



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Distr.  
RESTRINGIDA  
LC/R.2142 /c.1  
28 de diciembre de 2007  
ORIGINAL: ESPAÑOL

Foro sobre la Aplicación Regional del Desarrollo Sostenible

Santiago de Chile, 28 y 29 de noviembre de 2007

**AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, TIERRA, SEQUÍA Y DESERTIFICACIÓN:  
OBSTÁCULOS, LECCIONES Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO  
SOSTENIBLE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**



2007-1105

146195



La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (CDS) fue establecida en diciembre de 1992 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, con el fin de asegurar el efectivo seguimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), conocida también como la “Cumbre de la Tierra”.

La Comisión es responsable de examinar los adelantos logrados en la aplicación del Programa 21, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, así como de proveer apoyo político para el seguimiento del Plan de aplicación de las decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (2002) a nivel local, nacional, regional e internacional. En esta Cumbre se reafirmó que la Comisión es el foro de alto nivel más importante sobre desarrollo sostenible dentro del sistema de las Naciones Unidas. En 2003, la Comisión en su undécimo período de sesiones acordó que las comisiones regionales debían enmarcar dentro de sus actividades foros regionales de seguimiento de los acuerdos sobre desarrollo sostenible.

Durante el trigésimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, que se celebró en San Juan de Puerto Rico en junio de 2004, se aprobó la resolución 602(XXX), en virtud de la cual se acordó enmarcar en las actividades de la Comisión un foro sobre la aplicación regional de las decisiones adoptadas en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002) y solicitar al Secretario Ejecutivo de la CEPAL que lo convocara teniendo en consideración el ciclo de aplicación bienal de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

En cumplimiento de dichos mandatos, la CEPAL organizó el primer Foro de Aplicación Regional del Desarrollo Sostenible en enero de 2006, oportunidad en la que se trataron los siguientes temas: energía para el desarrollo sostenible, desarrollo industrial, contaminación del aire y la atmósfera, y cambio climático.

En el segundo Foro de Aplicación Regional del Desarrollo Sostenible se examinaron las experiencias y lecciones aprendidas, las limitaciones y los desafíos que América Latina y el Caribe ha enfrentado en los últimos años en relación con la agricultura, el desarrollo rural, la tierra, la sequía y la desertificación en su relación con el desarrollo sostenible. Este foro es una importante ocasión para intercambiar experiencias y lecciones aprendidas en la región en la aplicación del Programa 21 y de los acuerdos de la Cumbre de Johannesburgo que, junto con mandatos tales como los objetivos de desarrollo del Milenio, son las metas que la comunidad internacional se ha fijado para alcanzar un desarrollo con sostenibilidad. Se contribuye así a la construcción de una perspectiva latinoamericana y caribeña para la evaluación global del cumplimiento del compromiso de dar mayor sostenibilidad a nuestro desarrollo.

Para dar apoyo a este segundo foro, la CEPAL preparó un documento que contiene información regional sobre los temas mencionados, titulado “Agricultura, desarrollo rural, tierra, sequía y desertificación: resultados, tendencias y desafíos para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe” (LC/L.2831).

En el foro se abordaron todos los temas seleccionados. En el curso de las deliberaciones se identificaron los obstáculos, las experiencias, las lecciones y los desafíos, los que se reflejan en el presente documento.

## CONTEXTO GENERAL

1. La región presenta altas tasas de crecimiento de la producción agropecuaria, que supera el aumento promedio del producto interno bruto, lo que no se ha traducido en una reducción de los niveles de pobreza.
2. La agricultura y el desarrollo rural se desenvuelven en un contexto de cambio climático, lo que a largo plazo tendrá un impacto impredecible sobre la vida de los seres humanos y el funcionamiento óptimo de los ecosistemas de los que dependen.
3. La agricultura de América Latina y el Caribe se desenvuelve en un contexto internacional caracterizado por la existencia de considerables subsidios agrícolas y barreras de acceso en los países desarrollados, junto con un aumento de la demanda internacional de productos primarios.
4. El patrón de crecimiento de la agricultura en la región debe entenderse a la luz de los procesos de integración y de liberalización comercial que se están produciendo y los esquemas de inserción internacional, lo que requiere de una evaluación integral de su impacto.
5. En la región existen altos niveles de pobreza que deben ser enfrentados y, en muchos casos, hay una estrecha interrelación entre pobreza y degradación del medio ambiente y los recursos naturales.
6. América Latina y el Caribe es una región con una gran biodiversidad, una extensa cubierta forestal y variados ecosistemas tanto húmedos como secos y áridos, vulnerables al impacto del cambio climático y a procesos de degradación, y una significativa proporción de tierras secas.
7. Los países ven con preocupación los niveles crecientes de degradación de la tierra, desertificación y sequía que afectan a buena parte de la región e inciden sobre la seguridad alimentaria.
8. Los países de la región consideran la necesidad de adoptar un enfoque integral y holístico con respecto a los temas tratados en el foro, y de enfatizar las estrechas interrelaciones entre ellos.
9. La región ha logrado avances en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio, pero estos son dispares, particularmente en relación con las zonas rurales y los pueblos indígenas. El avance en relación con el objetivo 8, relativo al establecimiento de alianzas globales para el desarrollo, es fundamental para que los países puedan conseguir mayores recursos financieros y tecnológicos para su cumplimiento.
10. Los países identificaron la carencia de recursos financieros como un obstáculo, y concordaron en la necesidad de acceso fácil a los fondos de los organismos financieros internacionales y una cooperación internacional permanente.
11. Asimismo, destacaron la importancia de la transferencia de tecnología e inversión en investigación y desarrollo, junto a la necesidad de fomentar la difusión de información, la sensibilización y la participación de la sociedad civil en los temas objeto de este foro.
12. Los países concordaron también en que el fortalecimiento de la gestión integrada del desarrollo rural, la agricultura y el medio ambiente constituye un desafío para la región.

## AGRICULTURA

En la reunión se identificaron las siguientes materias:

### *Obstáculos*

1. La productividad agrícola se ve afectada negativamente por los procesos de degradación, desertificación, salinización y contaminación de tierras, así como por la creciente escasez y contaminación de los recursos hídricos que se está produciendo en la región.
2. El cambio climático aumenta la frecuencia e intensidad de los fenómenos naturales extremos (en particular huracanes y sequías), lo que ejerce un fuerte impacto sobre las poblaciones rurales, principalmente las más desfavorecidas, y gatilla procesos migratorios dentro y hacia fuera de los países. Asimismo, este afecta negativamente a la producción agrícola y a la superficie forestal.
3. Las migraciones generan procesos de envejecimiento poblacional en las zonas rurales y abandono de tierras, lo que a su vez favorece la degradación.
4. Una de las principales preocupaciones de la región son las altas tasas de deforestación, causada entre otras cosas por la ampliación de la frontera agropecuaria, los incendios forestales, el consumo de leña y los fenómenos de carácter climático.
5. Existe una brecha entre la agricultura de pequeños productores de subsistencia y los grandes productores vinculados a las cadenas globales de comercio que debe ser considerada.
6. El sistema de precios no toma en consideración las externalidades ambientales que modifican los patrones de uso de la tierra
7. Los altos precios de la energía afectan negativamente a la agricultura e inducen procesos de deforestación.
8. La evolución de precios a nivel internacional condiciona los patrones productivos de la agricultura.
9. La falta de coordinación, coherencia, consistencia y permanencia de los mecanismos de cooperación afecta la eficacia y eficiencia del uso de los recursos financieros.

### *Experiencias y lecciones aprendidas*

1. Fortalecimiento de los corredores biológicos mesoamericano y caribeño, experiencias que pueden ser replicables en otras zonas de la región.
2. Incipientes enfoques socioterritoriales para la aplicación de políticas.
3. Facilitación de la implementación de las prioridades nacionales y regionales en la lucha contra la desertificación y sequía como herramientas estratégicas para el desarrollo agrícola.

4. Desarrollo y aplicación de instrumentos de fomento, en particular de riego, dentro de las estrategias de desarrollo agrícola, que permitan el establecimiento de asociaciones público-privadas y la concertación de acuerdos de producción limpia, junto con impulsar buenas prácticas agrícolas.
5. Promoción de la participación social.

#### *Desafíos*

1. Identificar los actores involucrados y sus responsabilidades, así como evaluar los sistemas de incentivos que determinan en última instancia su conducta.
2. Analizar el impacto de la expansión de los cultivos con mayores tasas de crecimiento sobre la población que habita en los respectivos territorios.
3. Examinar las potencialidades de la agricultura urbana y periurbana.
4. Considerar las particularidades locales.
5. Promover y profundizar procesos de participación ciudadana, con especial atención a las comunidades campesinas y los pueblos indígenas.
6. Vincular las estrategias de reducción de la pobreza con los demás objetivos de desarrollo del Milenio.
7. Ampliar la investigación sobre los efectos potenciales del desarrollo de los biocombustibles.
8. Evaluar los efectos del uso de agroquímicos de nueva generación en el medio ambiente y la salud.
9. Establecer programas para el manejo integrado del agua, con el objeto de promover su uso más eficiente, controlar su calidad y asegurar un mayor acceso a ella de la población rural.
10. Evaluar la distribución de los efectos del cambio climático y los desastres naturales sobre la población.
11. Realizar valoraciones integrales de los servicios que presta la naturaleza, más allá de los asociados a la captación de carbono.
12. Perfeccionar los mecanismos de financiamiento y transferencia de tecnologías para contribuir al mejoramiento de los mecanismos de adaptación al cambio climático.
13. Incluir la variable climática y la capacidad de adaptación del medio ambiente al cambio climático en las políticas de desarrollo agrícola.
14. Profundizar la investigación agraria, con miras a mejorar la productividad y a adaptar los productos agrícolas a los cambios de los patrones climáticos, junto con promover la difusión de información entre los agricultores.

## DESARROLLO RURAL

Los delegados destacaron la dificultad de considerar la identidad propia de la agricultura y el desarrollo rural, sin desconocer los estrechos vínculos que los unen, por lo que algunos de los comentarios incluidos en la sección sobre agricultura son extensibles a la temática del desarrollo rural. En la reunión se identificaron las siguientes materias:

### *Obstáculos*

1. En algunos países de la región la tenencia de la tierra se caracteriza por la existencia de muchos pequeños agricultores que poseen limitadísimas extensiones de tierra, lo que ni siquiera les permite satisfacer las necesidades familiares y provoca desarraigo y emigración a las ciudades, lo que además lleva asociado importantes problemas sociales. En todo caso, se reconoce la existencia de distintos arreglos institucionales, regímenes y leyes nacionales que permiten asegurar el acceso y la tenencia.
2. Hay dificultades para el acceso a las fuentes de financiamiento y crédito agrario, en particular para la población rural.
3. La parcelación de responsabilidades y competencias en las distintas instituciones públicas impide una visión holística del desarrollo rural, y fracciona las políticas e intervenciones públicas.
4. Existen limitaciones para la continuidad en la ejecución de las políticas públicas destinadas al logro de transformaciones que requieren plazos de varios años y para la evaluación de su impacto.

### *Experiencias y lecciones aprendidas*

1. En algunos países se han dado esfuerzos, en colaboración con las organizaciones sociales comunitarias, para abordar en forma integral los temas asociados con el desarrollo rural, en particular el agua, la gestión integrada de cuencas, el ordenamiento territorial y los instrumentos de gestión ambiental.
2. Es necesaria la creación de organismos intersecretariales o interministeriales para promover el desarrollo rural sustentable con asignación presupuestal y participación de las organizaciones campesinas y de la sociedad civil.

### *Desafíos*

1. Impulsar el desarrollo rural a través de programas de desarrollo integrados que abarquen las dimensiones económicas, sociales y ambientales, sin olvidar las dificultades de acceso al crédito.
2. Considerar que propiciar procesos de desarrollo rural implica proveer de servicios a las poblaciones rurales y reducir la vulnerabilidad de estas poblaciones ante distintos *shocks*, en particular los económicos y los asociados a desastres naturales.
3. Abordar el ordenamiento ambiental del territorio como una oportunidad para el desarrollo rural.
4. Evaluar el desarrollo de la infraestructura en relación con el desarrollo agrícola y rural, considerando adecuadamente el impacto ambiental asociado.

5. Promover la seguridad alimentaria.
6. Resolver las fallas de coordinación entre estrategias y acciones, y en la asignación de recursos relativos al desarrollo rural de la cooperación internacional y los gobiernos.
7. Promover la participación y el acceso a la información de la sociedad civil en la gestión del desarrollo rural sostenible.
8. Dado que los límites entre lo rural y lo urbano son censales y no económicos, redefinir los límites entre lo urbano y lo rural considerando que la agricultura sigue siendo la principal actividad económica en gran parte de los nuevos centros poblados calificados como urbanos.

## **TIERRA**

Los delegados acordaron utilizar la noción de tierra, que abarca las de suelo, agua y biota, entre otras cosas, y permite referirse más directamente al manejo de los recursos naturales, incluida la gestión integral del agua. En la reunión se identificaron las siguientes materias:

### *Obstáculos*

1. Las dificultades para el acceso a la tierra y la informalidad de su tenencia fueron reconocidas como problema importante, especialmente en situaciones posbélicas, que a su vez provocan conflictos sociales. Estos fenómenos están además estrechamente relacionados con la pobreza, la falta de acceso al crédito y la dificultad para la conservación de las áreas protegidas. En cualquier caso, se reconoce la existencia de distintos arreglos institucionales, regímenes y leyes nacionales que permiten asegurar el acceso y la tenencia.
2. La falta de consideración de información sobre la aptitud de los suelos provoca contradicciones en las políticas sectoriales, en particular las agropecuarias, forestales y ambientales, lo que impide el mejor uso posible de la tierra.
3. Se ha producido un aumento de procesos de salinidad y pérdida de nutrientes, junto a desequilibrios hídricos, y una disponibilidad de agua en calidad y cantidad inadecuadas.
4. Se puede constatar que en algunos casos no se aplican buenas prácticas en el uso de agroquímicos.
5. Existen algunas estrategias para la extensión de tierras de pastoreo que deterioran la tierra.
6. Hay una limitada cooperación entre los países de la región en materia de gestión sostenible de tierras.

### *Desafíos*

1. Reconocer que los procesos de degradación y deforestación magnifican el impacto de los desastres naturales y deterioran la calidad ambiental aguas abajo, proceso en el que poblaciones más vulnerables son las más afectadas.

2. Avanzar o profundizar los procesos de ordenamiento territorial.
3. Reconocer la cuenca como unidad de planificación territorial, mediante el gradual desarrollo de una gestión integrada de cuencas hidrográficas en la que se tomen en consideración la calidad y la disponibilidad.
4. Superar la situación de contaminación de los recursos hídricos, del aire y del suelo, a fin de asegurar el riego, la productividad agrícola y la inocuidad alimentaria. Asimismo, mejorar los sistemas de recolección y la disposición final de residuos sólidos en el sector rural.
5. Fomentar las mejores prácticas existentes en la agricultura y la utilización de agroquímicos.

## **SEQUÍA**

En la reunión se identificaron las siguientes materias:

### *Obstáculos*

1. Se reconoce la sequía y la degradación de tierras como serios obstáculos para el desarrollo de la región, que enfrenta fuertes reducciones de precipitación, que incluso provocan fenómenos de hambruna en los países de Centroamérica.
2. El fenómeno de El Niño y sus efectos asociados, como la sequía y los efectos negativos para la salud son recurrentes y permanentes en los países de la región.
3. Se reconoce la relación existente entre fenómenos extremos y acentuados (entre otros, sequía e inundaciones) y el cambio y variabilidad del clima, lo que influirá notablemente en la actividad económica de los países.
4. La existencia de políticas y estrategias sigue siendo muy insuficiente a nivel de los gobiernos y organismos internacionales, lo que también ocurre con los sistemas de alerta temprana para pronosticar y atender desastres naturales acumulativos como es el caso de la sequía.
5. Hay una ausencia de líneas base e indicadores que permitan incorporar la sequía en los sistemas de gestión de los países. Además, la deficiencia del monitoreo, el procesamiento y el seguimiento de los datos dificulta seriamente la posibilidad de hacer pronósticos.
6. Los fondos aplicables para emergencias por sequía y necesidades de seguridad alimentaria asociados se han desviado para paliar los daños asociados a otros desastres naturales.
7. El mal manejo agropecuario potencia la desertificación y degradación de las tierras.
8. No se cuenta con centros regionales que permitan enfrentar integralmente el problema de la sequía.

### *Experiencias exitosas y lecciones aprendidas*

1. Existencia de informes nacionales presentados a la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, en los que se indican los principales desafíos, incluida la sequía, como elementos central en el proceso de lucha contra la desertificación.
2. Se han desarrollado prácticas de producción agropecuaria de convivencia con la sequía.
3. Desarrollo de sistemas de alerta temprana y planes de contingencia ante las sequías.
4. Desarrollo de instrumentos de fomento, en particular de riego, como parte de la estrategia de lucha contra la desertificación, que permiten el desarrollo de asociaciones público-privadas.
5. Existencia de *softwares* y mecanismos de información, entre otros REDATAM, disponibles en países de la región para evaluar la sequía.

### *Desafíos*

1. Dar un trato diferenciado al problema de la sequía dentro de las estrategias de desarrollo rural.
2. Cuantificar los efectos económicos de la sequía y su evaluación temprana para aplicar políticas preventivas, en particular de gestión sostenible de las tierras.
3. Aplicar la planificación territorial como importante instrumento para enfrentar el problema.
4. Establecer sistemas de monitoreo sobre la eficacia de los instrumentos aplicados.
5. Desarrollar y aplicar sistemas de alerta temprana sobre la sequía, considerando la posibilidad de aprovechar los ya existentes sobre inundaciones.
6. Fomentar la coordinación interinstitucional e intersectorial, mediante la elaboración de políticas integrales en las que se contemple la gestión sostenible de tierras y el desarrollo rural.
7. Desarrollar mecanismos para enfrentar el problema de la seguridad alimentaria, considerando que en algunos casos el proceso de sequía es difícilmente reversible.
8. Dar prioridad a los esfuerzos de investigación y desarrollo para enfrentar el problema de la sequía, en particular mediante el desarrollo de tecnologías que permitan mantener la producción agropecuaria en áreas con déficit hídrico, reconduciendo las prácticas inadecuadas.
9. Fomentar redes y el intercambio permanente de información e indicadores entre países, así como el monitoreo de la ocurrencia e impactos de fenómenos climáticos extremos.
10. Considerar las sinergias entre los principales acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente para enfrentar el problema de la sequía.

## DESERTIFICACIÓN

Resaltando la fuerte incidencia de la desertificación en la región, que no solo afecta a las zonas secas, en la reunión se identificaron las siguientes materias:

### *Obstáculos*

1. El fenómeno de la desertificación es amplio, y abarca entre otros la erosión del suelo, su deterioro químico asociado a la acumulación de sales y la presión sobre los recursos hídricos, así como el descenso de la fertilidad natural y de la productividad ligado a prácticas insostenibles de explotación agrícola, lo que incide sobre la seguridad alimentaria.
2. No se tiene en cuenta el ordenamiento territorial y ambiental. Esto incide negativamente en los procesos de degradación y desertificación, lo que, sumado a las prácticas agrícolas no sustentables, provoca una gran incertidumbre sobre la rentabilidad futura agropecuaria y el desarrollo sostenible.
3. Dificultad de plasmar e implementar de manera integrada las estrategias nacionales relacionadas (desertificación, biodiversidad, cambio climático, y otras) a nivel de territorio, para lo cual el ordenamiento territorial es clave, sin olvidar la consideración de los debidos procesos de participación.
4. Hay dificultades para llegar a los sectores más desfavorecidos y distantes en términos geográficos de las intervenciones públicas relativas a la desertificación.
5. Ausencia de visibilidad del tema de la desertificación a nivel nacional, subregional, regional e internacional.
6. Falta de apoyo político y financiamiento para la aplicación de las medidas contempladas en la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía y los planes nacionales.
7. Limitada coordinación entre las tres convenciones; escasa participación de los actores involucrados, y falta de definición clara de sus papeles y responsabilidades, así como una gran competencia por los escasos recursos para su implementación.

### *Experiencias exitosas y lecciones aprendidas*

1. Existencia de programas de acción subregional.
2. Existencia de indicadores e información disponibles en la región.
3. Se están desarrollando estrategias en el marco de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía.
4. Ejemplos positivos de articulaciones público-privadas, sobre todo entre gobiernos y propietarios de tierras, para enfrentar el problema de la desertificación.

*Desafíos*

1. Fortalecer la aplicación de la legislación ya existente y el ordenamiento territorial, y fomentar una agricultura más sostenible.
2. Hacer hincapié en el manejo sostenible de la tierra para enfrentar las causas comunes de la desertificación y la sequía, y encontrar las soluciones comunes considerando su íntima relación con el cambio climático.
3. Reforzar el monitoreo del fenómeno de la desertificación así como de las intervenciones públicas orientadas a revertirlo.
4. Lograr la implementación de los programas y planes de acción nacional contra la desertificación.
5. Explorar en profundidad las relaciones entre la degradación de las tierras y el uso de pesticidas y fertilizantes, así como con los efectos de la mecanización en la producción agropecuaria.
6. Desarrollar y difundir el acervo de conocimientos tradicionales que posee la región para aplicarlos a la gestión sostenible de la tierra.
7. Fortalecer la sensibilización de la población en general y de los encargados de la adopción de decisiones.
8. Fortalecer la coherencia de la institucionalidad existente, no solo en relación con la desertificación, sino también en su articulación con el cambio climático y la biodiversidad.
9. Fomentar la transferencia de tecnología y de experiencias exitosas, y aprovechar el conocimiento técnico y académico existente en la región.
10. En vista de que la región sufre los efectos del proceso de cambio climático, lograr un incremento sustancial y permanente de la cooperación internacional.
11. Identificar las barreras que dificultan la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, y armonizar la labor derivada de las tres convenciones sobre el medio ambiente emanadas de la Cumbre de Río, logrando sinergias y su articulación con otras iniciativas internacionales, en particular los objetivos de desarrollo del Milenio.



