemala, alrededor del 21% de los agricultores familiares reciben remesas; en El Salvador esta cifra asciende al 30% (CEPAL/FAO/IICA, 2013), y en Nicaragua, al 40% (FAO/BID, 2007).

Principales variables tecnológico-productivas de la agricultura familiar en ALC

Los sistemas productivos son tradicionales, y los rendimientos son bajos. La mayoría de los agricultores de la región utiliza sistemas agrícolas tradicionales que incluyen una amplia variedad de cultivos alimentarios en sistemas de rotación de cultivos y cultivos intercalados. Un número acotado de agricultores familiares practica la agricultura orgánica y el monocultivo; sin embargo, no se dispone de cifras que dimensionen la proporción exacta de estas prácticas en ALC.

En efecto, cabe señalar que existe escasez de información a nivel regional que permita profundizar la situación productiva y tecnológica de la agricultura familiar. Se conoce que los niveles de productividad de la agricultura familiar tienden a ser bajos, debido a la deficiente calidad de los suelos, escasa disponibilidad de riego, ubicación en terrenos menos propicios para el cultivo y bajo nivel tecnológico. En general, los rendimientos de la agricultura familiar son un 30% a 50% inferiores a los de la agricultura empresarial. De acuerdo a Gattini (2011), citado por CEPAL/FAO/IICA (2013), el 87% de los agricultores familiares de caña de azúcar tiene un rendimiento menor a 60 ton/ha, mientras que los grandes productores tecnificados sobrepasan las 100 ton/ha. Así también, el 94% de los pequeños productores de mandioca tiene un rendimiento inferior a 13 ton/ha, y los grandes productores exhiben rendimientos cercanos a las 30 ton/ha.

El acceso a sistemas de financiamiento es limitado

En la región, la oferta financiera es limitada. En términos generales, los bancos de crédito agrícola acusan una participación mínima como oferentes crediticios para los agricultores familiares. A modo de ejemplo, en el Caribe, un 7,7% del total de créditos destinados a la agricultura familiar proviene de estos bancos (CEPAL/FAO/IICA, 2013). Las escasas fuentes de financiamiento con que cuenta la agricultura familiar en la región redundan en mínimas inversiones en tecnología e infraestructura agrícola.

Los pequeños agricultores experimentan graves limitaciones a partir de la escasez de tierra y agua.

En términos generales, los predios de los agricultores familiares se sitúan en suelos de baja calidad y productividad. La mayoría posee superficies pequeñas y carece de sistemas de irrigación. La presión por el uso de tierras y aguas con fines distintos a la agricultura es un factor que afecta negativamente el acceso a estos recursos por parte de la agricultura familiar. En el Caribe, el turismo y el desarrollo de los sectores inmobiliario e industrial son los principales competidores por el uso de

recursos hídricos y tierras de calidad. Ello compite directamente con la seguridad alimentaria.

En la mayor parte de los países de ALC, numerosas explotaciones agrícolas no poseen títulos de propiedad. Esto es especialmente manifiesto en los países del Caribe y en las zonas de frontera agrícola de los países de Centroamérica y América del Sur (CEPAL/FAO/IICA, 2012).

El acceso a mercados constituye uno de los principales obstáculos para el desarrollo de la agricultura familiar

Sin duda, la deficiente inserción a los mercados constituye uno de los retos primordiales para el desarrollo de la agricultura familiar. La escasa inserción a mercados se ejemplifica con el caso de Chile, en donde sólo un 5% de las explotaciones pertenecientes a agricultores familiares ha logrado ingresar a mercados de exportación (12 mil explotaciones), alrededor de 23 mil venden a la agroindustria (9% del segmento) y 8 mil tienen agricultura de contrato (3% del segmento) (INDAP/Qualitas Agroconsultores, 2009).

En la región existen algunas experiencias referidas a encadenamientos productivos, como los Programas de Alianzas Productivas de INDAP en Chile (82 proyectos en el 2011, con 4.400 familias) y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en Colombia (127 proyectos en el 2011, con 7.188 familias), los que se basan en la entrega de asesoría técnica especializada a los agricultores participantes del programa (CEPAL/FAO/IICA, 2013).

Otra iniciativa que ha tomado creciente fuerza en la región, especialmente en algunos países del Cono Sur, es el aseguramiento de mercados mediante los sistemas de compras públicas de alimentos. En Brasil, Perú y Ecuador ya se han implementado programas de compras públicas, en que los agricultores familiares se constituyen en proveedores de programas estatales de apoyo a la alimentación escolar. En el caso de Brasil, la participación de los agricultores familiares está regida por una ley que establece que al menos un 30% de las adquisiciones del programa de alimentación escolar debe provenir de agricultores familiares.

En forma adicional, en la región se han creado los circuitos cortos, que buscan minimizar la intermediación entre los agricultores familiares y los consumidores. En Chile existen experiencias de abastecimiento de alimentos de agricultores familiares a supermercados (Wal Mart). Adicionalmente, en varios países se han generado ferias de corte ecológico e incluso orgánico de agricultores familiares, como los de Loja y Cuenca en Ecuador y los de la red Ecovida en Brasil (CEPAL/FAO/IICA, 2013).

Conclusiones

A la luz de la información contenida en el presente artículo, es posible constatar que la agricultura familiar constituye la variable universal que predomina en el paisaje rural de ALC. Sin embargo, aún queda mucho por conocer de este sector. La escasez de información específica -la cual es crítica en algunos países de la región dificulta su caracterización y el análisis de sus requerimientos. El sector es diverso y su caracterización es compleja. Sin duda, la falta de información impacta en la visualización del sector por parte de la sociedad en su conjunto, y en la efectividad del diseño de las políticas públicas dirigidas a la agricultura familiar. Los países que han invertido esfuerzos para implementar sistemas de información específicos del sector -como los pertenecientes al MERCOSUR- cuentan con datos que posibilitan la realización de diseños de instrumentos públicos más pertinentes y permiten retroalimentar la gestión pública.

La información disponible evidencia la importancia del sector en la generación de alimentos básicos y de empleo para la región, y por lo tanto, es posible vislumbrar el potencial que posee para contribuir a la seguridad alimentaria y a la reducción de la pobreza. Sin embargo, los datos dan cuenta de que la agricultura familiar en ALC es altamente heterogénea en cuanto a la calidad de sus recursos productivos, acceso a financiamiento, tecnologías e inserción en los mercados, lo cual demanda el diseño de tipologías para la implementación de políticas diferenciadas, adecuadas a los requerimientos de cada segmento.

Los datos analizados también manifiestan que la mayor proporción de agricultores familiares de la región se sitúa en el segmento de subsistencia, con recursos productivos limitados en calidad y superficie, una creciente tendencia a la fragmentación de la tierra, y escaso acceso a capital, infraestructura y tecnologías. Si a ello se suma la avanzada edad promedio y el bajo nivel educacional de las/os jefas/es de explotación, más la limitada inversión pública en las zonas rurales y la escasa existencia de una institucionalidad específica para impulsar el desarrollo de este sector, es posible concluir que los sistemas productivos de la agricultura familiar de subsistencia son altamente vulnerables. Las diversas necesidades de este sector requieren de una mirada multidimensional que considere la implementación de estrategias intersectoriales orientadas a la superación de la pobreza, y complementadas con programas sectoriales de desarrollo agropecuario que contribuyan al desarrollo sustentable del sector de subsistencia.

En el ámbito sectorial, la información existente revela la necesidad de realizar diversas acciones. En primer lugar, es necesario concentrar esfuerzos en disponer de tecnologías e innovación para el sector. Ello redundará en un incremento de los rendimientos, lo que a su vez mejoraría la disponibilidad de los productos agrícolas, con impactos positivos especialmente para los países que presentan alta dependencia de las importaciones de alimentos. El contar con instrumentos que faciliten el acceso a la tierra es otra acción que debe ser implementada como una medida de equidad.

Adicionalmente, la sustentabilidad de la agricultura familiar pasa necesariamente por un recambio generacional. Se hace necesario impulsar incentivos para estimular a los jóvenes a permanecer en el campo, los que deben incorporar los requerimientos de sus grupos familiares; es decir, estos incentivos deben necesariamente complementarse con medidas multisectoriales que hagan atractiva la vida de las familias jóvenes en el campo (como la construcción de hospitales, escuelas, etc.). La inserción de la agricultura familiar a los mercados mediante el aseguramiento de los mismos por parte de los Estados es una medida ya adoptada por varios países con éxito, y merecedora de ser estudiada por los países de la región.

Lo anteriormente señalado deja de manifiesto que el desarrollo de la agricultura familiar constituye una oportunidad para los Estados, tanto en términos del aprovechamiento de su potencial, como para contribuir al desarrollo de sociedades que avancen en equidad. En este sentido, se hace necesario que los gobiernos concentren esfuerzos en profundizar el conocimiento de la agricultura familiar, para de esta manera, disponer de datos validados que se traduzcan en una gestión pública más adecuada, pertinente y efectiva para el desarrollo y la sustentabilidad del sector.

**MÉXICO: POLÍTICAS PARA LA
AGRICULTURA CAMPESINA Y FAMILIAR.
UN MARCO DE REFERENCIA**

MÉXICO: POLÍTICAS PARA LA AGRICULTURA CAMPESINA Y FAMILIAR. UN MARCO DE REFERENCIA⁴⁰

Gonzalo Chapela y Carlos Menéndez

La agricultura familiar, o pequeña agricultura, y su carácter multifuncional, han sido señalados como una parte importante del desarrollo rural. Esto fue negado en la transformación neoliberal, hasta que el modelo agroalimentario entró abruptamente en crisis en 2008, lo que evidenció su vulnerabilidad ante la “financierización” especulativa (como lo describió Rubio, 2011), la nueva demanda por biocombustibles, los cambios de patrones alimentarios y los efectos del cambio climático.

El discurso posterior cuestiona el sesgo de las políticas públicas hacia el agronegocio con el sacrificio de las unidades de producción en pequeño, basadas principalmente en el trabajo familiar. La Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) celebrada en Roma en 2008 y el número de dicho año de la Panorámica de la Alimentación Mundial fueron destinados al desafío de un mercado globalizado. La FAO declaró 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar, mientras que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) incrementan su atención a este segmento de la agricultura.

Hay diversos conceptos de agricultura familiar, que incluyen elementos como el acceso limitado a recursos productivos, la escala pequeña, el trabajo familiar, la diversa articulación con el mercado o la puesta en juego de redes de solidaridad y redes regionales y locales de valor que, entre otras cosas, aportan elementos de resiliencia que compensan su vulnerabilidad (Echenique, 2009; FAO, 2011a; Emery, et al., 2006). En este texto utilizaremos como sinónimos agricultura en pequeño y agricultura familiar, y señalaremos que los agentes productivos de esas agriculturas son los campesinos, productores que no siguen estrictamente la lógica de mercado, dependen sustancialmente de la fuerza de trabajo familiar, y utilizan tecnologías bajas en capital y altas en fuerza de trabajo.

⁴⁰ Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Balance, desafíos y perspectivas. CEPAL, Chile, 2014, Capítulo X. Consultado el 14 de septiembre de 2015 en la dirección URL: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37193-politicas-publicas-y-agriculturas-familiares-en-america-latina-y-el-caribe>

La FAO (2012) estima que en México las agriculturas pequeñas —no vinculada al mercado, de subsistencia vinculada al mercado, y consolidada— representan el 73,9% de las 5 424 430 unidades de producción del país.

En este texto se procura acopiar y ordenar datos y argumentos que encuadran la condición y las perspectivas de las agriculturas en pequeño, o familiares, sabiendo que son complementarias con la producción de los agronegocios. Este documento muestra el contexto histórico que se remonta brevemente al México prehispánico, como uno de los centros mundiales de invención de la agricultura, pasando luego por la historia colonial y las revoluciones modernizadoras de 1810 y 1910, hasta llegar al cambio neoliberal.

Se ofrece un perfil de la pequeña agricultura, basado principalmente en datos de las fuentes estadísticas trabajadas por Héctor Robles. En este perfil se muestra una participación creciente de la agricultura familiar en la demografía, la gestión de los recursos y la economía. Además, se examina la participación de la agricultura familiar en la economía y su papel en las estrategias de vida en una economía en crisis, de alta volatilidad, con importante exportación de materias primas e importación alimentaria. Se abordan algunos de los temas en que las agriculturas familiares concurren con otras preocupaciones como la seguridad y soberanía alimentarias, la biodiversidad y otros temas ambientales, en el marco del apartado anterior. Aborda también la migración, los grupos emergentes de población en el campo y la gobernabilidad de los territorios. Por último, se emprende la formulación de algunas perspectivas de la agricultura familiar en la coyuntura actual y hacia los próximos años.

Contexto histórico de la agricultura familiar en México

México, en el momento del contacto con los españoles, mostraba un mosaico poco coherente de pueblos con grados heterogéneos de organización y desarrollo tecnológico:

El norte árido del Altiplano y el Noroeste, correspondiente a la Aridoamérica (Hernández Xolocotzi, 1977), albergaba comunidades nómadas, con fuerte autonomía y un sofisticado conocimiento de los ciclos naturales de los recursos de caza, pesa y recolección. En el centro del país, hasta el Istmo, el imperio tributario de Tenochtitlán dominaba a pueblos milperos. Hacia la península de Yucatán y la actual frontera con Guatemala y Belice, los pueblos mayas practicaban una agricultura más parecida al conuco, con mayor predominancia del uso del fuego que en el centro del país (Palerm, 1972).

Al contacto, se entroniza un poder fuertemente centralizado, que otorga amplios territorios del fértil Bajío a españoles peninsulares y después a criollos, para la apertura al cultivo, gracias a la técnica del arado de tipo egipcio con tracción animal. Se genera una agricultura mercantil de granos básicos (trigo y maíz) que, tan

temprano como 1553, ya satisfacía prácticamente toda la demanda del Caribe, destinado por los conquistadores a la producción de caña de azúcar (Semo, 1973). Esta nueva forma de producción se basó en el sistema de encomienda para la provisión de fuerza de trabajo con una relación laboral servil. Mediante las mercedes virreinales, las comunidades conservaron para su reproducción territorios que no eran disputados por la producción colonial debido a su marginalidad y la baja productividad. Estos territorios incluyeron las zonas forestales, lo que es un antecedente de la prevalencia campesina en la propiedad de este tipo de recurso. En el norte del país, en la época colonial e independiente, la minería fue la actividad predominante, principalmente en los estados de Zacatecas, Aguascalientes y Durango (Semo, 1973). La guerra de independencia (1810-1821) generó un hito de liberalización del comercio internacional y del consumo doméstico, lo que significó un gran desarrollo económico, así como la sustitución de las encomiendas por las haciendas, latifundios que recogieron y prolongaron las relaciones laborales serviles, encubiertas, mediante la figura de los peones acasillados⁴¹, con una forma de aparente pago de salario.

Hacia la segunda parte del siglo XIX, la Reforma impulsada por la corriente representada por Benito Juárez dio un carácter laico al Estado, a la vez que buscó la movilización de los recursos del país hacia el mercado, especialmente las tierras, a través de las Leyes de Desamortización de Bienes Ociosos, que despojaron a la Iglesia de la mayoría de sus tierras, lo mismo que a las comunidades indígenas. Sobre esta nueva base, la política de la Reforma, encabezada por Porfirio Díaz, promovió condiciones para la inversión privada, especialmente la extranjera, mediante facilidades fiscales, la entrega de tierras desamortizadas y la construcción de infraestructura de comunicación e irrigación, manteniendo en lo básico las haciendas e incorporando, de manera simultánea, el modelo de plantaciones, junto con fundos mineros o mezclados con estos (Bartra, 1996).

Años después de la revolución agraria y social mexicana de 1910-1917, el gobierno mexicano implementó una política de Estado para un importante reparto agrario. Mientras la Revolución inició como un movimiento pro-democratización, básicamente impulsado por clases medias, rápidamente fue convirtiéndose en un gran movimiento social de obreros y campesinos. El reclamo del movimiento campesino del centro y sur se expresó de manera sintética en los lemas: la tierra es de quien la trabaja, y tierra y libertad.

⁴¹ El peón acasillado fue vigente en la legislación mexicana hasta el de 2 de diciembre de 1969, cuando se promulgó la nueva Ley Federal del Trabajo. Se consideraba peones acasillados a los individuos que vivían gratuitamente en una casa construida dentro de los límites de la hacienda, y previo contrato que determinara su condición, haciendo depender habitualmente sus medios de subsistencia del jornal o salario que recibían por trabajos relativos al cultivo de la tierra. El peón acasillado recibía gratuitamente casa habitación, por voluntad del patrono y como efectos del contrato.

El triunfo real de la Revolución no fue para los obreros, indígenas y campesinos, sino para una coalición con un proyecto de modernización capitalista. Esta se orientaba principalmente al desarrollo industrial y comercial, basado en las transferencias de valor provenientes de un campo con su centro en unidades privadas de producción tipo farmer, que coexistían obligadamente con las unidades campesinas (Córdova, 1972; Azaola, 1982).

La Reforma agraria inicia con la promulgación de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, pero en la práctica avanza lentamente y entregando tierras de productividad marginal hasta la década de 1930, en que el régimen de Lázaro Cárdenas impulsó el reparto sustancial de tierras de buena calidad. También desarrolló una institucionalidad gubernamental robusta, irrigación, comunicaciones y otras obras de infraestructura, así como políticas públicas favorables a las agriculturas familiares. Posteriormente, el programa agrario tuvo un desarrollo irregular hasta que, casi 30 años después, un nuevo y prácticamente último arranque agrarista promovió la entrega de tierras y reforzó elementos para el desarrollo económico, principalmente orientado a la integración de los campesinos al mercado.

A partir de 1982, coincidentemente con la llamada crisis de la deuda de los países latinoamericanos y en un contexto que Klein (2009) llamara de shock, la coalición en el poder inició la instrumentación de un viraje económico radical hacia el modelo de integración al proceso neoliberal de globalización. En 1986 México firmó el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y en 1994 suscribió el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En este camino fueron liquidadas las agroindustrias del Estado, la capacidad instalada para la producción y distribución de fertilizantes y de semillas, el servicio de extensión agrícola, la regulación de precios, el control de las importaciones y, prácticamente, la banca de desarrollo. También fueron privatizadas las funciones de almacenamiento, reducidas las capacidades y participación del Estado, alineados los precios de bienes y servicios a los parámetros internacionales y otras medidas, para pasar de un modelo de sustitución de importaciones orientado al mercado interno y con rasgos de Estado de Bienestar, a una economía de libre competencia en el mercado global. Este fue impuesto a pesar de las resistencias que se pueden identificar en los resultados electorales en 1988, 2000 y 2006.

Para el campo, el ajuste incluyó el desmantelamiento de los instrumentos, instituciones y recursos diseñados para la inclusión de la producción familiar y un claro cambio de interlocución que probablemente ha tenido su manifestación más clara en la clasificación, en 1988, de productores empresariales con potencial productivo y el resto, que fueron desenganchados de las políticas productivas para destinarlos al régimen de subsidios no productivos mediante transferencias directas. En 1992 se reformó el artículo 27 constitucional, para permitir la privatización de las tierras de propiedad social, con el argumento de atraer la inversión a un sector agropecuario descapitalizado y así poner en el mercado las tierras campesinas.

Paralelamente a la suscripción del Tratado Trilateral de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá, México ingresó a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y renunció expresamente a ser parte del bloque de Los 77 + China.

A veinte años de TLCAN, los agronegocios y las grandes corporaciones orientadas muy fuertemente a la exportación hacia los Estados Unidos dominan el panorama rural de México y son determinantes en las políticas públicas, que los favorecen frente a las agriculturas familiares (Palacio y Cavalotti, 2001; Wise, 2013). El contraste entre los productores de México y los Estados Unidos es abismal: el tamaño de los predios es 21 veces más grande en los Estados Unidos; los subsidios directos son 18 veces más altos y los rendimientos casi cuadruplican a los mexicanos (Robles, 2013). La pobreza ha avanzado, así como la inequidad y la dependencia alimentaria, que alcanza ya el 42% (UNCTAD, 2013).

Después de 30 años de políticas orientadas a desplazarla, la pequeña agricultura mexicana sobrevive, más como refugio y estrategia de vida de sectores golpeados por el modelo económico-político, que como un proyecto alternativo al agronegocio global.

La pequeña agricultura contemporánea tiene lugar en un escenario de nueva ruralidad con una población sin acceso a la tierra, de propietarios en edad avanzada. La población rural está crecientemente feminizada, con el 18% de las unidades de producción en manos de mujeres. Ellas administran sus unidades productivas sin la presencia de sus parejas varones, con la carga de múltiples jornadas y serios problemas para gestionar la parcela, especialmente frente a las instituciones gubernamentales, que exigen documentación que frecuentemente está en manos de los varones.

Casi la cuarta parte de la población nacional es rural: 27,7 millones de personas en localidades menores a 2500 habitantes, básicamente familias que practican la agricultura en pequeña escala, ya que los dueños de unidades empresariales raramente habitan fuera de núcleos urbanos. El contingente del fondo de la pirámide social está formado por 3,8 millones de jornaleros, en condiciones de inestabilidad, insalubridad y salarios ínfimos. Asimismo, 6194 ejidos y comunidades enfrentan la problemática de asentamientos humanos irregulares que irrumpen en sus territorios y que constituyen un lacerante cuadro de generaciones familiares enfrentadas. En cuatro de cada seis núcleos agrarios los avecindados y sus familias son mayoría y se estima que en 2050 habrá 12 millones de personas con 20 años o más viviendo en el medio rural y sin acceso a la tierra (FAO, 2012).

México cuenta, entre sus riquezas, con una fuerte presencia indígena, portadora de conocimientos y prácticas con potencial para fortalecer el conjunto de la agricultura pequeña. Con 12 millones de hablantes de lenguas indígenas, este sector de la población del campo mexicano representa el 10% de la población nacional.

Además, 6830 núcleos agrarios son indígenas y representan el 22,9% de las tierras bajo régimen comunal o ejidal. El 25,7% de los ejidatarios y comuneros, 900 000 personas, detentan 22 624 000 ha (21,9% de la superficie); a esa cifra se agregan 206 000 propietarios privados indígenas (14,7% del total). Son también indígenas el 50% de los núcleos agrarios en selvas y el 29% de los núcleos agrarios con bosques (INEGI, 2007).

La tierra donde se ubica la agricultura familiar es principalmente de propiedad social, que puede ser ejidal o comunal, aunque también existen numerosas unidades pequeñas de propiedad privada, así como colonias y terrenos nacionales mayormente en manos de pequeños agricultores. En la propiedad social el promedio de superficie por unidad es de 26,4 ha y la de propiedad privada es de 45,5 ha, incluyendo bosques y tierras con otros usos diferentes de la agricultura. Al margen de las formas de propiedad, la forma de acceso a la tierra es compleja, lo que dificulta la clasificación, elaboración de tipologías y, consecuentemente, de políticas adaptadas a las condiciones de sus destinatarios: el 22% de las unidades productivas maneja dos parcelas, el 10% maneja tres y el 11% maneja más de tres predios. Esto puede ser mediante el usufructo directo de la propiedad, de manera separada o combinadas. El 42% de las unidades están en aparcería, el 38% en renta y el 20% en préstamo.

El aspecto de asociatividad es crucial en la viabilidad de las agriculturas familiares. En 2004 existían 29 000 organizaciones registradas ante el Registro Agrario Nacional (2012). Más de la mitad de ellas no operan por problemas económicos (mercados, financieros) o administrativos (impericia en el manejo de recursos de los socios, corrupción).

Se puede hacer un balance de la presencia de las unidades pequeñas en el campo, mediante los rasgos siguientes:

La pequeña unidad es predominante en el campo mexicano.

De acuerdo con el Censo Agrícola y Ganadero de 2007 (INEGI, 2007), a pesar de la reforma agraria hay una polarización y concentración en la propiedad de la tierra. Las pequeñas unidades productivas con menos de 5 ha son el 67,8% de las 4 069 938 unidades de producción (UP) con actividad agropecuaria o forestal, pero únicamente representan el 8% de la superficie, mientras que las unidades mayores de 50 ha, que solo son el 3,6%, acaparan el 68% de la superficie. 2. El número de unidades pequeñas ha aumentado

La pequeña propiedad es la clase de unidad de producción que más se ha incrementado en el país. Las UP menores de 5 ha, en lugar de disminuir en el transcurso del tiempo, como se pretendió con muchas políticas agrarias, se han multiplicado; su crecimiento en 80 años fue del 708,7%, al pasar de 332 000 en 1930, a 2.6 millones de unidades en 2007.

Las pequeñas unidades producen una parte muy significativa de nuestros alimentos.

A pesar de sus condiciones precarias para producir y a la falta de apoyos económicos gubernamentales, la pequeña agricultura tiene una enorme importancia en la economía agropecuaria de México, con el 39% de la producción agropecuaria nacional (IICA, 2012). Además, siete de cada diez productores de maíz (blanco y amarillo) y seis de cada diez productores de frijol tienen menos de 5 ha. Los pequeños productores son mayoría en la producción de maíz y frijol, principales cultivos en nuestra dieta, y los encontramos prácticamente en todo el país, en los distintos climas, en condiciones orográficas contrastantes y con sistemas de producción muy diversos entre sí.

Las unidades pequeñas generan la mayor parte del empleo agropecuario.

En las UP menores de 5 ha está el 56,8% de los empleos del sector, tanto familiares como contratados. Si les sumamos las UP de hasta 10 ha, esa proporción llega al 74,1%. Es decir, tres de cada cuatro empleos se localizan en la pequeña y mediana agricultura, mientras que en las UP mayores o iguales a 100 ha solo se contrata el 7,9% de los trabajadores agrícolas.

Es la UP predominante para la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH).

En los 400 municipios donde se inicia la CNCH, el tipo de UP predominante es el de los pequeños productores: de los 1 313 000 de UP que registró el Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007, 961 000 tienen menos de 5 ha, lo que representa el 73,2% del total de productores; de ahí que cualquier acción de gobierno en estos municipios debe considerar de manera prioritaria a las pequeñas unidades de producción.

La agricultura en pequeño es también importante en el abasto de la agroindustria.

Distintos tipos de agroindustria se relacionan de diversas maneras con los productores (Robles, 2012):

- i) agroindustrias donde sus socios no son propietarios de tierra y solo compran materias primas;
- ii) grandes y medianos productores tecnificados que son parte de la empresa y operan como empresarios y productores;
- iii) empresas que establecen, con los productores primarios, convenios de abastecimiento de materias primas; y
- iv) productores de pequeña escala, que venden a intermediarios su producción para abastecer a la agroindustria.

La mayoría de los productores ligados a la agroindustria son minifundistas. Los maiceros tienen 2,7 ha en promedio por productor; los proveedores de caña de

azúcar, 5 ha; los de hortalizas, 6 ha; los de frutas, 5 ha o menos; los de café, 1,9 ha; los de cebada, 6 ha, y los de tabaco, 2 ha (Robles, 2012).

Inserción de la agricultura familiar en la economía

Dentro del modelo de sustitución de importaciones y Estado de Bienestar (aproximadamente 1930-1992), el papel de la agricultura familiar fue, fundamentalmente, contener y alimentar políticamente a la coalición forjada en el cardenismo mediante su política corporativista de masas y, por otro lado, un contexto temporal de guerra y posguerra con amplio mercado de exportación. Ello impulsó a la producción empresarial hacia bienes salario para las partes contendientes en un primer momento y para la reconstrucción en un segundo momento, a la vez que para soportar los procesos de industrialización y urbanización que se dispararon en forma sincronizada.

La agricultura familiar tuvo un papel importante como financiadora de la producción, reposición y amortiguación de la inestabilidad de la fuerza de trabajo, al proporcionar la seguridad del alojamiento y alimentos a través de las redes de solidaridad propias de la organización de las comunidades campesinas. En última instancia, ambas formas de agricultura se tradujeron en salarios baratos y estabilidad macroeconómica (Hewitt de Alcántara, 1978).

Hacia el fin del siglo pasado, el aporte del sector primario al producto interno bruto (PIB) del sector agropecuario perdió importancia en la economía nacional, hasta ubicarse actualmente en alrededor del 3% del total, por el mayor crecimiento relativo de otros sectores y por la reducción de la inversión pública en el campo, así como por una política deliberada de disminución de las capacidades productivas. Adicionalmente, la dominancia de corporaciones multinacionales genera un flujo de inversiones potenciales a sus países sede o a destinos especulativos, en detrimento de la inversión productiva en el sector.

La agricultura familiar, en este contexto, ha sido afectada por la creciente participación de las corporaciones multinacionales, la captura de la mayor parte de la comercialización directa por las tiendas departamentales de autoservicio, de la provisión de insumos y equipos y, recientemente, a través de sofisticadas formas de integración asimétrica mediante el manejo de patentes o el incremento de la importancia de la agricultura por contrato (Suárez, 2012).

El TLCAN trajo consigo un incremento sustancial de las exportaciones de productos hortofrutícolas, a la vez que un crecimiento más que proporcional de las importaciones, especialmente de alimentos que compiten con los que producen las unidades familiares campesinas.

Al cabo de un proceso de 30 años, las tasas de desempleo y falta de oportunidades en los sectores urbanos de la economía y la creciente importancia de los aspectos

ambientales están causando un creciente y renovado interés por las agriculturas familiares, que aún está por traducirse en cambios sustanciales en las políticas públicas.

La agricultura en pequeño persiste gracias en parte a su bajo costo de oportunidad y baja rentabilidad marginal y también gracias a las remesas de los migrantes desde los Estados Unidos que, a pesar de las restricciones de la economía y la política en ese país, sigue alcanzando cifras no lejanas a los históricos USD23 000 millones (BBVA, 2013), lo que representa una oportunidad que requiere un esfuerzo sustancial: organizativo, de diseño, de creación de capacidades y de concertación (Chapela y Burstein, 2013).

Políticas para la agricultura familiar

Principales políticas relativas a la agricultura familiar

El tratamiento a la agricultura familiar en las políticas públicas refleja la ambigüedad de su coexistencia con la promoción preferente de los agronegocios. El marco formal de políticas públicas es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) promulgada en 2001, que avanza parcialmente de una concepción estrictamente agropecuaria hacia un enfoque territorial, integral, de lo rural.

La LDRS tiene como centro el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PECDRS), que integra a las políticas públicas para el sector rural e incluye los programas productivos agropecuarios, los de infraestructura básica y productiva, los ambientales, los asistenciales sociales y los educativos, con un mandato para el diseño de políticas diferenciadas por tipo de productor, donde es reconocida la participación de las agriculturas en pequeño. La LDRS también prevé la creación de instancias de participación ciudadana en la identificación y priorización de líneas de acción para el desarrollo rural de sus territorios.

El programa más importante para el campo ha sido el PROCAMPO (hoy PROAGRO), que consiste en la transferencia directa, no condicionada, de USD100 por hectárea a 3 millones de productores empadronados en 12 millones de hectáreas, lo que alcanza la suma de 13 500 millones de pesos, equivalentes a USD1200 millones anuales (SHCP, 2014). Este programa tiene un diseño fiscal regresivo, al ser asignado por superficie sembrada, incluyendo el doble pago en parcelas con disponibilidad de riego, y no aporta a incrementar la producción, pero ha llegado a ser un componente importante del ingreso familiar de los pequeños productores, de los que 1,8 millones son unidades menores de 5 ha (ASERCA, 2013).

El PROCAMPO, en el discurso oficial, fue diseñado para, que en los 15 años del periodo de desgravación total del maíz y el frijol pactado en el TLCAN, contribuya a mejorar las condiciones de inserción al mercado de cerca de 2,2 millones de pequeñas unidades de productores rurales integradas por campesinos ejidales,

comunales y pequeña propiedad rural, aunque la falta de condicionamiento lo convirtió en un subsidio al ingreso.

a) Las agriculturas en pequeño capturan la menor parte de los subsidios

En el ejercicio del gasto público se observa con claridad la predilección gubernamental por los agronegocios y no por las agriculturas familiares. Tomando como muestra el ejercicio de gasto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), se aprecia que favorece a productores de mayor escala productiva, se inclina por programas aplicables a los agronegocios y, regionalmente, se concentra en las entidades donde estos se encuentran (Robles, 2013a).

Diversas causas generan este desigual acceso a los recursos públicos. Entre las que se han señalado de manera más insistente, están las dificultades para conocer y manejar las reglas de operación y los protocolos para sustanciar los subsidios, así como las reglas que obligan a desembolsos previos sustanciales, lo que deja fuera a los productores pequeños y descapitalizados. A la complejidad de las reglas de operación, se suma la confusión que representa la multiplicidad de más de 300 programas y sus modalidades, las cuales cambian de denominación, lo que hace prácticamente imposible su trazabilidad (Chapela, 2007). En el mismo sentido, la operación de banca en el campo ha tenido una baja considerable y prácticamente está dedicada a las operaciones de los agronegocios; las agriculturas familiares solo tienen acceso a recursos muy escasos procesados por medio del sistema de banca social.

Es importante mencionar el Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), que destaca unidades de asesoría integral para la planeación y ejecución del desarrollo de microrregiones. Este programa, originalmente auspiciado por la FAO, ha desarrollado una experiencia sustancial que puede ser asimilada, especialmente en el marco de la Cruzada contra el Hambre, que otorga un papel significativo a las agriculturas familiares. Ello es consistente con el cambio reciente de discurso, posterior a la crisis alimentaria de 2008, en el que el Gobierno Federal incorpora un énfasis en la pequeña producción, mientras mantiene su predilección por los agronegocios.

Además del PESA, en los últimos años se ha comenzado incipientemente a instalar el Programa de Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MasAgro), explícitamente destinado al incremento en la productividad de las unidades campesinas. Dicho programa retoma nuevamente el esquema de los paquetes tecnológicos homogéneos, basados en el uso de genética industrial propia de las compañías de semillas, fertilizantes y agroquímicos.

Agricultura familiar y políticas de desarrollo sustentable

La perspectiva de la agricultura familiar está directamente relacionada con la calidad de los territorios y la calidad de sus recursos naturales, como base productiva. Desde este punto de vista, es muy relevante señalar que dos terceras partes del territorio nacional se encuentran afectadas por procesos de degradación de las tierras que incluyen, principalmente, la pérdida de fertilidad, la erosión hídrica y eólica y la salinización

En estas condiciones, se desplazan anualmente 540 millones de toneladas de azolves; 960 000 ha de riego han quedado inutilizadas por salinización, a un ritmo anual de 10 000 ha (Comisión Nacional del Agua, 2012. Estadísticas del agua); hay una pérdida grave de fertilidad en el 17% de las tierras (SEMARNAT y COLPOS, 2003); la disponibilidad de agua per cápita ha pasado de 11,2 m³/habitante en 1995 a 3,8 (Comisión Nacional del Agua, 2012) y se estima que la deforestación alcanza 230 000 ha al año (INEGI, 2005 y 2010). Chapela y Barragán (2009) estimaron las pérdidas acumuladas por degradación de las tierras en un 7,4% del PIB, una cifra alrededor de USD80 000 millones por año.

Los impactos de la degradación y escasez de recursos naturales son sustancialmente más fuertes en las zonas secas con ganadería pastoril, en las tierras forestales que mayoritariamente son parte de unidades productivas campesinas y en terrenos pequeños de agricultura familiar (CENTROGEO y Mecanismo Mundial de la CNUCLD, 2008).

El Estado destina 1700 millones de pesos a la conservación y manejo de recursos naturales y prepara un programa de regeneración de tierras. Estas respuestas son, en parte, efecto de las acciones de las organizaciones campesinas y ONG. En 1996 se constituyó la Red Mexicana de Esfuerzos contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales (RIOD-MEX), como capítulo mexicano de la red internacional que existe como contraparte no gubernamental en el contexto de la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación (CNUCLD). En 2003 una coalición amplia de organizaciones de pequeños productores bajo el lema “el campo no aguanta más” logró 282 acuerdos para el campo (2003), entre los que está una línea de pagos por servicios ambientales y promoción de prácticas sustentables de manejo, como el actual Programa de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA), el PROGAN y el Programa de Reconversión Productiva.

En 2009, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la RIODMEX promovieron la Estrategia Nacional de Manejo Sustentable de Tierras y está en la agenda legislativa la Ley General de Conservación y Restauración de las Tierras.

La sensibilidad hacia la problemática del cambio climático ha hecho que este tema se encuentre obligadamente en la agenda de las instituciones y de las organizaciones de los productores familiares, especialmente en lo que se refiere a la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal (REDD+). Esta

avanza en medio de cuestionamientos de las comunidades respecto de las salvaguardas ambientales y sociales, la distribución de beneficios, el derecho al acceso productivo a los recursos naturales de las comunidades y la aplicación de procedimientos de consentimiento previo informado (ONU, 2006), ante la aplicación de políticas conservacionistas que restringen el uso de los recursos naturales por las comunidades, como las áreas protegidas y el pago por servicios ambientales. Este debate tiene lugar en el contexto de una importante reforma constitucional, de noviembre de 2011, en materia de derechos humanos, dentro de los cuales está el carácter vinculante de los instrumentos internacionales suscritos por México, incluida la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Políticas para agricultores familiares orientadas a las personas

Uno de los lineamientos más importantes de la política pública de fines de los años ochenta fue la diferenciación de los subsidios productivos de los de asistencia social (Dávila, E.; Levy, S.; López Calva, L.F. 1995). Dicho enfoque tuvo concreción en el diseño del actual Oportunidades, que ha sido modelo de programas de transferencias directas condicionadas, abandonando las inversiones y programas de fomento a las agriculturas familiares (Adato, 2011). El enfoque subsidiario y el marco jurídico de la política social asistencialista se plasma en la Ley General de Desarrollo Social de 2004.

Se debe considerar al PROCAMPO en el recuento rápido de políticas individuales, no obstante su declarado propósito productivo, ya que se ha convertido en un recurso de vida para el segmento de productores familiares, que se reparten el 15% de los recursos del programa, mientras que el 85% de dicha bolsa la reciben el 15% los productores mayores, ya que su aplicación es por hectárea.

Un caso especial de programas de subsidios es el destinado a coinvertir con migrantes en sus lugares de origen, en un esquema denominado “3 por 1”, en el que, idealmente, por un tanto aportado por los emigrados, el gobierno federal aporta una cantidad igual y otros tantos provienen de los gobiernos municipal y estatal (SEDESOL, 2014). Dicho programa ha sido destinado principalmente a subsidiar a los gobiernos locales en la ejecución de obra pública, pero los movimientos sociales relacionados con migrantes están negociando la habilitación de ese programa como palanca de desarrollo regional en las zonas de expulsión y el ajuste en montos para equilibrar los recursos asignados al programa, por alrededor de USD30 millones anuales (SHCP, 2014) con los USD23 000 millones que alcanzan anualmente las remesas enviadas por los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos (SHCP, 2013).

Evolución para la transversalidad del desarrollo rural

1. Una planificación sectorial

La formulación y ejecución de políticas en México tiene un carácter compartimentado. El mandato de la Ley de Planeación de enero de 1983 establece un plan nacional de desarrollo, planes estatales y municipales y cuatro tipos de programas: institucionales, regionales, especiales y sectoriales. Estos últimos se deben publicar dentro de los seis meses siguientes a la publicación del Plan Nacional de Desarrollo. Para el periodo 2013-2018 destacan los siguientes programas sectoriales: Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario, Comunicaciones y Transportes, Educación, Salud, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y Turismo. Cada uno de ellos tiene sus metas, indicadores, programas, distribución geográfica e instrumentos de intervención.

A partir de la publicación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), en diciembre de 2001, se modificaron los fines, procedimientos, órganos, instancias de planeación y participación ciudadana en el desarrollo del ámbito rural. En este contexto, algunos ejercicios, como el emprendido en Michoacán de 2003 a 2005, se orientaron a la instrumentación de la LDRS. Particularmente, es destacable el ejercicio de identificación de los campos de convergencia intersectorial para la construcción de las agendas territoriales para la formulación y gestión del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2014-2018 (PEC) en los términos que establece la ley: un proceso de planeación y concertación participativa, anidado de lo local a lo nacional.

También apareció como una necesidad de la concurrencia, la homologación de las circunscripciones territoriales sectoriales, de manera tal que haya coincidencia de actores y recursos sobre la mesa de negociación que conforma el sistema de consejos municipal, distrital y estatal.

Otro ejemplo reciente hacia la gestión integral es el del Corredor Biológico Mesoamericano-México (CBMM), que, en vez de plantearse la ampliación de las áreas decretadas como protegidas, se abocó a la inducción de prácticas productivas sustentables entre dichas áreas, lo que ha llevado a promover intensamente un acercamiento entre instituciones, con un funcionamiento semejante al del PESA, a través de Agencias de Desarrollo (CONABIO, 2012).

En algunas cuencas se ha explorado la construcción de acuerdos en torno al abastecimiento de los sistemas operadores del agua potable, con esquemas de transferencia de parte de los pagos de los usuarios hacia la conservación de la cuenca. El considerar como espacio delimitado a un territorio naturalmente demarcado ha propiciado la generación de acuerdos de integración que, en el caso de tres cuencas de Jalisco, son soportadas institucionalmente por Juntas Intermunicipales (Graf et al., 2006).

2. Políticas territoriales

El enfoque territorial en México ha sido planteado desde el gobierno de Lázaro Cárdenas, en un enfoque basado en la política de desarrollo de enclaves propia del proyecto modernizador de la Reforma hacia el fin del siglo XIX. En la década de 1970, se planteó el paradigma del desarrollo rural integral (DRI), con una influencia de los experimentos israelíes en planeación y gestión del desarrollo y de las corrientes de planeación por cuencas hidrográficas. Esas iniciativas tempranas dieron lugar a proyectos y programas como el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), que tuvo su expresión jurídica en las Leyes de Desarrollo Agropecuario y de Distritos de Desarrollo Rural. Todas esas iniciativas procuraban integrar la gestión de la producción agrícola y sus encadenamientos en el mercado. En paralelo, la política indigenista de corte integracionista, de mediados del siglo XX, dio pie a la creación y operación de Centros Coordinadores Indigenistas, donde se aplicaban de manera integrada los instrumentos y acciones del Estado.

La revisión conceptual sobre el desarrollo rural, que propone la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, apunta hacia un enfoque territorial muy claro, organizado en espacios coherentes, ubicados como 192 Distritos de Desarrollo (DDR) y 713 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (Calderón, 2012). Estos están dotados de órganos de concurrencia y concertación entre los órdenes de gobierno, los segmentos especializados en aspectos sectoriales del desarrollo y los agentes particulares, donde se abre un marco institucional con gran potencial para el protagonismo de los campesinos organizados.

A partir de dicha ley y de otras que la siguen, como la Ley de Desarrollo Social o la Ley de Aguas Nacionales de 2003, se conservan y fortalecen algunas experiencias, programas e instituciones, como los Fondos Regionales Indígenas y los esquemas de planeación y concertación en Consejos (de desarrollo rural, de desarrollo social, de cuenca, forestal, etc.). Correlativamente, se produce la generación de programas que incorporan criterios de territorialidad. Algunos ejemplos de estos programas son el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), que se enfoca en la delimitación de microrregiones que son intervenidas en planos diversos; el Programa de Desarrollo Sustentable, que propone la gestión basada en el ordenamiento del territorio, con un énfasis ambiental, y el Proyecto de Microcuencas, que propone la formulación concertada de planes rectores de manejo. Algunas experiencias de campo, como las emprendidas por las comunidades de la Sierra Juárez de Oaxaca (ERA, 1992), han mostrado una utilidad sustancial en la construcción de gobernabilidad y acción colectiva, con muchos de los rasgos de las instituciones locales que señalan los cánones inspirados en dichas experiencias (Ostrom, 1990). Es de destacar el componente del Programa de Desarrollo y Producción Forestal (PROÁRBOL), destinado al levantamiento y concertación de ordenamientos comunitarios.

Elementos de evaluación, desafíos y perspectivas

1. Elementos de evaluación del impacto de las políticas agrarias sobre el sector familiar y campesino

En los últimos 25 años, a partir de los compromisos de México ante la OMC para que el Estado mexicano no intervenga como actor en la economía, se ha desmantelado una variada gama de entidades gubernamentales que estaban encaminadas a fortalecer el bienestar social. El Estado mexicano se retiró de estas actividades, para pasarlas a manos privadas o, simplemente, como huecos no atendidos de la agenda de desarrollo. Algunos aspectos en estas funciones son: ordenamiento de los mercados; crédito; manejo de riesgo y otros servicios financieros; desarrollo de infraestructura; regulación y provisión de medios de producción (fertilizantes, semillas, equipo); asistencia técnica, extensión rural y capacitación.

El mercado ha sido desregulado y se han suprimido las reservas estratégicas, los precios de garantía y las compras de gobierno en función de abasto, principales salvaguardas de las economías familiares y de viabilidad de los mercados regionales. En forma paralela, se ha propiciado el desarrollo de grandes empresas en el ámbito de la comercialización, principalmente en manos de corporaciones con matriz estadounidense, que capturan los apoyos a la comercialización, como el precio objetivo o los beneficios de las coberturas cambiarias y de precios, entre otros.

El esquema de integración de sistemas-producto, planteado en la LDRS, ha sido torcido para generar un sustituto de las organizaciones regionales y especializadas, donde no participan, conciertan ni se comprometen los agentes ubicados en eslabones previos o posteriores de la producción primaria, dejando el dominio de las cadenas a las potentes corporaciones de provisión de insumos y equipos o de la esfera de la comercialización. En estas condiciones, la agricultura familiar no tiene cabida y, por otra parte, también son devorados por las corporaciones los mercados de nichos de especialidades, donde podría ubicarse una oportunidad de los pequeños productores de autoconsumo para la obtención de efectivo.

En materia de crédito, prácticamente ha desaparecido la banca de desarrollo, al instalarle criterios competitivos con la banca comercial, a la vez que, en su mayoría, los servicios de acompañamiento del crédito fueron sustituidos por exigencias rígidas y altas en la constitución de garantías, que muy rara vez pueden ser satisfechas por los productores pequeños. El resultado es prácticamente la extinción de la operación de banca de desarrollo en el campo de la pequeña producción, en un marco de escasez generalizada de flujo crediticio que solo llega a 5% de las unidades de producción rural (UNCTAD, 2013).

Esta situación ha sido acompañada por una contradictoria política que, por un lado, promueve organismos sociales para la intermediación de servicios financieros, con programas significativos para facilitar el acceso a ese factor productivo y, por otro

lado, los persigue con crecientes exigencias de capital pagado, encaje bancario, auditoría y más, a pesar de los notables avances alcanzados en materia legislativa como la Ley de Ahorro y Crédito Popular, contemporánea de la LDRS.

A partir de 2000 las políticas privilegiaron las modalidades individualizadas, en demérito de la organización, tanto en la perspectiva política, como en lo que se refiere al papel del asociacionismo en la viabilidad de las unidades familiares en un contexto de competencia inmisericorde.

Las movilizaciones campesinas de 2003 mitigaron en alguna medida la ofensiva desde el gobierno a las organizaciones de los productores y lograron la creación de oportunidades, como son los programas de fortalecimiento a las organizaciones sociales que ofrecen la SAGARPA, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) o la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR). Estos avances consolidan, de alguna manera, experiencias anteriores, especialmente las promovidas por el Instituto Nacional para el Desarrollo Social (INDESOL) desde el sexenio de 1995 a 2000.

Una de las principales fallas de las políticas al campo ha sido la prioridad otorgada a la intervención por medio de activos privados, en vez de activos públicos, como son las obras de infraestructura y los bienes de conocimiento, incluyendo la investigación básica y aplicada o la información de mercado. Este sesgo propicia que los productores mejor informados, con mayor capacidad de negociación y para llenar los requisitos complicados y poco accesibles de los respectivos programas, capturen los recursos públicos como rentas, inhibiendo no solo el desarrollo de las agriculturas familiares, sino también el de empresas competitivas.

Diversas evaluaciones demuestran que sus recursos llegaron a estratos medio y alto y no al bajo (Vargas, 2007; Fox y Haight, 2011) y el análisis por vertientes de gasto en el Programa Especial Concurrente de 2013 muestra la inclinación del presupuesto hacia el fomento a los agronegocios, a pesar de los contenidos discursivos gubernamentales (Robles, 2013b). Como muestra, se pueden enunciar los ejemplos contrastantes del PROCAMPO, con un sentido estrictamente regresivo, discutido anteriormente y, en contraste, la Alianza para el Campo (hoy Programa de Adquisición de Activos), orientada principalmente a la compra de maquinaria y equipos para el proceso productivo agroalimentario, incluyendo tractores e implementos. Su población objetivo son los productores ubicados en zonas de alta y muy alta marginación de acuerdo con los criterios del Consejo Nacional de la Población (CONAPO), pero los destinatarios principales son productores con capacidad para adquirir y utilizar tales equipos, lo que queda generalmente fuera del alcance de los productores familiares.

2. Algunas perspectivas

La FAO (2013) visualiza como potenciales de las agriculturas familiares el empleo, el desarrollo de tecnologías apropiadas, el cuidado y uso específico de los recursos naturales, el desarrollo de mercados específicos de nicho, la custodia de la biodiversidad, el suministro de agua y servicios paisajísticos, entre otros. Con esta lista como marco, se pueden destacar algunas perspectivas adicionales:

a) Aprovechamiento del bono demográfico

La configuración demográfica del campo contemporáneo está en la plenitud del potencial del bono demográfico, pero la falta de oportunidades en una economía de desindustrialización y escaso desarrollo terciario puede convertir esta oportunidad única en un conflicto de dimensiones inmanejables. En las pequeñas agriculturas, el aprovechamiento del bono demográfico no es una opción, sino una necesidad urgente frente a la acelerada pérdida de gobernabilidad en los territorios rurales, lo que pende de la oportunidad en la construcción de redes locales de valor y aglomeraciones de procesamiento y servicios, que hagan posible la reconstrucción de territorios con calidad ambiental, económica y social.

b) La pequeña agricultura y la soberanía alimentaria

La problemática alimentaria actual obliga a incluir el tema de la soberanía para enfrentarla, en un contexto de distorsiones en el mercado. Al entender la soberanía como la búsqueda de grados crecientes de autonomía en el ámbito nacional, lo mismo que en la escala regional, comunitaria y familiar, liga necesariamente la soberanía alimentaria con la agricultura familiar y no solo a la gran producción mercantil y el mercado internacional.

Lo anterior incluye el desarrollo de estrategias directamente gestionadas en parcela, la reducción de mermas poscosecha, la construcción de mercados regionales y reservas estratégicas, entre otras líneas de acción en las que los productores familiares pueden actuar eficazmente si logran conformar o rehabilitar elementos de capital social, de solidaridad y de emprendimiento asociativo.

c) La gestión ambiental: pros y contras

La mirada sustentable del desarrollo rural tiene beneficios a corto plazo en la medida que la regeneración de los ecosistemas, la regulación de las cuencas y la calidad de las tierras producen beneficios tangibles inmediatos.

Por otra parte, la prestación de servicios ambientales es una posibilidad de canalizar beneficios para el desarrollo local y de los agentes de la agricultura familiar, que requiere un proceso de maduración y, por otro lado, les plantea un reto en cuanto a mantener el protagonismo y ser auténticos negociadores de las transacciones dentro de este campo. Por la complejidad y sofisticación de los conceptos y mecanismos que forman el cuerpo de los esquemas de pago por servicios ambientales (PSA), es indispensable que los organismos sociales de los productores se propongan con decisión la construcción de capacidades locales de conocimientos y habilidades para manejar estos tópicos especializados.

d) Los migrantes: algo fuerte e importante está cambiando

El estancamiento de la economía estadounidense y el manejo político-ideológico a que ha dado lugar están endureciendo fuertemente las circunstancias de migración, reduciendo el flujo de migrantes y de remesas e incrementando los tiempos de retorno o aumentando la migración definitiva. Al mismo tiempo, provocan una ola de deportaciones nunca vista, en la que quedan involucrados ciudadanos con tiempos largos de permanencia, a costa de la destrucción de lazos familiares y en medio de graves violaciones a los derechos humanos.

Frente a esto, es urgente una estrategia para la reducción de las condiciones de expulsión y la reconstrucción de territorios favorables para la reinserción, que puede ayudarse de recursos provenientes de las remesas, para el desarrollo de unidades de agricultura familiar de objetivo mixto, tanto para el consumo familiar como para mercados regionales y en nichos de exportación.

e) La crisis de las economías tradicionales dominantes

El escenario internacional se está moviendo y la economía de los Estados Unidos, lejos de desaparecer inminentemente como mercado y fuerza económica dominante, sí se muestra proclive a una decadencia y debilitamiento frente a otros polos de desarrollo, como el del oriente, el europeo o el de las activas economías de Australia y Nueva Zelanda, sin descartar un creciente papel de los países latinoamericanos y de los países llamados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) en la economía mundial. En este plano, las agriculturas a pequeña escala tienen una ventana de oportunidad en la exploración de nuevos mercados y reducir la dependencia de uno solo.

f) Nueva ruralidad y agriculturas familiares

Los cambios demográficos y en la sensibilidad de la sociedad obligan a reconsiderar a fondo un papel importante para la agricultura familiar en el desarrollo de los territorios. Entre los principales emergentes están las nuevas generaciones de jóvenes y la participación creciente de las mujeres y los indígenas (Chapela, 2012), que hacen indispensable modificar la perspectiva del campo y evitar que estas nuevas condiciones sean causa de deterioro y, al contrario, incorporarlas como fortalezas.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030
México, D.F.
+52 (55) 5130-1503