



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

27.^a CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA EUROPA

Ereván (Armenia), 13 – 14 de mayo de 2010

Tema 12 del programa

**POLÍTICAS DE RESPUESTA A LOS DESAFÍOS EN EL
SECTOR DE LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL
EN LA REGIÓN DE EUROPA Y ASIA CENTRAL: INTERCAMBIAR
EXPERIENCIAS Y REFORZAR LA COOPERACIÓN
EN LA REGIÓN**

Índice

	Párrafos
I. INTRODUCCIÓN	1 - 2
II. DIVERSOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LA CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICAS DE RESPUESTA A LA MISMA	3 - 9
III. DIVERSOS EFECTOS DE LA CRISIS EN LA ECONOMÍA AGRÍCOLA Y RURAL	10 - 16
IV. INVERSIÓN EN LA AGRICULTURA	17 - 21
V. EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA AGRICULTURA DE LA REGIÓN: PRIMERAS EVALUACIONES Y CAMBIOS DE POLÍTICA	22 - 26

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org

VI.	EFFECTOS DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS Y DE LA CRISIS MACROECONÓMICA EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	27 - 32
A.	REDUCCIÓN DE LA CANTIDAD Y/O LA CALIDAD EN LA COMPRA DE ALIMENTOS	27 - 28
B.	PÉRDIDA DE EMPLEO O REDUCCIÓN DE LOS SUELDOS Y LOS INGRESOS	29
C.	DISTORSIÓN DEL MERCADO O REACCIÓN DE POLÍTICAS QUE DETERIORAN LA DISPONIBILIDAD	30
D.	REDUCCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS	31
E.	REDUCCIÓN DE LA CUANTÍA DE LA AYUDA ALIMENTARIA	32
VII.	PRIORIDADES DE LAS POLÍTICAS PARA DEBATE	33 - 58
A.	USO PRUDENTE DE LOS LIMITADOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS	35 - 37
B.	PRIORIDADES DE POLÍTICA A CORTO – FRENTE A MEDIO - Y LARGO - PLAZO	38
C.	ASISTENCIA ALIMENTARIA Y ALERTA TEMPRANA	39
D.	PROGRAMAS DE PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS CON PAQUETES DE INSUMOS, CRÉDITO Y FORMACIÓN EN EXTENSIÓN	40
E.	CONTINUACIÓN DE LAS REFORMAS	41 - 44
F.	RONDA DE DOHA DE NEGOCIACIONES COMERCIALES DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO	45
G.	PRIORIDADES A LARGO PLAZO	46 - 55
	<i>Estimular el crecimiento económico</i>	46
	<i>Fortalecer la inversión (pública y privada) y la investigación y desarrollo agrícolas</i>	47 - 49
	<i>Mejorar el funcionamiento del mercado para facilitar la transmisión de los precios y la integración con los mercados</i>	50 - 52
	<i>Instrumentos de gestión de riesgos para los agricultores</i>	53
	<i>Fortalecer el desarrollo rural y las inversiones en infraestructuras rurales</i>	54
	<i>Invertir en la protección social o en la creación de redes de seguridad</i>	55
H.	CONCLUSIONES	56 - 58
VIII.	REFERENCIAS	

I. INTRODUCCIÓN

1. La crisis alimentaria y financiera ha dado lugar a problemas sociales y a disturbios en decenas de países, entre ellos algunos de Europa central y oriental y de Asia central, y ha añadido casi 150 millones de personas al número de personas hambrientas y subnutridas del mundo, a la vez que ha invertido los progresos hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) destinados a reducir el hambre. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) estima que la crisis económica ha añadido muchas más personas al número de subnutridos de cuanto lo haya hecho la crisis alimentaria. La crisis económica, que ha azotado con mayor dureza en 2009 ha deprimido gravemente el crecimiento económico y el poder adquisitivo de los consumidores, a la vez que ha afectado a los mercados alimentarios y agrícolas deprimiendo la demanda, reduciendo la disponibilidad de crédito y aumentando la inseguridad alimentaria. Todos estos efectos perjudiciales producen consecuencias más graves en las poblaciones de bajos ingresos, especialmente los países con déficit de alimentos.

2. Los precios internacionales de los productos alimenticios, que alcanzaron su nivel máximo a mediados de 2008 disminuyeron considerablemente a principios de 2009, pero volvieron a aumentar durante el año (Figura 1). Es poco probable que los precios de los alimentos vuelvan en los próximos años a los niveles de 2002-2004.

Figura 1. Índice de los precios de los alimentos en comparación con el promedio de 2002-2004



Fuente: FAO, Índices de los precios de los alimentos, marzo de 2010

II. DIVERSOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LA CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICAS DE RESPUESTA A LA MISMA

3. Como se reconoce en general, gran parte de la diversidad se concentra en Europa central y oriental y en Asia central. Todos los países han pasado por una fase de transición de las instituciones y de la gobernanza en los últimos veinte años, pero las condiciones iniciales, las políticas de transición y el ritmo y la dirección de las reformas y la reestructuración han variado en gran medida, al igual que las consecuencias para el bienestar social y económico de las poblaciones. Para poner de relieve algunas de estas diferencias y anticipar algunas de las

consecuencias de las políticas de respuesta, este grupo amplio y diverso de países se ha dividido en tres subgrupos: los nuevos Estados Miembros de la Unión Europea (NEM), otros Estados Miembros Europeos (OEUR), y Transcáucaso y Asia central (SCCA). Como se desprende de los datos, existe todavía una gran diversidad dentro de cada grupo, por lo que cualquier generalización resultará probablemente incorrecta.

4. A este respecto, el mayor grado de situaciones comunes se encuentra entre los NEM de la Unión Europea que han adoptado políticas y reglamentos comunes de la Unión Europea y emprendido la armonización de reformas e instituciones para aplicar los reglamentos y ser competitivos en el ámbito de la Unión Europea. El grupo OEUR comprende países candidatos a la Unión Europea en diversas fases del proceso de adhesión, candidatos potenciales en diversas fases de negociación de la preadhesión y otros países en distintas fases de reforma.

5. El desarrollo económico, con arreglo al producto interno bruto (PIB) per cápita en 2008, varía ampliamente en cada uno de los grupos y hay una superposición en cuanto a los niveles del PIB entre los grupos. Considerando la evolución desde 1989, muchas economías se han recuperado de la disminución inicial en la fase de transición y han registrado un aumento sustancial (índice muy superior a 100), algunos se han recuperado hasta alcanzar un nivel cercano al que se encontraban en 1989 (índice cercano a 100) y algunos se encuentran todavía por debajo de su nivel de 1989 (índice inferior a 100). Las tasas de crecimiento reales del PIB fueron en su mayoría notables (4 % o más) durante los últimos 10 años y en la mayoría de los países el crecimiento fue aún mayor (5 % o más) en los últimos cinco años. Las puntuaciones del Indicador de transición (IT) dan una medida aproximada de los progresos en la transición, ya que equivale a la simple suma de las puntuaciones del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) relativas a ocho indicadores de reformas de transición y cinco indicadores de reformas de la infraestructura. Los países Miembros y países candidatos de la Unión Europea se encuentran todos a puntuaciones de IT de 40 o más y los otros varían de 39 a 17, lo que indica una amplia diferencia de progresos en las reformas de transición.

6. La diversidad, por lo que respecta al desarrollo de la agricultura, se ha documentado en numerosos estudios, que han sido resumidos perfectamente (FAO, 2009a). Incluso entre los países de Europa central y oriental que se han adherido a la Unión Europea entre 2004 y 2007, se registra una gran diversidad por lo que respecta a la forma en que ha evolucionado su agricultura en el ámbito de la nueva política (FAO, 2009b). La adhesión a la Unión Europea ha tenido una repercusión positiva en el sector agrícola en todos los países. Entre los efectos se incluyen la consolidación de la producción, el aumento de los precios, la ampliación de las exportaciones e importaciones y, sobre todo, el aumento de los ingresos agrícolas. Sin embargo, los resultados variaron en medida considerable en función de las condiciones iniciales, las políticas y el entorno macroeconómico.

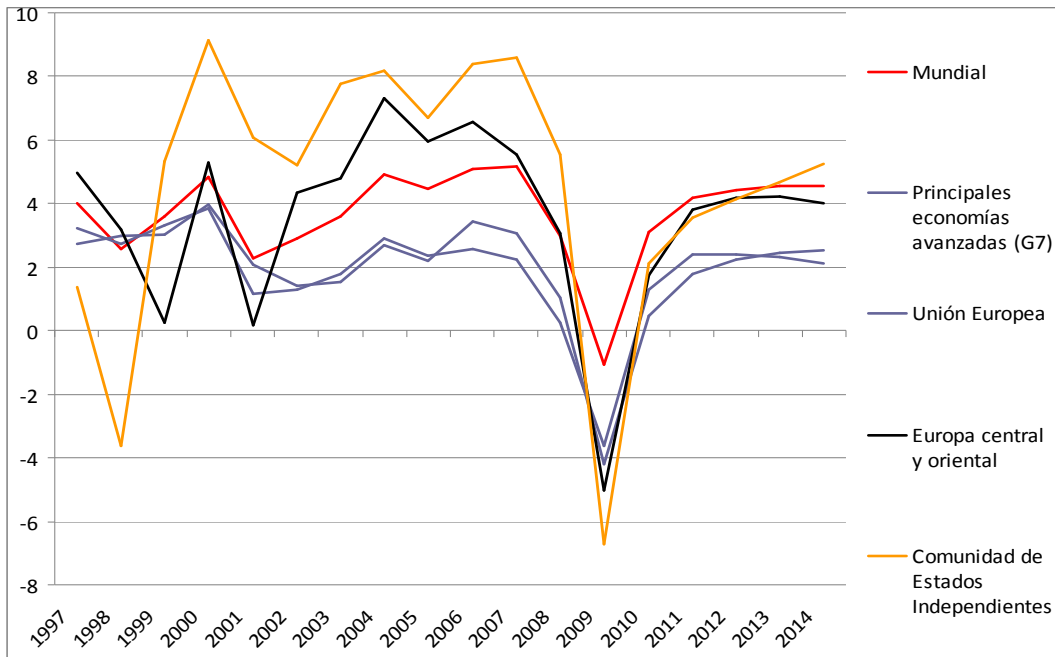
7. La diversidad resulta también muy evidente cuando se analizan los efectos de la crisis económica que azotó la región con graves reducciones de los flujos de capital, las exportaciones y las remesas de dinero (Banco Mundial, 2009b). El crecimiento real del PIB fue muy sólido a mediados del último decenio (Figura 2), pero en 2009, esta región experimentó el mayor descenso del PIB real entre todas las regiones del mundo. Aunque la mayoría de los países que se esperaba evitarían un crecimiento negativo en 2009 se encontraban en Asia central, las economías que se estimaba disminuirían un 6 % o más, entre ellas la Federación de Rusia y Turquía, se encontraban en todas las subregiones excepto en Asia central (Figura 3). Tres de los cinco países que se preveía experimentarían reducciones de más del 10 % en 2009 pertenecen al grupo de NEM de la Unión Europea. Salvo para tres países de Asia central, el Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé que la recuperación será muy lenta y débil en la región, con cinco países que registrarán un segundo año de reducción del PIB en 2010 y muy pocos que obtendrán un crecimiento superior al 5 % para 2011.

8. Los paquetes de estímulo sobre políticas de respuesta, estudiados en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Zhang *et al.*, 2009), indican la diversidad de respuesta y el grado en que los paquetes han abordado el tema de la protección social (Figura 4). Así, Georgia y Kazajstán habían destinado 14 % a 20 % del PIB al estímulo, pero todos, excepto Francia, estaban por encima del 2 %. Los programas de estímulo en Francia y Alemania pueden ser importantes para el bienestar de las economías vecinas. El hecho de haber destinado una proporción del 20 % o más del estímulo a la protección social¹ en la mayoría de los países indica que, a diferencia de la crisis de 1990, no se ha olvidado a las poblaciones vulnerables (Hoelscher, *et al.*, 2009).

9. La Unión Europea ha proporcionado apoyo adicional para el estímulo a través del Plan Europeo de Recuperación Económica (PERE), acelerando los programas y los pagos de los Fondos Estructurales, añadiendo flexibilidad a los programas de cohesión y las ayudas estatales y empleando la ingeniería financiera para facilitar los préstamos bancarios. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han proporcionado también diversas formas de apoyo de préstamos para programas de estímulo, así como una red de seguridad y reformas del sector financiero neto en Armenia, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Hungría, Letonia, Rumania, Serbia, Turquía y Ucrania. Una de las cuestiones fundamentales en los próximos meses y años es la relativa al calendario y la secuencia de desarrollo de estas medidas de estímulo fiscales y monetarias a fin de evitar una segunda caída, así como otra burbuja inflacionaria.

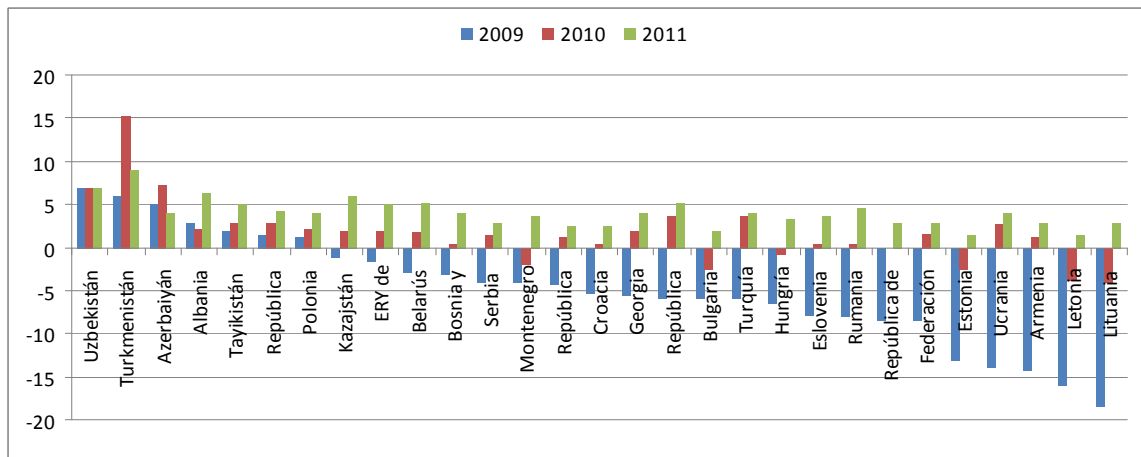
¹ Zhang, *et al.*, 2009 definen las medidas de protección social como "las intervenciones de política que tienen por objeto reducir la pobreza y la vulnerabilidad (incluidas la pobreza y la vulnerabilidad transitorias debido a las crisis económicas o de otro tipo) y mejorar el bienestar social".

Figura 2. Crecimiento anual del producto interno bruto real (porcentaje)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), proyecciones de las perspectivas económicas mundiales, octubre de 2009

Figura 3. Tasa de crecimiento del producto interno bruto real en los países de Europa y Asia central, porcentaje por año



Fuente: datos del BERD para 2009, y las proyecciones del FMI de octubre de 2009 para 2010-2011

Cuadro 1. Comparación de determinadas medidas económicas, institucionales y de seguridad alimentaria por países

Países	2008	2008 real	1998-2008	2003-2008	2004-2006	2009
	USD/cap	PIB	PIB	PIB	%	puntuación
EMN de la Unión Europea	PIB	1989=100	Por año	Por año	FAO	IT**
Eslovenia	27 149	156	4,3	5,2	<5	43
República Checa	20 760	142	4,1	5,6	<5	nd
Eslovaquia	17 646	164	5,3	7,7	<5	47
Estonia	17 532	147	7,3	6,8	<5	50
Hungría	15 523	136	3,9	3,0	<5	51
Letonia	14 954	118	7,8	8,3	<5	46
Lituania	14 085	120	7,0	7,3	<5	46
Polonia	13 846	178	4,0	5,4	<5	48
Rumania	9 310	128	5,5	6,6	<5	45
Bulgaria	6 560	114	5,4	6,3	<5	45
Otros países europeos						
Croacia	15 634	111	4,1	4,4	<5	45
Federación de Rusia	11 807	108	6,8	7,1	<5	39
Turquía	10 479	221	4,7	6,2	<5	40
Serbia	6 782	72	4,5	6,2	<5	35
Montenegro	6 658	92	5,1***	7,3	<5	35
Belarús	6 235	161	7,7	9,8	<5	24
Ex República Yugoslava de Macedonia	4 657	102	2,7	4,6	<5	40
Bosnia y Herzegovina	4 625	84	5,3	5,9	<5	36
Albania	4 090	163	6,1	6,0	<5	38
Ucrania	3 910	70	6,9	6,3	<5	37
República de Moldova	1 693	55	5,6	5,7	<5	37
Cáucaso meridional/Asia central						
Kazajstán	8 719	141	9,5	8,8	<5	38
Azerbaiyán	5 349	177	14,2	21,7	11	32
Armenia	3 685	153	11,3	12,1	23	39
Turkmenistán	3 606	226	15,1	12,2	6	17
Georgia	2 924	61	7,1	8,5	12	39
Uzbekistán	1 027	163	6,0	8,0	13	27
República Kirguisa	951	102	4,4	4,7	<5	34
Tayikistán	795	61	8,6	7,7	26	28

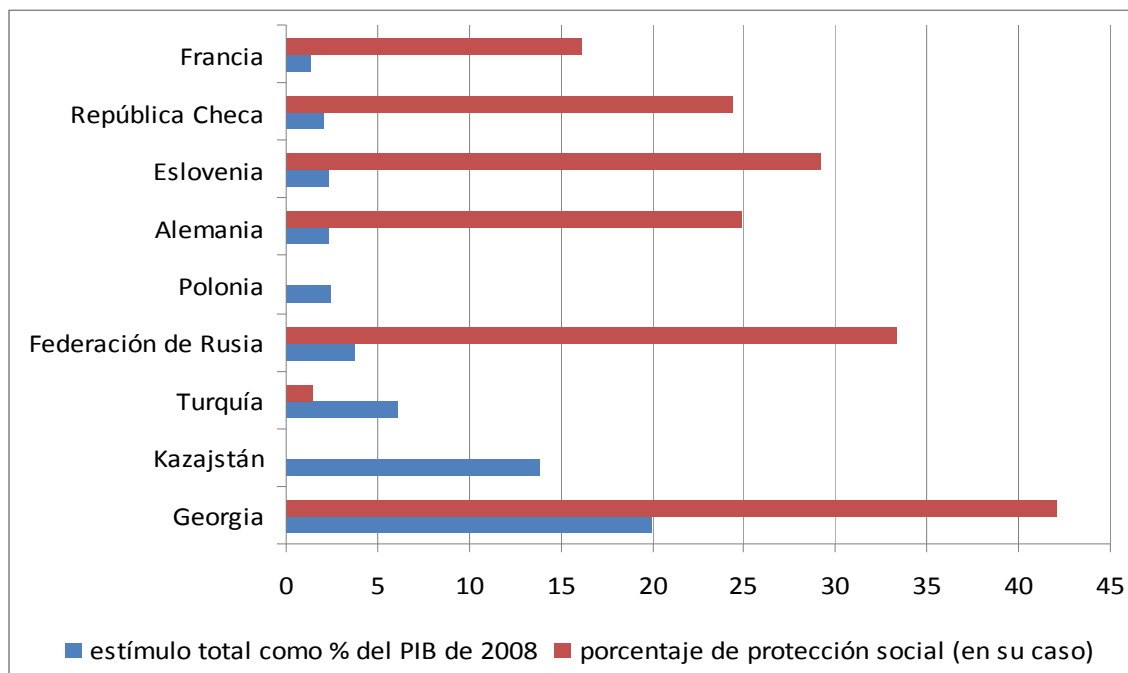
* % de subnutridos

** suma de puntuaciones de transición

*** 2000-2008 solamente

Fuentes: FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo (SOFI)*, 2009, el índice del PIB y el indicador de transición del BERD, 2009; el PIB per cápita y tasas de crecimiento del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Figura 4. Porcentaje del estímulo en el producto interno bruto e importancia de la protección social en el estímulo



Fuente: Zhang et al., 2009

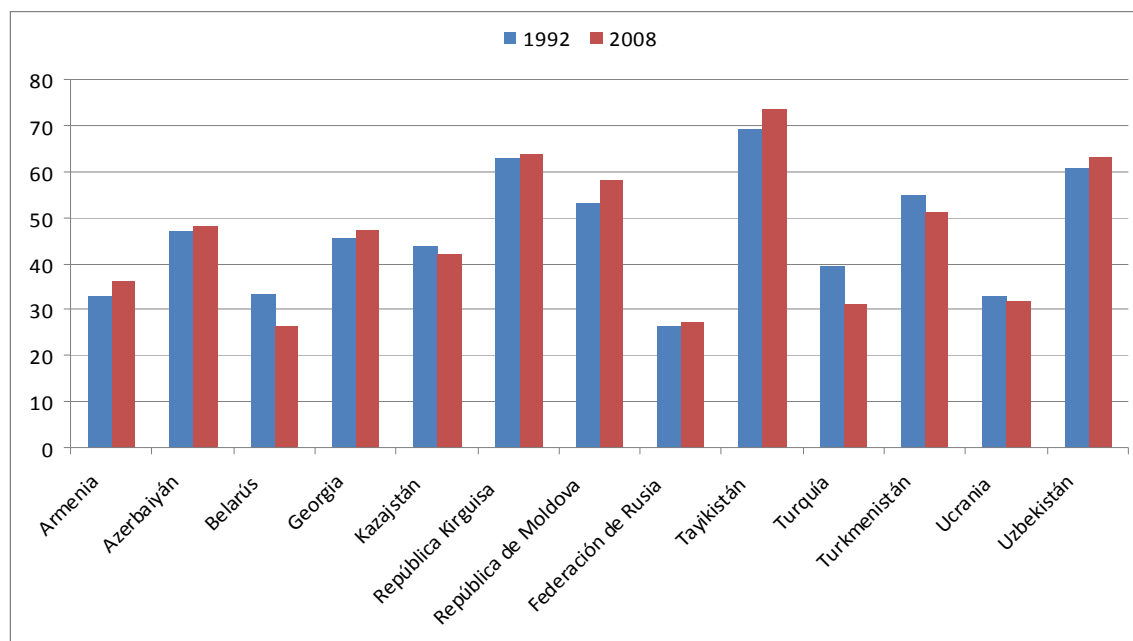
III. DIVERSOS EFECTOS DE LA CRISIS EN LA ECONOMÍA AGRÍCOLA Y RURAL

10. Es importante, también, tener en cuenta la diversidad de las repercusiones económicas y las políticas de respuesta a sus efectos transfronterizos. Es muy importante que esta Conferencia Regional se dé cuenta de las fuertes interacciones entre la macroeconomía y la agricultura y las economías rurales. El desarrollo agrícola y rural, puede constituir de hecho un importante motor de crecimiento.

11. Un buen ejemplo puede ser el ajuste y la armonización de la legislación y la consiguiente seguridad alimentaria y elaboración de normas, que ha requerido grandes cantidades de inversión como parte del proceso de preadhesión y de adhesión en los NEM de la Unión Europea y que, en el plazo de aproximadamente un decenio, ha transformado las normas de calidad e inocuidad tanto del sector agrícola como de la industria de elaboración.

12. En varios países, la proporción de la población en las zonas rurales sigue siendo bastante elevada (Figura 5). En los Balcanes occidentales, las proporciones de población rural están disminuyendo en todos los países, pero en el Transcaucaso y el Asia central siguen manteniéndose estables. En los períodos críticos de dificultad económica puede haber incluso un retorno a reducir el costo de vida rural como estrategia de supervivencia. Las políticas de respuesta deberán tener en cuenta los efectos agravados de la crisis financiera y económica en las pequeñas explotaciones agrícolas de subsistencia y la presencia de una población rural relativamente pobre. También en los países en que predominan las grandes explotaciones y la agricultura de cultivos extensivos, que proporcionan pocas oportunidades de empleo, la estructura demográfica de las zonas rurales y los bajos niveles de instrucción de los trabajadores limitan las alternativas de empleo.

Figura 5. Porcentaje de la población rural en la población total, promedio de 1992 en comparación con 2008



Fuente: Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial – Banco Mundial

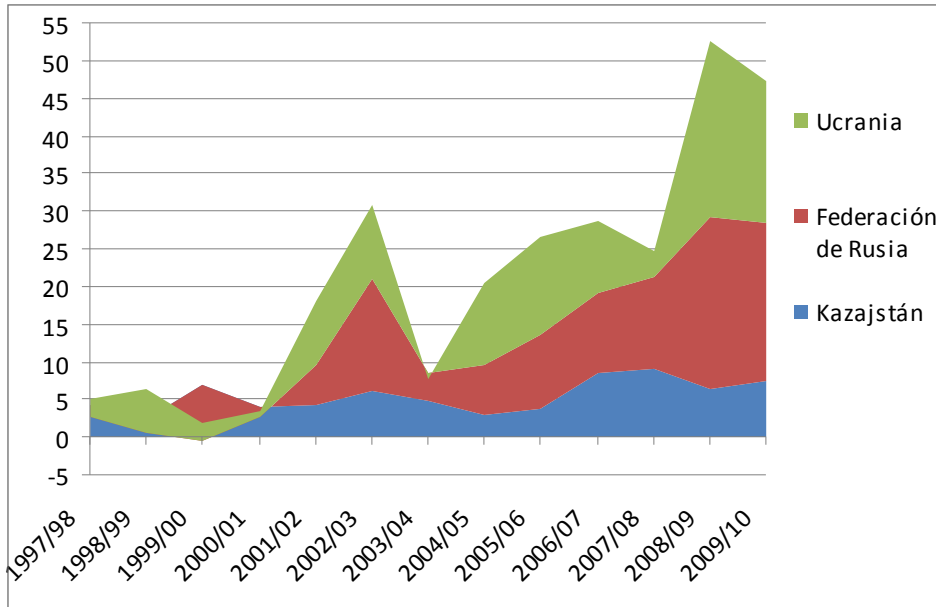
13. Kazajstán, la Federación de Rusia y Ucrania han venido contribuyendo a la disponibilidad mundial de alimentos gracias al aumento de la producción y las exportaciones durante el último decenio (Figura 6). El efecto neto en el resto del mundo ha sido que el aumento de las exportaciones superó con creces el de las importaciones de estos tres países y llegó a más de 52 millones de toneladas en la temporada agrícola 2008-2009. Cabe señalar que las importaciones netas de Kazajstán, la Federación de Rusia y Ucrania representaron alrededor del 7 % de las importaciones mundiales de cereales de 1987 a 1990, mientras que sus exportaciones netas representaron más del 12 % de las exportaciones mundiales de cereales de 2005 a 2008. El comercio agrícola, en particular de cereales, está condicionada por el acceso al crédito comercial o la ausencia del mismo; la crisis financiera agrava la escasez de liquidez para financiar el comercio, y la restricción del crédito y la desaceleración económica han hecho que los bancos rehuyan el riesgo financiero (Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible, 2008). Puede que los países que dependen de la financiación del crédito comercial no puedan importar cereales, aun cuando se disponga de ellos en los mercados.

14. Si la economía mundial se encamina a una recuperación lenta, desigual e incierta, ¿qué se puede esperar para los mercados agrícolas? Los mercados agrícolas son tradicionalmente volátiles, debido a la variación de las condiciones atmosféricas y la oferta y demanda inelástica a corto plazo. La rápida evolución tecnológica desde el final de la Segunda Guerra Mundial, combinada con una demanda inelástica de alimentos, se tradujo en la disminución real de los precios agrícolas durante varios decenios. Esta disminución a largo plazo de los precios reales se ha interrumpido periódicamente por bruscas subidas de los precios causadas principalmente por las reducciones del rendimiento, debido a condiciones atmosféricas desfavorables. Pero desde el comienzo de 2006, el mundo ha visto el mayor aumento de los precios de los productos básicos y de los alimentos registrado desde principios de 1970, que no se debieron únicamente al mal tiempo o al brote de alguna enfermedad (FAO, 2009c).

15. Los elevados precios de los productos, que normalmente estimulan la producción, así como los elevados precios de los insumos, deprimen la producción. Este doble efecto se ha observado en los últimos años. Cuando los precios de los cereales aumentaron en el período 2006-2007 y posteriormente, hubo una importante respuesta de producción en todo el mundo, incluido en esta región. A medida que los precios de los insumos, como los fertilizantes, aumentaron en

2008 y el clima resultó menos favorable, el aumento de la producción mundial de cereales fue disminuyendo en 2009. Los elevados precios de los cereales contribuyeron a aumentar el costo de producción de la carne y los productos lácteos y se desaceleró el crecimiento de su producción.

Figura 6. Exportaciones netas de cereales de Kazajstán, la Federación de Rusia y Ucrania, en millones de toneladas



Fuente: FAO, 2010:

16. Otras cuestiones importantes a tener en cuenta son: si se repetirá la subida de los precios de 2008, si al final conducirá de nuevo a la tendencia descendente a largo plazo de los precios reales o si los precios reales se mantendrán a la larga a un nivel entre estos extremos. Los datos indican que se ha producido una rápida transición de los decenios de descenso de los precios reales de los cereales y los alimentos a un nuevo entorno de mercado en que los precios de los productos básicos y de los alimentos han aumentado, son más volátiles y más vinculados a los precios del petróleo. Gran parte del comportamiento del mercado está ahora vinculado a la creciente interdependencia de la energía y los mercados agrícolas. Es probable que continúe este comportamiento del mercado y menos probable la perspectiva de volver a los patrones de los decenios anteriores.

IV. INVERSIÓN EN LA AGRICULTURA²

17. La crisis financiera afectó sin duda negativamente a la afluencia de capital a través de la inversión extranjera directa (IED). En los últimos años, la IED en el sector de la elaboración de productos alimenticios y agrícolas y ha aumentado considerablemente en la región. En 2003, la IED en la industria agroalimentaria de la región fue ligeramente superior a los 6 000 millones de USD, mientras que para 2007 se había duplicado.

18. Los elaboradores extranjeros de los alimentos efectuaron grandes inversiones en la industria alimentaria de Hungría, Polonia y Eslovenia. Invirtieron en los mecanismos de contrato para estimular la calidad y fiabilidad de los suministros. Se reformaron las relaciones entre elaboradores y proveedores, en que los elaboradores incorporaron programas de asistencia

² Análisis basado en un estudio de la FAO, 2009g: Swinnen, J.F.M. and Van Herck, K. "Policy Response to Challenges in Agriculture and Rural Development in the Europe and Central Asia Region: Sharing Experience and Enhancing Cooperation in the Region". Documento técnico para la 27.ª Conferencia Regional para Europa.

agrícola en los contratos, incluido el suministro de insumos de materiales, pagos rápidos, servicios de extensión y capacitación agrícolas.

19. De los mencionados programas de asistencia se derivan importantes efectos indirectos horizontales y verticales. Efectos indirectos horizontales se han producido cuando las empresas nacionales han comenzado a imitar estas innovaciones de gestión. Se observan también preocupaciones relacionadas con la elaboración de las modernas cadenas de suministro, en el sentido de que podrían empujar a gran parte de los agricultores, en particular los productores en pequeña escala, fuera del mercado, ya que pueden tropezar con dificultades para proporcionar productos de la calidad y los niveles requeridos.

20. Hay dos razones por las cuales podrían quedar excluidos sobre todo los agricultores en pequeña escala. En primer lugar, con muchos pequeños proveedores aumentan en medida considerable los costos de transacción fijos. En segundo lugar, los elaboradores y los minoristas exigen productos de elevada calidad y los pequeños agricultores se ven obligados a hacer las inversiones necesarias, porque carecen de los recursos necesarios o tienen problemas para acceder a fondos exteriores en los imperfectos mercados financieros rurales. Las medidas positivas específicas adoptadas muestran por ejemplo que, en Polonia, cuando las empresas lecheras ofrecieron programas de asistencia a los pequeños agricultores, esto determinó que muchos aumentarían el tamaño de sus explotaciones e instalaciones, como tanques de enfriamiento.

21. El efecto más importante de la crisis financiera es el reducido flujo de capital, debido a la reducción de las inversiones en bienes financieros y a la reducida IED. Las inversiones en las economías emergentes se consideran arriesgadas, y cuando los mercados financieros muestran perspectivas desfavorables, los inversores desechan los bienes expuestos a riesgos. En un período de crisis, las empresas adoptan estrategias de inversión contrarias a los riesgos y reducen sus inversiones. En la mayoría de los países de la región se espera que los flujos de IED se mantengan positivos, aunque se prevé que disminuirán en 2009 y 2010.

V. EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA AGRICULTURA DE LA REGIÓN: PRIMERAS EVALUACIONES Y CAMBIOS DE POLÍTICA³

22. Otro fenómeno que contribuye a nuevos cambios y perspectivas en la agricultura es el cambio climático. Un informe del Banco Mundial (2009a) indica que, muchos de los países de la región ya están experimentando los efectos del cambio climático, que se ven agravados por un legado de problemas ambientales del pasado que incrementan la vulnerabilidad a los efectos del calentamiento del planeta. Tales efectos pueden añadir la inestabilidad de la producción local a los efectos que derivan del mercado mundial y ponen incluso mayor presión sobre los limitados recursos de tierras y aguas para los próximos decenios. Los datos disponibles indican que es de esperar que los países de Europa y Asia central, con excepción de la región septentrional de la Federación de Rusia, carguen con el peso de los graves efectos del cambio climático a largo plazo relacionados con el aumento de los gases de efecto invernadero (GEI). Los efectos del cambio climático aumentarán, provocando una frecuente variabilidad del clima y el consiguiente aumento progresivo de su magnitud en los próximos 20-100 años. El desafío que habrá de afrontarse es el calentamiento del planeta y la variabilidad de las condiciones climáticas mediante la adopción de políticas que aseguren un crecimiento sostenible, ya sea utilizando las biotecnologías o métodos de cultivo nuevos o ya adoptados.

23. Los Estados Miembros de la FAO en la región europea difieren entre sí no sólo en cuanto al clima, los recursos agrícolas y la vegetación de los bosques sino también en cuanto a su

³ Basado en un estudio de las actividades de la Oficina regional para Europa y Asia central sobre el cambio climático; véase el documento preparado para la 36.º período de sesiones de la Comisión Europea de Agricultura (ECA): 36/10/2: 'Cartografía y respuesta política a las repercusiones del cambio climático en la agricultura y las zonas rurales'.

condición en el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCC) y el Protocolo de Kyoto.

24. Las opciones de política para adaptarse al cambio climático y mitigar requieren que se adopte un enfoque integral y las tecnologías basadas en el conocimiento. Una opción prometedora es el uso de variedades localmente criadas y razas adaptadas a condiciones de tensión biótica (plagas) y abiótica (sequía, heladas, calor, salinidad del suelo) del lugar. Los agricultores necesitan ampliar su base genética de los cultivos y utilizar nuevos cultivares y variedades que tengan necesidades térmicas diferentes, utilicen mejor el agua y sean más resistentes a las plagas y enfermedades. Deberán adoptar prácticas agronómicas sostenibles, tales como la modificación de las fechas de siembra/plantación, el uso de cultivos de cobertura, la cobertura del suelo con cultivos vivos y la gestión eficiente del riego, a fin de reducir la vulnerabilidad de los sistemas de producción agrícola basados en los suelos mediante la gestión de la fertilidad del suelo, el empleo de prácticas de labranza reducida y una gestión más eficiente del ciclo del carbono orgánico del suelo en los pastizales y los sistemas de cultivos. La FAO podría ayudar a los agricultores mediante la capacitación y la transferencia de tecnología para mejorar las prácticas de conservación de los ecosistemas agrícolas. Para ello será necesario crear bases de datos, promover la adaptación y las prácticas de mitigación y proporcionar un foro para el asesoramiento técnico y de políticas sobre la adaptación y las prácticas de mitigación.

25. Además de una evaluación exhaustiva de las tendencias actuales y la evolución prevista del sector ganadero, la FAO ha publicado recientemente el estudio “El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2009: la ganadería a examen”, en que se analizan los efectos del sector ganadero en el clima y las estrategias de mitigación correspondientes. La producción ganadera, como cualquier otra actividad económica, puede relacionarse con los efectos ambientales, por lo que es necesario adoptar políticas sólidas que contribuyan a mitigar los efectos de la producción ganadera en los ecosistemas, con objeto de asegurar que el sector contribuya de manera sostenible a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza. La ganadería contribuye al cambio climático mediante la emisión de GEI, ya sea directamente (p. ej. la fermentación entérica) o indirectamente (p. ej. las actividades de producción de piensos, la deforestación para crear nuevos pastos, etc.) Se estima que las emisiones combinadas, expresadas en cantidades de equivalentes de CO₂, representan alrededor del 18 % de las emisiones antropogénicas de GEI. El agua utilizada por el ganado equivale a más del 8 % del uso mundial del agua, principalmente para el riego de cultivos forrajeros, pero también para la elaboración de la carne y la leche⁴. Se estima asimismo que a medida que aumenten las temperaturas en la región, también aumentará la aparición de nuevas plagas y enfermedades infecciosas de los animales (como la lengua azul y la fiebre del Nilo occidental), que puede contribuir a una propagación más intensiva de enfermedades, incluidas las enfermedades zoonóticas.

26. La ordenación sostenible de los bosques proporciona la oportunidad de la retención del carbono y la conservación de la biodiversidad. Los efectos del cambio climático podrán desplazar tal vez la zona de especies arbóreas nativas hacia el norte. Podrán verse en peligro tal vez la estabilidad de la cubierta forestal actual y el frágil cinturón de las estepas forestales de Europa oriental y Asia central. Podría aumentar la proporción de especies arbóreas competitivas, resistentes a la sequía y de rápido crecimiento, y podrían propagarse incendios forestales, así como calamidades de patógenos e insectos más frecuentes y extensos a nuevas zonas, especialmente en el Mediterráneo y Europa central. Es necesario emprender actividades de investigación sobre la dinámica de los ecosistemas forestales que permitan elaborar marcos hipotéticos para la aplicación de medidas de adaptación y mitigación en la práctica de la ordenación forestal, en particular para la silvicultura. Se prevé asimismo que avance la desertificación especialmente en los bosques y las tierras boscosas de Asia central.

⁴ El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 2009: La ganadería a examen.

VI. EFECTOS DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS Y DE LA CRISIS MACROECONÓMICA EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

A. REDUCCIÓN DE LA CANTIDAD Y/O LA CALIDAD EN LAS COMPRAS DE ALIMENTOS

27. Este aspecto de la seguridad alimentaria se refiere al acceso económico a suficiente cantidad y calidad de alimentos. Los elevados precios de los alimentos, los reducidos ingresos, o las perturbaciones del mercado pueden obstaculizar el acceso a los alimentos, ya que no obstante se asegure su disponibilidad, pueden resultar económicamente inaccesibles. La subida de los precios se ha atenuado, al menos por ahora, y la mayoría de los precios internacionales de los productos básicos alimentarios, con excepción del azúcar, son muy inferiores a los de 2008. Esto alivia un poco la presión creada por el aumento de los precios de los alimentos, pero hay que recordar que la mayoría de los precios superan todavía en un 50 % o más el promedio de los precios del período 2000-2004. Por otra parte, los precios de los alimentos a nivel nacional en los distintos países pueden haber experimentado una disminución menor, debido a las imperfecciones del mercado local. Los análisis de la FAO revelan que los precios del pan se mantienen muy por encima de los niveles anteriores a la crisis de los alimentos y varios de ellos superan todavía en un 30 %-50 % los precios de 2006.

28. Los gobiernos de la región han intervenido en la cadena de suministro de productos primarios para reducir los precios al por menor de los productos, con el fin de proteger el consumo de productos primarios por la población pobre. Una encuesta de la FAO realizada en 77 países reveló que el 67 % de los países pertenecientes a la región de Europa y Asia central había adoptado medidas para reducir la transmisión de precios a los consumidores (FAO, 2009g). Por ejemplo, en Ucrania, el Gobierno estableció límites máximos para los precios de la harina así como límites para el precio del pan en los establecimientos de venta al por menor. El Gobierno de la Federación de Rusia ha aplicado controles sobre los precios de los productos primarios, tales como el pan, la leche, el aceite de girasol y los huevos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE, 2009). En Kirguistán, el Gobierno fijó los precios del pan y otros productos primarios a un nivel inferior para la población pobre.

B. PÉRDIDA DE EMPLEO O REDUCCIÓN DE LOS SUELDOS Y LOS INGRESOS

29. El desempleo aumentó durante las crisis. Por otra parte, el gran aumento del desempleo en la Federación de Rusia tuvo importantes efectos indirectos en los mercados laborales de otros países a través de las remesas. Esta región incluye varias economías que dependen de las remesas (EDR), en éstas representaron más de 4 % del PIB⁵. Las remesas a Europa y Asia central se redujeron en un porcentaje estimado del 14,7 % en 2009, que fue superior a la disminución de cualquier otra región (Banco Mundial, 2009c). Este fue un golpe significativo para el bienestar económico de las EDR más allá de los efectos directos de la desaceleración económica. El poder adquisitivo se ha reducido considerablemente y la pobreza ha aumentado como resultado del desempleo y la disminución de las remesas.

C. DISTORSIÓN DEL MERCADO O REACCIÓN DE POLÍTICAS QUE DETERIORAN LA DISPONIBILIDAD

30. Durante la subida de los precios de los alimentos, varios países exportadores de cereales redujeron o gravaron las exportaciones para proteger a los consumidores nacionales. Esto limita el acceso a los productos básicos en algunos países importadores de la región. En reacción a la subida de los precios internacionales, varios países han prohibido, tasado o limitado de otro modo las exportaciones de cereales y semillas oleaginosas, mientras que los países importadores redujeron los aranceles de importación, subvencionaron a los consumidores o aumentaron las

importaciones como medidas de precaución. En una encuesta de la FAO realizada en 77 países se observó que el 33 % de los países encuestados en la región de Europa y Asia central impuso alguna forma de restricciones a la exportación (FAO, 2009c).

D. REDUCCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS

31. Este aspecto de la seguridad alimentaria se refiere a la disponibilidad. Ya sea que el alimento se produzca en el país o se importe, la disponibilidad depende de las variaciones de la oferta. Los elevados precios de los insumos de producción para los cultivos y el ganado, como lo muestran los estudios de la FAO relativos a la cadena de comercialización en Armenia, Hungría, Kirguistán y Ucrania (FAO, 2009d) han dado lugar a una fuerte reducción del uso de los insumos debido a limitaciones financieras y el aumento de la demanda de pagos anticipados de los proveedores de insumos (FAO, 2009d). Los mismos estudios han documentado las restricciones de crédito en toda la cadena de comercialización, que incluye los créditos de los bancos, los proveedores de insumos y otros. Estas perturbaciones de los insumos y las restricciones financieras ralentizan inevitablemente el crecimiento de la producción.

E. REDUCCIÓN DE LA CUANTÍA DE LA AYUDA ALIMENTARIA

32. Cinco países de esta región: Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kirguistán y Tayikistán han sido importantes beneficiarios de la ayuda alimentaria en los últimos años. Los elevados precios de los alimentos reducen la cantidad de la ayuda alimentaria que pueden adquirirse y distribuirse con un presupuesto fijo. La disminución de los recursos financieros de los gobiernos y los donantes internacionales durante la desaceleración y la recesión económica mundial ha limitado los recursos para los programas de ayuda alimentaria. La inestabilidad macroeconómica puede afectar a la disponibilidad de financiación para la ayuda alimentaria y la capacidad de los países beneficiarios para gestionar su distribución. Las limitaciones a la exportación impuestas por los países durante la crisis de los precios de los alimentos, que perjudicaron al comercio durante la subida de los precios en 2008, perturbó también la logística de la adquisición de alimentos para el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

VII. PRIORIDADES DE LAS POLÍTICAS PARA DEBATE

33. Se plantean dos puntos generales en el debate sobre las prioridades de las políticas. El desafío principal consiste en concebir estrategias y principios de políticas que sean sostenibles en el futuro y aprovechar las oportunidades que puedan surgir. En esta sección se examinan determinadas reformas económicas, las relativas a la política nacional y las que corresponden a los organismos internacionales o los acuerdos comerciales, la asistencia alimentaria y para el desarrollo. Un principio rector debería ser el de dar prioridad a las políticas que contribuyen a los objetivos de desarrollo a largo plazo.

34. En segundo lugar, en el diseño y la aplicación de las políticas deberán tenerse en cuenta las funciones de género, las relaciones y las disparidades en las distintas sociedades, lo que fundamentalmente significa incorporar la perspectiva de género en todas las políticas y programas adoptados por la FAO⁵. Las dimensiones de género del empleo rural son fundamentales para

⁵ Si bien se dispone de una serie de estudios sobre la perspectiva de género y las opciones de política en respuesta a la crisis económica y financiera en Europa central y oriental y la Comunidad de Estados Independientes (CEI), se dispone de menos investigaciones y análisis de políticas sobre la situación de la mujer rural, no obstante éstas constituyen la mayoría de la población pobre, véase ECA: 36/10/6: 'Incorporación de las cuestiones de género a través del Grupo de trabajo de la CEA sobre la mujer y la familia en el desarrollo rural'. Para las notas sobre los datos disponibles y las propuestas de actividades en este bienio, incluida la labor realizada y prevista sobre los efectos de las crisis en las migraciones.

entender los efectos de la crisis y para elaborar políticas de respuesta.⁶ Hay datos abundantes que indican que cuando aumentan los precios de los alimentos, los hogares encabezados por mujeres sufren mayores pérdidas de bienestar, en comparación con los encabezados por los hombres, ya que gastan una mayor proporción de ingresos en alimentos y, lo que es más importante, tienen menos acceso a los insumos, incluida la tierra. Para que la investigación, la capacitación y los proyectos sean eficaces deben tener en cuenta las distintas funciones, necesidades y capacidades de los hombres y las mujeres. Es preciso que los programas de redes de seguridad propuestos tengan en cuenta la elevada proporción de mujeres en grupos de población excluidos, expuestos a la inseguridad alimentaria, así como el hecho de que, por regla general, son los primeros en perder el empleo. Las prioridades de políticas para el debate se derivan de la serie de documentos recientes de la FAO sobre el tema.

A. USO PRUDENTE DE LOS LIMITADOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS

35. Se prevé que la crisis financiera pondrá bajo presión la asignación de los presupuestos nacionales destinada a la agricultura, debido a la disminución de los ingresos gubernamentales a causa de la reducción de los ingresos fiscales y el aumento del gasto social. Por otro lado, la crisis financiera ha contribuido a aumentar la necesidad de inversiones públicas en el sector agrícola. En algunos países, como Kazajstán y la Federación de Rusia, se registra un aumento de los gastos en la agricultura.

36. En la Federación de Rusia, el Gobierno proporcionó 25 000 millones de rublos rusos (RUB) a Rosselkhozbank, el Banco Agrícola Ruso, a una tasa de interés especial y 4 000 millones de RUB a Rosagroleasing, una empresa de arrendamiento de equipos agrícolas de propiedad del Estado. Además, algunos bancos apoyados están obligados a proporcionar el 100 % de préstamos subvencionados para los proyectos agrícolas. El Gobierno de la Federación de Rusia proporcionó también 60 000 millones de RUB para el presupuesto agrícola en 2008 y otros 21 000 millones de RUB para 2009-2010 (Serova, 2008). En Kazajstán, el Gobierno inyectó el equivalente de 1 000 millones de USD en la agricultura para hacer frente a la crisis y actualmente el presupuesto destinado a la agricultura es seis veces mayor de lo que era hace dos años.

37. En Ucrania, que tiene problemas financieros más graves, el Gobierno redujo el presupuesto oficial del sector agrícola a 6 370 millones de UAH en 2009, lo que representa una disminución del 42 % en comparación con 2008. Sin embargo, en mayo de 2009, el Gobierno invirtió una cantidad extra de 22 000 millones UAH en el sector, principalmente como apoyo directo a los ingresos. Pero la cuestión fundamental no es la cuantía de los gastos, sino la prudencia y la eficacia en función de los costos que hace especial hincapié en la preocupación por la eficiencia en el diseño y la aplicación de las estrategias y las medidas de políticas.

B. PRIORIDADES DE POLÍTICA A CORTO – FRENTE A MEDIO - Y LARGO PLAZO

38. Los gobiernos no deberían adoptar políticas a corto plazo que sean incompatibles con objetivos de desarrollo a largo plazo. Las políticas a corto plazo, como reacción frente a las crisis, deberían reforzar y no contraponerse a las estrategias de desarrollo a largo plazo. Demasiado a menudo las políticas de respuesta a las crisis se elaboran sin tener en cuenta todas las repercusiones, directas e indirectas, los efectos a plazos más largos o las posibles consecuencias no buscadas. Por ejemplo, las políticas a corto plazo que originan señales incentivadoras equivocadas, distorsiones del mercado, o que perturban las reformas, pueden traducirse en el despilfarro de los escasos recursos y tienen a veces un efecto duradero.

⁶ Véase el informe FAO/IFAD/ILO Workshop on Gaps, trends and current research in gender dimensions of agricultural and rural employment: Different pathways out of poverty. Roma, 31 de marzo a 2 de abril de 2009 at <http://www.fao-ilo.org/fao-ilo-gender/en>

C. ASISTENCIA ALIMENTARIA Y ALERTA TEMPRANA

39. Es necesario que los gobiernos y los organismos internacionales amplíen la asistencia alimentaria, cuando ello sea inevitable, creen redes de seguridad social y capacidades de alerta temprana y respuesta rápida, y combinen dichas redes para la seguridad alimentaria, con medidas encaminadas a mejorar el acceso a los alimentos a través de los canales de mercado normales de forma que se garantice el uso eficaz de los escasos recursos destinados a la asistencia alimentaria. Los sistemas de alerta temprana, incluidos los que cuentan con el apoyo de la FAO, deberían establecerse a nivel de explotación agrícola o agricultor y de los ministerios de agricultura, para integrar la información de mercado con los métodos de estadística y las misiones de evaluación, con objeto alertar a las autoridades y los organismos internacionales sobre la urgente necesidad de adoptar medidas de asistencia alimentaria.

D. PROGRAMAS DE PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS CON PAQUETES DE INSUMOS, CRÉDITO Y FORMACIÓN EN EXTENSIÓN

40. El estímulo de la producción de alimentos unido a la asistencia alimentaria representa el enfoque de doble componente para reducir el hambre y una válida respuesta a esta doble crisis. Contribuye a que los alimentos sean accesibles a las personas más vulnerables y, al mismo tiempo, ayuda a los productores, especialmente a los pequeños propietarios, a aumentar su producción y sus ingresos. Los programas deberían tener el objetivo de acelerar a nivel local la adaptación y difusión de las tecnologías actualmente existentes. Muchos países de la región disponen de un considerable potencial de crecimiento de los rendimientos todavía por realizar.

E. CONTINUACIÓN DE LAS REFORMAS

41. Los gobiernos deberán proseguir y acelerar las reformas para mejorar el traspaso de la propiedad y la adquisición de plenos derechos de propiedad de la tierra y de otros bienes agrícolas y rurales productivos y para mejorar el entorno empresarial de las explotaciones agrícolas, especialmente con respecto a las pequeñas y medianas empresas (PYME).

42. Con los recursos gubernamentales dilatados hasta el límite y el crédito bancario restringido, los agricultores necesitan movilizar todos los recursos posibles. La propiedad limitada de la tierra es un obstáculo para todo agricultor que desee aumentar al máximo sus ingresos con los bienes de que dispone u obtener más bienes. Son muchos los países que deben completar el proceso de reforma para que los mercados de productos básicos y de tierras puedan funcionar eficientemente. Puede haber una tendencia a retardar el proceso de reforma durante la presente crisis económica, pero la realización de reformas ulteriores pueden contribuir a movilizar inversiones a medida que se va recuperando la economía.

43. En diversos países donde la reforma es lenta el sector de la agricultura sigue sufriendo graves pérdidas debido a las actuales políticas de establecimiento de precios y las restricciones al comercio. Estas medidas impiden que los agricultores nacionales puedan competir en los mercados mundiales y es posible que puedan aumentar la brecha entre la pobreza urbana y la pobreza rural.

44. Algunos países podrían realizar aún mejoras considerables por lo que respecta a los derechos de propiedad de la tierra. En algunos países la propiedad privada de la tierra estaba limitada todavía por la constitución y los acuerdos sobre arrendamiento aumentan la incertidumbre y los obstáculos a la inversión. Donde ya se ha llevado a cabo la privatización de la tierra, todavía hay margen para aumentar la reforma y la productividad mediante el establecimiento de registros catastrales que faciliten la formación de mercados de tierras (FAO, 2009a).

F. RONDA DE DOHA DE NEGOCIACIONES COMERCIALES DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC)

45. La Ronda de Doha de negociaciones comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) debería completarse para que se restablezca la confianza en el sistema comercial internacional con reglamentos y acuerdos multi o plurilaterales y a través de políticas comerciales abiertas y responsables. La experiencia de muchos países que han utilizado políticas comerciales restrictivas para hacer frente a la crisis de los precios de los alimentos, y el aumento del proteccionismo a que se ha asistido desde la crisis financiera, han provocado desconfianza en el sistema comercial mundial y aumentado el costo de la actividad empresarial en los mercados internacionales. Un acuerdo de la Ronda de Doha sería un paso importante para recuperar la confianza en el sistema comercial y disminuir las distorsiones que limitan el comercio y crean incertidumbre entre los agricultores y los comerciantes. Aunque los países pueden tener la tentación de contener la exposición de sus propios consumidores y productores a la volatilidad del mercado mundial, una manera de proteger la seguridad alimentaria en un mercado mundial es ampliar el comercio y reducir las políticas que lo limitan. No obstante, en las negociaciones la seguridad alimentaria debe ocupar el lugar que le corresponde.

G. PRIORIDADES A LARGO PLAZO

Estimular el crecimiento económico

46. En el pasado, la mejor estrategia para disminuir la pobreza, mejorar la seguridad alimentaria e incrementar la productividad agrícola ha sido aumentar el crecimiento económico. Según se indica en el estudio de la FAO sobre el aumento del hambre y la subnutrición, la crisis económica ha empujado a situaciones de hambre a más personas de cuanto ha contribuido la crisis de los precios de los alimentos. Además, en la mayoría de los países la duración de la recesión económica es más larga que la de la subida de los precios de los alimentos. El sector agrícola se beneficia del crecimiento de la economía no agrícola porque contribuye a disminuir la mano de obra y el desempleo en el sector y, por consiguiente, aumenta la productividad de la mano de obra. El restablecimiento del crecimiento económico debe constituir una elevada prioridad; disminuye el desempleo, aumenta los ingresos familiares, aumenta los recursos presupuestarios que destina el gobierno a los programas de protección social, y sostiene el desarrollo económico.

Fortalecer la inversión (pública y privada) y la investigación y desarrollo agrícolas

47. En el Informe del Banco Mundial de 2008 sobre el desarrollo se declara que los países en desarrollo “durante los últimos 20 años han sido desatendidos y no han recibido inversiones suficientes. Mientras que el 75 % de los pobres del mundo viven en las zonas rurales, sólo el 4 % de la ayuda oficial para el desarrollo se destina a la agricultura en los países en desarrollo.” Tanto los gobiernos como los organismos internacionales y los programas de donantes deben dar prioridad a la inversión en la agricultura. La función de los gobiernos es la investigación y el desarrollo, la inversión en infraestructuras y la mejora del entorno empresarial para que el sector privado pueda invertir. Para los inversionistas extranjeros es importante contar con un entorno institucional y normativo favorable, ya que la IED ha demostrado ser un elemento esencial para el crecimiento de la productividad y la competencia en las industrias agrícolas y alimentarias de la economías en transición.

48. Algunos gobiernos han disminuido el impuesto sobre las compañías, pero esta reducción sólo puede tener un efecto limitado. Debería impulsar las inversiones nacionales y extranjeras pero es probable que el efecto de la desaceleración de la economía y las incertidumbres en cuanto a las perspectivas sean más importantes para las decisiones en materia de inversiones. Las encuestas indican que la inestabilidad del entorno político y económico, las ambigüedades del sistema jurídico y la corrupción representan los principales obstáculos para la IED en la región.

49. Las inversiones en bienes públicos, como el riego y las carreteras, contribuyen más al crecimiento agrícola que otros gastos públicos, (p. ej. las subvenciones a las explotaciones

agrícolas). Las inversiones en infraestructuras rurales tienen dos efectos importantes. En primer lugar, conectan a los agricultores con los mercados, mediante la reducción de los costos de transporte, e incorpora a los pequeños agricultores en las cadenas de suministro modernas. Las inversiones en infraestructuras rurales contribuyen también a disminuir las dificultades que encuentran los agricultores para suministrar productos que tengan la calidad requerida por las cadenas de suministro modernas. En segundo lugar, las inversiones en infraestructuras rurales facilitan el acceso de los trabajadores rurales a las zonas urbanas y movilizan más empleos no agrícolas, incluidos los inversionistas extranjeros. Los programas de obras públicas también pueden ser un instrumento eficaz para integrar a la mujer en el mercado del trabajo pero, por regla general, requieren una asistencia especial para subsanar el hecho de que sus conocimientos especializados y la preparación profesional son insuficientes o anticuados, y reconocer a las empresarias un acceso igual a los insumos y recursos como, por ejemplo, crédito, tierras o información.

Mejorar el funcionamiento del mercado para facilitar la transmisión de los precios y la integración con los mercados

50. Los agricultores, los consumidores y la economía nacional se benefician de la mejora de la eficiencia del mercado, de las infraestructuras de transporte y de los sistemas de información sobre los mercados, así como del aumento de la competencia, de la eficiencia y la transparencia de la cadena de comercialización. Los gobiernos tienen la función de crear este ambiente propicio.

51. Los gobiernos deberían apoyar el establecimiento de cadenas de suministro modernas estimulando las inversiones extranjeras, pero también mediante políticas que favorezcan la integración de los agricultores. El poder de negociación de los (pequeños) agricultores aumenta a través de las asociaciones de agricultores, que también son útiles para reducir los costos de transacción.

52. Los gobiernos deberían certificar normas de calidad e inocuidad para las cadenas de suministro modernas. Invertir en la certificación pública y las normas acrecienta el poder de contratación de los agricultores y garantiza un pago adecuado por la calidad. Los gobiernos deberían facilitar también el acceso al crédito rural para que los agricultores puedan hacer las inversiones que sean necesarias.

Instrumentos de gestión de riesgos para los agricultores

53. Los riesgos relacionados con el rendimiento y la variabilidad de los precios pueden atenuarse mediante el empleo de buenos instrumentos de gestión de riesgos, como los seguros de rendimiento de las cosechas, de los precios y de los ingresos, los sistemas de información sobre el mercado y la facilitación de contratos. Los gobiernos deberían prestar asistencia al sector privado poniendo a disposición dichos instrumentos y utilizar medidas de incentivación prudentes para estimular su adopción. Al elaborar y aplicar los instrumentos de gestión de riesgos es importante tener en cuenta las funciones de adopción de decisiones que desempeñan tanto las mujeres como los hombres en el ámbito familiar.

Fortalecer el desarrollo rural y las inversiones en infraestructuras rurales

54. Las economías rural y agrícola están relacionadas entre sí de muchas maneras pero no son la misma, por lo que deberá tenerse en cuenta en las políticas rurales. El desarrollo rural requiere una atención específica, incluidas las infraestructuras sociales, tales como escuelas y servicios de atención infantil, hospitales y clínicas, centros comunitarios con bibliotecas, conexiones a Internet y servicios de enseñanza para adultos. Estas medidas de apoyo son territoriales y no sectoriales, y sirven para mejorar el entorno empresarial rural, así como la capacidad de los habitantes de las zonas rurales de fortalecer el capital humano, acrecentar las oportunidades económicas y mejorar la calidad de la vida.

Invertir en la protección social o en la creación de redes de seguridad

55. Las redes de seguridad social comprenden programas específicos de distribución de alimentos para proteger a las poblaciones vulnerables, así como planes orientados de transferencia de efectivo, programas de alimentación y planes de empleo. La protección social debe amortiguar los principales efectos de las crisis de mercado y financieras, con el fin de limitar las consecuencias a largo plazo. Por ejemplo, cuando el desempleo aumenta, los ingresos disminuyen y los precios de los alimentos o la escasez de los mismos ponen en peligro a las familias, éstas pueden verse obligadas a vender bienes valiosos, interrumpir la formación de sus hijos o padecer malnutrición. Las medidas de creación de redes de seguridad son transitorias y están orientadas a la mitigación de las peores consecuencias de una crisis financiera o alimentaria.

H. CONCLUSIONES

56. Las políticas para hacer frente a un entorno económico tan arriesgado no son simples fórmulas o rápidos remedios, porque es probable que las condiciones económicas adversas y las consecuencias para la pobreza y la inseguridad alimentaria persistan durante algún tiempo en algunas partes de la región. En este documento se ha hecho hincapié en la diversidad de las condiciones en Europa central y oriental y en Asia central, y se han examinado los enfoques de políticas de seguridad alimentaria y los principios normativos que podrían ser sostenibles en el futuro.

57. El debate respecto de las prioridades en materia de políticas que se sugieren para los países de Europa central y oriental y de Asia central se refiere a una amplia gama de países, que varían desde países con economías de elevados ingresos a países con economías de bajos ingresos, y de países ya integrados en la Unión Europea a países que se encuentran en las primeras fases de reformas y de reestructuración del mercado. Algunos países han tenido claramente un éxito mayor que otros, y mucho puede aprenderse de los éxitos que han logrado. Se trata de una oportunidad para aprender enseñanzas mediante el intercambio de experiencias y compartiendo los éxitos y los fracasos entre países que han procedido siguiendo distintos caminos durante los últimos 20 años. En los primeros años de transición (1993-2002) hubo un activo intercambio de experiencias y conocimientos especializados de transición bajo los auspicios de la OCDE. Esto podría servir de modelo útil para el diálogo en materia de políticas en la región, y un foro de este tipo podría ser hospedado por la FAO.

58. Cabe prever que los efectos del cambio climático pronosticados y las necesarias medidas de adaptación puedan ser comparables en condiciones climáticas, ecológicas y socioculturales similares. Actualmente no existe ninguna plataforma regional de trabajo para intercambiar informaciones y falta una cooperación regional que permita superar la escasez de financiación y de servicios de investigación. Es necesario crear una plataforma para que los representantes de los países puedan intercambiar informaciones sobre los efectos del cambio climático en la agricultura, analizar la situación actual de los marcos normativos y de investigación que se ocupan de las cuestiones relacionadas con el cambio climático en los países de Europa oriental y Asia central, prestando mayor atención a la identificación de posibles fuentes de asistencia técnica.

VIII. REFERENCIAS

FAO. 2006. “La larga sombra del ganado” problemas ambientales y opciones”. Informe para la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma (Italia).

FAO. 2009a. Mizik, T. . “The Diversity of the Agriculture in the Selected Former Soviet and Western Balkan Countries” Informe para la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación preparado por la Universidad de Corvinus (Budapest).

FAO. 2009b. Csaki, C. & Jambor, A. “The Diversity of Effects of EU Membership on Agriculture in New Member States”, Informe para la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación preparado por la Universidad de Corvinus (Budapest).

- FAO. 2009c. Meyers, W.H. & Kurbanova, G.** 2009. "Impacts of the Global Economic and Financial Crisis on Food Security in Eastern Europe and Central Asia" Background paper for the United Nations Conference on Social Impact of the Economic Crisis in Eastern Europe, Turkey and Central Asia, Almaty, Kazakhstan. 7-8 de diciembre de 2009.
- FAO. 2009d. Swinnen, J.F.M. & Van Herck, K.** "The Impact Of the Global Economic And Financial Crisis on Food Security and the Agricultural Sector of Eastern Europe and Central Asia." Background paper for the UN Conference on Social Impact of the Economic Crisis in Eastern Europe, Turkey and Central Asia, Almaty, 7-8 de diciembre de 2009.
- FAO. 2009e.** "El estado de los mercados de productos básicos agrícolas: Los precios altos de los alimentos y la crisis alimentaria - experiencias y lecciones aprendidas." Roma (Italia).
- FAO. 2009f.** Research Institute for Agricultural Economics (AKI), Budapest "An Assessment of the Impacts of the Global Financial and Economic Crisis on the Agrofood Sector of Central and Eastern European and Central Asian Countries, based on Studies for Armenia, Hungary, Kyrgyzstan and Ukraine
- FAO. 2009g. Swinnen, J.F.M. & Van Herck, K.** "Policy Response to Challenges in Agriculture and Rural Development in the Europe and Central Asia Region: Sharing Experience and Enhancing Cooperation in the Region, Documento técnico para la 27.ª Conferencia Regional para Europa.
- FAO. 2009b.** Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo: Crisis económicas - repercusiones y enseñanzas extraídas" Roma (Italia).
- Hoelscher, P., Alexander, G. & Scholz, W.** 2009. "Preventing and reducing poverty in times of crisis- the role of non-contributory cash transfers." Background paper for the United Nations Conference on Social Impact of the Economic Crisis in Eastern Europe, Turkey and Central Asia, Almaty, 7-8 de diciembre de 2009.
- Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible. 2008.** "Financial Crisis Threatens Global Trade Flows, WTO Says". Bridges Weekly Trade News Digest. Vol. 12. No. 39. 19 de noviembre de 2008.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) 2009.** "Agricultural Policies in Emerging Economies: Monitoring and Evaluation 2009," OECD. París.
- Serova, E. 2008.** "Impact of the global financial crisis on Russian and Kazakh agriculture" Presentation at the FAO-UNDP Europe and Central Asia Regional Consultation, 4-5 December 2008, Budapest.
- Banco Mundial. 2009a.** "Adapting to Climate Change in Europe and Central Asia." World Bank. Washington, D.C. 116 pp.
- Banco Mundial. 2009b.** "Turmoil at Twenty: Recession, Recovery and Reform in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union". Banco Mundial. Washington, EE.UU.
- Banco Mundial. 2009c.** "Migration and Remittance Trends 2009". Migration and Development Brief 11. Development Prospects Group. Banco Mundial. Noviembre 9.
- Zhang, Y., Thelen, N. & Rao, A.** 2009. "Social Protection in Fiscal Stimulus Packages: Some Evidence" A UNDP/ODS working paper. Office of Development Studies, UNDP, New York, September.