



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Consejo de Gobernadores – 25º período de sesiones
Roma, 19 y 20 de febrero de 2002

DOCUMENTO SOBRE EL TEMA DEL
25º PERÍODO DE SESIONES DEL CONSEJO DE GOBERNADORES

FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO: LA DIMENSIÓN RURAL

ÍNDICE

	PÁGINA
I. INTRODUCCIÓN	1
II. ERRADICACIÓN DEL HAMBRE Y LA POBREZA: UN NUEVO CONTEXTO TRAS LA CUMBRE DEL MILENIO	2
III. EXAMEN DE LAS CIFRAS Y OTROS ASPECTOS: LOS POBRES Y LOS DESAFÍOS QUE AFRONTAN	3
IV. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y LA CONFERENCIA SOBRE LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO	5
V. PAPEL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN LAS CORRIENTES DE CAPITAL Y LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA	10
VI. PROMOCIÓN DE UNA RONDA DE NEGOCIACIONES COMERCIALES CENTRADA EN EL DESARROLLO	12
VII. REDUCCIÓN DE LA CARGA DE LA DEUDA DE LOS PAÍSES POBRES	14
VIII. CUESTIONES SISTÉMICAS Y POLÍTICAS DE APOYO AL DESARROLLO Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA	15
IX. RESUMEN DE LAS CUESTIONES QUE HAN DE EXAMINARSE	16
X. FUNCIÓN DEL FIDA EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO	18

RECUADROS

1. Otras formas de financiar el acceso a la tierra, el agua y los activos productivos conexos	7
2. El Programa Nacional de Apoyo a la Microfinanciación en la India	8
3. Utilización del aumento de la AOD	9
4. La iniciativa italiana de canje de la deuda. Un nuevo ejemplo de desarrollo rural con un rostro humano	10
5. Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza	14

I. INTRODUCCIÓN

1. Todavía hoy, más de la quinta parte de la humanidad vive en condiciones de extrema pobreza y lucha por sobrevivir con menos de un dólar al día. Durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en septiembre de 2000, los dirigentes mundiales reconocieron que esta situación no era ni aceptable ni inevitable y se comprometieron a reducir a la mitad la pobreza extrema para el año 2015.
2. El FIDA, por su parte, a lo largo de casi un cuarto de siglo de actividad, ha centrado su atención en la pobreza rural y en la elaboración de enfoques innovadores para ayudar a hombres y mujeres pobres a aumentar sus ingresos y su producción y a encontrar una salida a la pobreza. Este objetivo se refleja en la declaración sobre la misión del FIDA, titulada “Dar a los campesinos pobres la oportunidad de salir de la pobreza”, e inspira el nuevo marco estratégico del FIDA para el período 2002-2006.
3. En el *Informe sobre la pobreza rural en el año 2001* preparado por el FIDA se pone de relieve que la mayoría de las personas en situación de extrema pobreza viven en zonas rurales y dependen de la agricultura y otras actividades conexas para su subsistencia. Aunque la cooperación internacional para el desarrollo da cada vez más prioridad a la pobreza, aún no se ha centrado plenamente en llegar a los pobres en su medio de vida –las zonas rurales– y en proporcionarles los instrumentos necesarios para consolidar sus fuentes de subsistencia. Como se destaca en el presente documento, el apoyo internacional a la agricultura ha disminuido enormemente durante el último decenio y la asistencia para el desarrollo en conjunto también se ha reducido de manera considerable. Ya es hora de reconocer que para reducir significativamente la pobreza, es preciso tratar el problema allí donde existe y adaptar en consecuencia el volumen y la dirección de la cooperación para el desarrollo.
4. La Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Financiación del Desarrollo, que se celebrará en México en marzo de 2002, ofrecerá la primera gran oportunidad tras la Cumbre del Milenio de aunar los diferentes componentes de la financiación y llegar a un acuerdo sobre los recursos necesarios para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio. En este sentido, no sólo es importante ocuparse del volumen y la efectividad de la financiación para el desarrollo, sino que también hay que tener en cuenta las principales áreas estratégicas a las que hay que dirigir la atención y los recursos. Dada la importancia esencial de la pobreza rural respecto del problema global de la pobreza, y dado el valor de la agricultura como fuente de empleo y medio de vida en los países pobres, el sector rural debería ser una de las esferas prioritarias de la estrategia para acelerar el desarrollo y reducir la pobreza. Esta es la razón de que para el Consejo de Gobernadores de este año se haya elegido como tema central la “Financiación del desarrollo: la dimensión rural”.
5. Habida cuenta de las actuales tendencias en la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y en las corrientes financieras privadas, y reconociendo que el desarrollo ha de basarse en los recursos y capacidades locales, el presente documento analiza de qué modo el aumento de la cooperación internacional para el desarrollo puede coadyuvar a un proceso amplio de desarrollo y a la reducción con mayor rapidez de la pobreza. A este respecto, en el documento se sostiene que para muchos países pobres, la canalización de la ayuda externa y las inversiones nacionales hacia el sector rural constituye una de las formas más eficaces de promover el rápido crecimiento económico y el desarrollo sostenible, además de ser el medio más directo para reducir la pobreza, erradicar el hambre y conservar el medio ambiente. Se invita a los Gobernadores a abordar esos temas y a poner de relieve de ese modo la pertinencia e importancia de la dimensión rural en la financiación del desarrollo.



II. ERRADICACIÓN DEL HAMBRE Y LA POBREZA: UN NUEVO CONTEXTO TRAS LA CUMBRE DEL MILENIO

6. **Más de la quinta parte de la población mundial vive en condiciones de extrema pobreza.** Unos 1 200 millones de personas viven con menos de un dólar al día. En torno al 75% de los pobres, es decir, 900 millones de personas, viven en zonas rurales y dependen para su subsistencia de la agricultura y la artesanía, el comercio y los servicios rurales conexos. El segmento de población pobre más vulnerable está formado por mujeres y hogares encabezados por mujeres, que representan una creciente mayoría dentro de los grupos en condiciones de pobreza extrema. Esta ‘feminización de la pobreza’ es una cuestión sumamente preocupante para el bienestar de las futuras generaciones.

7. **En la Cumbre del Milenio, la comunidad internacional aceptó el desafío de reducir a la mitad la pobreza y el hambre para el año 2015.** En septiembre de 2000, los dirigentes mundiales que asistieron a la Cumbre del Milenio se comprometieron a “reducir a la mitad, para el 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre”. El escaso consumo es sólo una dimensión de la pobreza, que está relacionada con otras dimensiones como la malnutrición, el analfabetismo, la corta esperanza de vida, la inseguridad, la impotencia y la baja autoestima. Conscientes del carácter multidimensional de la pobreza, los Estados Miembros de las Naciones Unidas adoptaron un enfoque en el que se perseguían diversas metas, e incluyeron objetivos relacionados con el desarrollo, la educación y la salud en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, cuyo objetivo principal es la reducción de la pobreza.

8. **El logro de los objetivos de desarrollo del milenio exige un crecimiento económico más rápido y amplio.** La tasa de reducción de la pobreza durante el último decenio fue muy inferior a la de los dos decenios anteriores. De hecho, no llegó a la tercera parte de la tasa necesaria para reducir a la mitad la pobreza en el mundo para el año 2015, y en el África subsahariana fue seis veces inferior. En esta última región, se calcula que para lograr el objetivo del milenio en relación con la pobreza será necesaria una tasa de crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) del 7%. En muchos países de ingresos bajos, habida cuenta de la importancia del sector rural en el empleo y la producción, la mejor forma, y a veces la única, de aumentar la tasa global de crecimiento económico y fomentar el desarrollo amplio y sostenible es mediante un desarrollo rural más rápido.

9. **Para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio se necesitarán medidas políticas acertadas, una buena gestión pública y un mayor volumen de financiación en condiciones muy favorables.** El desarrollo debe proceder de los propios países y basarse fundamentalmente en las capacidades locales y los recursos movilizados mediante un proceso autónomo de producción, ahorro e inversión. En ese contexto, nunca podrá insistirse demasiado en el papel de las políticas nacionales. No obstante, en este mundo cada vez más interdependiente es necesario intensificar la colaboración entre todas las partes interesadas, tanto públicas como privadas, y coordinar sus acciones para promover un proceso de crecimiento sostenible y afrontar los desafíos que la financiación del desarrollo plantea a largo plazo. La reducción a la mitad de la pobreza y el hambre para el año 2015 exigirá el establecimiento de un marco normativo que englobe, por una parte, políticas nacionales que ofrezcan a los grupos pobres un acceso pleno y justo a las oportunidades creadas gracias a los programas de reforma y, por otra, políticas internacionales que mejoren al acceso a los mercados de exportación, aumenten la transferencia de recursos a los países en desarrollo y favorezcan la estabilidad monetaria y financiera internacional.

10. **La Conferencia sobre la Financiación del Desarrollo se celebra en un momento muy oportuno para centrar la atención internacional en un programa de acción destinado a alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio.** La Conferencia ofrece una excelente ocasión a la comunidad internacional para transformar en medidas concretas los compromisos políticos asumidos en la Cumbre del Milenio. Los debates de la Conferencia deberían centrarse en determinar el modo más

eficaz de movilizar los recursos necesarios para lograr los objetivos del milenio y en establecer las esferas prioritarias a las que asignar esos recursos. Un aspecto fundamental a ese respecto es el modo de aumentar el impacto de la cooperación para el desarrollo con objeto de llegar a los pobres, allí donde viven, y respaldar aún más decididamente sus esfuerzos por conseguir medios de vida viables y salir así de la pobreza.

III. EXAMEN DE LAS CIFRAS Y OTROS ASPECTOS: LOS POBRES Y LOS DESAFÍOS QUE AFRONTAN

11. **La mayoría de los pobres vive en Asia y África, aunque el nivel de pobreza también es significativo en otras partes del mundo.** Más de dos terceras partes de los 1 200 millones de personas en situación de extrema pobreza viven en Asia y el Pacífico; casi la mitad se encuentra en Asia meridional. Una cuarta parte aproximadamente vive en el África subsahariana, en donde la extrema pobreza afecta a la mitad de la población. La pobreza, la esperanza de vida y los indicadores sociales conexos han empeorado en el África subsahariana durante los últimos años debido a las contiendas civiles, la pandemia de SIDA y los desastres naturales. Existen también importantes focos de pobreza en América Latina y el Caribe, en particular en las tierras altas y otras zonas marginales, así como en el Cercano Oriente y África del Norte, sobre todo en las zonas semiáridas.

12. **En torno al 75% de la población mundial pobre vive actualmente en zonas rurales, y en los próximos decenios predominará con toda probabilidad la pobreza rural.** Los países utilizan distintos umbrales de pobreza y consumo y diferentes límites entre zonas rurales y urbanas para calcular la pobreza. Teniendo en cuenta estas consideraciones, en el *Informe sobre la pobreza rural en el año 2001* preparado por el FIDA¹ y en diversos estudios del Banco Mundial, como el titulado *Desarrollo rural: de la visión a la acción*, de 1997², se estima que actualmente unas tres cuartas partes de las personas en situación de extrema pobreza viven en zonas rurales. Incluso si consideramos las hipótesis más altas en cuanto a desarrollo económico y migración de las zonas rurales a las urbanas, es probable que en 2020 el 60% de las personas en situación de extrema pobreza viva en zonas rurales y en 2035 la proporción sea del 50%.

13. **¿Quiénes son los pobres y a qué desafíos se enfrentan?** La mayoría de los pobres son agricultores con pequeñas explotaciones, trabajadores agrícolas sin tierras y otros grupos de campesinos pobres como artesanos, pescadores y silvicultores. Las mujeres rurales, los grupos tribales o indígenas y los habitantes de las zonas secas y con pocos recursos expuestas a la degradación son especialmente vulnerables a la pobreza, tanto crónica como transitoria. En el *Informe sobre la pobreza rural en el año 2001* se pone de relieve que los principales elementos que afianzan la pobreza son la falta de acceso de los grupos pobres a activos como tierra y agua, tecnología, mercados equitativos, servicios financieros e instituciones de apoyo. Además, si bien la mejora del acceso de los pobres a los insumos productivos es esencial, el establecimiento de las condiciones para que puedan participar en la adopción de decisiones a nivel local, que a veces se denomina *potenciación de la capacidad de acción de los pobres*, resulta decisivo para que ellos mismos puedan convertirse en instrumentos del cambio.

14. **En Asia y el Pacífico**, donde hay más de 800 millones de pobres, la pobreza se concentra sobre todo en las zonas rurales. Casi el 40% de los campesinos pobres vive en zonas desfavorecidas, como tierras altas y montañas alejadas, zonas costeras marginales y tierras secas. La característica principal de la población rural pobre es la falta de acceso a los activos productivos. Los principales problemas a

¹ FIDA, *Informe sobre la pobreza rural en el año 2001: el desafío consistente en acabar con la pobreza rural*, FIDA, Roma, 2001.

² Banco Mundial, *Desarrollo rural: de la visión a la acción*, Environmental and Socially Sustainable Development Studies y serie de monografías, n° 12, Banco Mundial, Washington, D.C., 1997.



los que se enfrentan los pequeños campesinos marginales son la falta de acceso a tecnología adecuada para las zonas de secano y marginales, servicios financieros y otros servicios de apoyo. Alrededor del 70% de los grupos indígenas del mundo, muchos de los cuales son particularmente vulnerables, vive en Asia y el Pacífico. Las mujeres están especialmente expuestas a la pobreza extrema y a menudo se enfrentan a grandes dificultades para aumentar sus ingresos y salir de la pobreza. El aumento de la propiedad y el control de los activos por parte de las mujeres, la reforma de los derechos de propiedad y usufructo de las minorías y los pueblos indígenas marginados y el fomento de la capacidad de los grupos pobres y vulnerables son indispensables para reducir la pobreza rural en la región.

15. En **África** hay 290 millones de pobres, la inmensa mayoría de los cuales vive en zonas rurales. En África occidental y central, la pobreza se concentra principalmente en la zona agroecológica de la sabana, donde son frecuentes las sequías, que depende del cultivo de cereales, algodón y cacahuetes y la cría de ganado. La pobreza está relacionada con el tamaño del hogar, la educación y el sexo del cabeza de familia. Las familias más pobres son las formadas por agricultores de subsistencia sin ganado. En África oriental y meridional, la incidencia de la pobreza es más elevada entre los pequeños agricultores, los pastores y los pescadores. No obstante, el potencial de crecimiento de la agricultura de pequeñas explotaciones es bastante alto, siempre que se adopten medidas para garantizar un acceso más equitativo a la tierra y el agua, así como el desarrollo de vínculos de mercado e infraestructura.

16. En **América Latina y el Caribe**, según la metodología para la evaluación de la pobreza del Banco Mundial, hay 78 millones de pobres, mientras que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima, utilizando otra metodología, que esa cifra asciende a 211 millones, de los cuales 77 millones viven en zonas rurales³. Los grupos más numerosos de población rural pobre están formados por pueblos indígenas y comunidades de campesinos. Los pequeños agricultores de regiones áridas y semiáridas y los trabajadores sin tierras de toda la región constituyen otros grupos numerosos de pobres. El 64% de los campesinos de la región vive por debajo del umbral de pobreza. El empobrecimiento rural está estrechamente relacionado con la pérdida gradual de tierras productivas, como consecuencia del abuso, la discriminación, las contiendas civiles y la escasa información sobre derechos de propiedad. Otros factores que afectan a la pobreza rural son las escasas inversiones públicas en educación y sanidad en las zonas rurales; la falta de inversiones en infraestructura rural; la insuficiencia de los servicios de apoyo a la agricultura; y las deficiencias a la hora de tratar cuestiones relacionadas con la heterogeneidad, el sexo y el origen étnico en las zonas rurales.

17. En el **Cercano Oriente y África del Norte**, donde hay 55 millones de pobres, la incidencia de la pobreza es mayor en las zonas rurales. Los grupos más numerosos de población rural pobre son los integrados por agricultores de secano, pescadores artesanales, pastores y jornaleros. La mayor incidencia de pobreza se da entre personas desplazadas, familias encabezadas por mujeres y minorías étnicas. El insuficiente acceso a la tierra y el agua y los efectos negativos de las sequías y las inundaciones tienen grandes repercusiones en los medios de vida de la población rural pobre, que ha de enfrentarse a problemas como la escasez de agua y tierra, el pequeño tamaño de las explotaciones, las limitaciones tecnológicas y la falta de instituciones financieras informales o comunitarias. La escasa densidad de población dificulta la comercialización de la producción y la provisión de servicios educativos y sanitarios. Las instituciones de la sociedad civil (cooperativas de comercialización, asociaciones de ahorro y crédito y comités de gestión de los recursos locales) que permiten la interacción con instituciones políticas, administrativas y económicas modernas no están aún bien desarrolladas.

³ CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2000-2001*, CEPAL, Santiago, 2001.



18. En las zonas rurales de todos los **países en transición de Europa central y oriental**, donde viven entre cuatro y 12 millones de pobres, dependiendo de los parámetros de pobreza utilizados para representar las características de algunos países de ingresos medios, existe un nivel significativo de pobreza, especialmente entre los jubilados y los campesinos que no pueden producir alimentos suficientes para garantizar su subsistencia. La mayoría de los campesinos pobres son pequeños agricultores, jornaleros, familias encabezadas por mujeres y personas desplazadas, y el mayor grado de pobreza se encuentra en las tierras altas y las montañas. Los agricultores pobres se caracterizan por tener pequeñas explotaciones, pocas cabezas de ganado, y sistemas de riego o regulación de las aguas únicamente en una pequeña parte de sus tierras. Puesto que existen pocas oportunidades de obtención de ingresos no agrícolas en las tierras altas, la mayoría de los hombres emigra, dejando en las explotaciones a mujeres, ancianos y niños. El desmoronamiento de las instituciones ha sido la causa fundamental de la pobreza en las familias, especialmente en las zonas rurales, donde el acceso a los servicios médicos y la educación es menor que en las zonas urbanas. No obstante, en la mayoría de los países en transición, la tasa de alfabetización es alta, al igual que la esperanza de vida. Además, la mortalidad infantil y la tasa de crecimiento demográfico están muy por debajo de la media de los países en desarrollo.

19. **En todas las regiones, la defensa del medio ambiente exige mejorar la base de activos de los pobres y establecer instituciones comunitarias eficaces.** La experiencia demuestra que el supuesto conflicto entre la pobreza y el medio ambiente es un falso problema. La mejora del acceso a los distintos tipos de activos y del control de éstos permite a los pobres aprovechar los recursos de manera más sostenible, aumentar su producción y reducir su vulnerabilidad. También es importante crear instituciones comunitarias eficaces para la gestión de los recursos comunes. El establecimiento de condiciones que permitan a los pobres identificar sus problemas y encontrar sus propias soluciones, convirtiéndose en instrumentos del cambio, es la clave para conseguir un desarrollo ecológicamente sostenible y reducir la pobreza. La realidad observada en África, Asia y América Latina muestra de qué modo las comunidades pueden influir considerablemente en el impacto ambiental de las actividades económicas en las zonas donde habitan.

IV. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y LA CONFERENCIA SOBRE LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO

20. **Se han concertado seis temas principales para la Conferencia sobre la Financiación del Desarrollo.** Estos temas son: i) la movilización de los recursos financieros nacionales para el desarrollo; ii) la movilización de los recursos internacionales; iii) la integración de los países en desarrollo en el sistema de comercio internacional; iv) el aumento de la cooperación financiera internacional; v) el fomento de la reducción de la deuda y la viabilidad; y vi) el aumento de la cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales para respaldar el desarrollo. Aunque la Conferencia presta especial atención a esos aspectos independientes, debe centrarse sin duda alguna en el logro de los objetivos de desarrollo del milenio. El hecho de que la mayoría de los pobres viva en zonas rurales, situación que no se modificará en un futuro próximo, explica la importancia fundamental de la pobreza rural y el desarrollo rural en relación con el problema de la pobreza. Por lo tanto, es necesario otorgar especial atención y prioridad a los requisitos del sector rural en materia de financiación y política. De hecho, el tema del Consejo de Gobernadores, “Financiación del desarrollo: la dimensión rural”, cobrará una creciente importancia a medida que la comunidad internacional trate de aplicar los compromisos asumidos en la Cumbre del Milenio.



21. **La agricultura y el sector rural, como fuente de alimentos, materias primas, empleo y mercados, guardan relación prácticamente con casi todos los demás aspectos de la economía.** De hecho, cuanto más pobre es un país, mayor es la proporción del PIB, el empleo total y las exportaciones que corresponde a la agricultura. Por consiguiente, el fomento de la agricultura y la eficiencia rural y la eliminación de los obstáculos a los que se enfrentan estos sectores en los países pobres deberían ser el eje de una estrategia de desarrollo que basa la reducción de la pobreza en los activos y las capacidades nacionales. No obstante, aunque durante el último decenio se ha intensificado la atención internacional a la pobreza, ha disminuido paradójicamente la proporción de la AOD destinada a la agricultura y al sector rural, donde vive la mayoría de los pobres, y la AOD en conjunto se ha reducido significativamente también. En consecuencia, el volumen de AOD destinado a la agricultura ha disminuido casi a la mitad, pasando de USD 4 900 millones en 1988 a USD 2 500 millones en 1999⁴. Paralelamente, en muchos países en desarrollo se han reducido los recursos nacionales destinados a la agricultura y a otras actividades productivas de los campesinos pobres. En el África subsahariana, por ejemplo, el gasto estatal en la agricultura ha pasado del 6,2% del gasto total en 1990 al 3,9% en 1998; en Asia meridional, del 8,4% al 5,4%; en América Latina, del 3,2% al 1,9%; y en el Cercano Oriente y África del Norte, del 4,1% al 1,1%⁵.

22. **Es necesario invertir la tendencia a la baja de las inversiones en agricultura y el sector rural –nacionales e internacionales– para poder alcanzar el objetivo de la Cumbre del Milenio en relación con la pobreza.** Además de aplicar políticas adecuadas de promoción del ahorro, las inversiones y la producción, es necesario movilizar muchos más recursos para financiar los esfuerzos de desarrollo necesarios. Como se ha indicado antes, a medio plazo, el desarrollo sostenible debe, y puede, basarse en el aumento del ahorro y las inversiones nacionales, sobre todo las inversiones privadas. No obstante, los recursos externos a menudo han contribuido significativamente a poner en marcha el proceso de desarrollo en muchos países. Muestra de ello es el caso de los Estados Unidos en el siglo XIX, cuando las inversiones de capital británico a largo plazo financiaron la construcción de la red ferroviaria y contribuyeron a facilitar el acceso a las tierras agrícolas de la región central del país. Esos recursos externos pueden proceder de intercambios comerciales, la inversión extranjera directa (IED) y la asistencia para el desarrollo. No obstante, la IED, al igual que la inversión nacional, exige un determinado nivel de recursos humanos, transportes, comunicaciones, energía y demás infraestructura física, junto con un entorno político y jurídico favorable. La desigual distribución geográfica de la IED pone de manifiesto ese aspecto. Por otra parte, el rápido crecimiento de las exportaciones exige un mejor acceso a los mercados y una mayor capacidad de oferta nacional para poder beneficiarse de ese acceso.

⁴ Datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

⁵ Fondo Monetario Internacional (FMI), *Government Finance Statistics Yearbook*, 2000.



Recuadro 1: otras formas de financiar el acceso a la tierra, el agua y los activos productivos conexos

Uno de los principales elementos que afianzan la pobreza es la falta de acceso de la población pobre a activos como la tierra, el agua, la tecnología, los mercados, los servicios financieros y las instituciones de apoyo. Aunque los esfuerzos generales de financiación del desarrollo deberían proporcionar los recursos que necesitan los campesinos pobres, la financiación disponible puede completarse mediante mecanismos innovadores.

Deuda a cambio de la reforma agraria. La campaña de la deuda del jubileo de finales de los años noventa tenía por objeto relacionar dos pilares centrales de la justicia social. La Biblia, en el Levítico 25, anuncia que el año jubilar constituye la ocasión para liberar a los pobres de sus deudas y devolver la tierra al pueblo. Con relación al papel de los movimientos cívicos para promover el alivio de la deuda y la creciente convicción de que un acceso seguro a la tierra es fundamental en muchas estrategias para la reducción de la pobreza, es importante que la comunidad internacional incluya el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia entre las actividades que se pueden financiar con los recursos obtenidos en virtud del canje de la deuda.

La tenencia segura de tierras como garantía. Los títulos de propiedad seguros pueden mejorar el acceso al crédito y ofrecer a los pequeños productores incentivos para invertir en prácticas sostenibles de ordenación territorial, aumentando así los ingresos de las familias y contribuyendo a la expansión de la economía rural. Aunque la seguridad de la tenencia no constituye una panacea para la expansión de las finanzas rurales en todas las zonas, existe un amplio margen para combatir la pobreza mediante la financiación basada en garantías.

Remesas de emigrantes y trabajadores en el extranjero. Los investigadores y los profesionales del desarrollo han empezado a reconocer que las remesas pueden aportar amplios beneficios: además de favorecer el consumo, pueden proporcionar el capital inicial para los pequeños productores, los servicios financieros y el establecimiento de fondos de desarrollo. La tendencia de crecimiento de las remesas muestra que la cuantía de esos recursos podría llegar a superar la de la financiación proporcionada por instituciones financieras multilaterales. Se están probando nuevos mecanismos que ofrecen incentivos a los emigrantes para destinar una parte de cada remesa a un fondo de desarrollo, utilizando instrumentos financieros especiales para reducir los costos de transacción y canalizar los beneficios hacia objetivos de desarrollo y creando asociaciones de emigrantes en sus ciudades de origen para recaudar el gran volumen de capital necesario a fin de realizar grandes programas de reducción de la pobreza. Según un estudio realizado recientemente en Colombia, El Salvador, Guatemala, México y la República Dominicana, se registraron remesas por valor de USD 8 000 millones con una media de crecimiento anual del 26%. Hace algunos años, los bancos mexicanos comenzaron a ofrecer ‘bonos de remesas’ respaldados por el dinero enviado al país por los trabajadores que habían emigrado. Asimismo, el Gobierno del estado mexicano de Guanajuato está fomentando las inversiones por parte de las asociaciones de emigrantes en maquiladoras en el sector de la confección en sus ciudades de origen.

Fuente: Coalición Popular para Erradicar el Hambre y la Pobreza.

23. **La cooperación para el desarrollo en forma de AOD, utilizada de forma imaginativa y efectiva, puede desempeñar una función catalizadora decisiva.** La AOD, a diferencia de la IED, queda dentro del ámbito de decisión del Gobierno. Utilizada correctamente, la AOD puede fomentar la inversión nacional y combinarse con ella a fin de contribuir a crear la infraestructura institucional y física necesaria para atraer la inversión privada e iniciar así un proceso sostenible y dinámico de inversión privada y crecimiento. En este contexto es necesario señalar que la función de la AOD no es sustituir a los recursos privados, ya sean nacionales o internacionales, sino contribuir a establecer las condiciones políticas y materiales en las que éstos puedan movilizarse y utilizarse efectivamente para favorecer el crecimiento sostenible. De acuerdo con la experiencia del FIDA, las instituciones de microfinanciación y las demás instituciones financieras rurales son especialmente importantes en este contexto. Esas instituciones pueden movilizar cuantiosos recursos nacionales para las actividades productivas de los pobres, incluidos los recursos de los pobres. También pueden servir como un medio rentable de canalizar la ayuda a los pobres (véase el recuadro 2).

Recuadro 2: el Programa Nacional de Apoyo a la Microfinanciación en la India

Durante los dos últimos decenios, el FIDA ha colaborado con el Gobierno de la India y otras instituciones oficiales y no oficiales del país con objeto de promover la microfinanciación en el país. El éxito de esas iniciativas condujo al desarrollo del Programa Nacional de Apoyo a la Microfinanciación, cuya finalidad es prestar apoyo a gran variedad de instituciones de microfinanciación en el país.

El FIDA ha concedido un préstamo de USD 22 millones para el programa, que será cofinanciado por el Reino Unido con una donación de USD 23,5 millones. La financiación restante del programa, cuyo importe total es de USD 134 millones, será facilitada por el Banco de Desarrollo de la Pequeñas Industria de la India mediante recursos obtenidos en los mercados financieros nacionales. Se espera que el programa proporcione servicios de financiación y ahorro a 1,3 millones de prestatarios pobres, muchos de los cuales no han tenido nunca acceso al crédito formal. La experiencia anterior en la India ha mostrado que la población pobre, y en particular las mujeres pobres, se han servido eficazmente de la microfinanciación, con una tasa de reembolso de casi un 100%. Esos préstamos han ayudado a muchos campesinos pobres a aumentar sus ingresos en un 50% o más y a empezar a preparar el camino para salir de la pobreza.

El programa demuestra el potencial de las instituciones de microfinanciación para movilizar recursos, incluidos recursos privados, para las actividades productivas de la población pobre. También pone de manifiesto que esas instituciones pueden servir como vínculo entre la asistencia externa para el desarrollo y la población más pobre.

24. La AOD a países en desarrollo disminuyó en cifras reales un 22% aproximadamente entre 1991 y 2000, pese al papel decisivo que puede desempeñar en el inicio del desarrollo. Frente al objetivo de las Naciones Unidas de alcanzar un nivel de AOD equivalente al 0,7% del producto nacional bruto (PNB) de los países donantes, en 2000 la AOD expresada como porcentaje del PNB de los 23 países donantes que forman el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) fue del 0,22% (unos USD 53 700 millones). Además, esta corriente decreciente de AOD hubo de ser compartida por un mayor número de países beneficiarios, debido a la aparición de nuevos países en transición durante el decenio de 1990. De hecho, Europa oriental y Asia central recibieron el 23,5% de la AOD en 2000, frente al 3,5% en 1990. La región más afectada por esta reducción de las corrientes de AOD fue el África subsahariana, donde durante el decenio de 1990 la proporción de AOD pasó del 37,2% al 27, 2%, mientras que en Asia meridional la proporción pasó del 12,2% al 10,1%⁶. Por lo tanto, las dos regiones con mayor concentración de pobreza sufrieron una reducción significativa de las corrientes de AOD.

25. Para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio será necesario duplicar la AOD. El Comité para el Desarrollo, del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, ha calculado que se necesitarán USD 54 000 millones adicionales cada año para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio (véase el recuadro 3). Esto equivaldría a duplicar, aproximadamente, los niveles actuales de AOD, de modo que ésta se situara en el 0,45% del PNB de los países miembros del CAD, cifra que sigue estando muy por debajo del objetivo internacional del 0,7%. Recientemente, representantes de alto nivel de algunos países del G-8 han pedido la duplicación efectiva de la AOD. Los avances en ese sentido ofrecerían un sólido y encomiable signo de solidaridad mundial en un momento de considerable incertidumbre en la economía y la política internacionales. La actual recesión de la economía mundial está afectando severamente a los países en desarrollo en el preciso momento en que la reducción de la pobreza ha cobrado nueva importancia en el plano internacional. En ese contexto, si se obligara a los países en desarrollo a apretarse el cinturón ante la recesión mientras que en los países industrializados se adoptan políticas expansionistas para apoyar el empleo y el crecimiento nacionales, la solidez y la índole de la cooperación financiera internacional quedarían

⁶ Datos del Banco Mundial y el CAD de la OCDE.

seriamente en entredicho. Para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio, también es preciso ampliar la igualdad entre los sexos y la participación de la mujer en la sociedad haciendo las asignaciones presupuestarias necesarias para su incorporación al desarrollo. Asimismo, es importante promover la participación de la mujer en las instituciones financieras.

Recuadro 3: utilización del aumento de la AOD

De los USD 54 000 millones adicionales que el Comité para el Desarrollo del FMI y el Banco Mundial considera necesarios para financiar la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio, se propone destinar unos USD 40 000 millones a inversiones en sanidad y educación. Aunque no se especifica en el informe, con arreglo al coeficiente de distribución de la población urbana y la población rural en los países de ingresos bajos en consideración, el 70% aproximadamente de esos USD 40 000 millones debería destinarse a las necesidades en materia de sanidad y educación de la población rural. La misma consideración es válida respecto de otros tipos de inversiones financiadas con AOD, a excepción de los fondos asignados específicamente para el desarrollo urbano. Por lo tanto, para lograr el objetivo en materia de pobreza de la Cumbre del Milenio deberían asignarse al sector rural entre USD 28 000 y USD 38 000 millones de los USD 54 000 millones de AOD adicional (USD 28 000 millones para sanidad y educación y hasta USD 10 000 millones para infraestructura y desarrollo institucional, en particular para las actividades productivas de los pobres).

Fuente: Comité para el Desarrollo del FMI y el Banco Mundial, "Financiación para el desarrollo", 18 de septiembre de 2001.

26. La ayuda internacional a la agricultura y al desarrollo rural ha disminuido considerablemente. Como se ha señalado anteriormente, el volumen de AOD destinada a la agricultura pasó de USD 4 900 millones a USD 2 500 millones entre 1988 y 1999. También se ha reducido la parte correspondiente a la agricultura en la financiación de los bancos multilaterales de desarrollo. Los préstamos del Banco Mundial destinados a la agricultura, que hace dos decenios superaban el 25% de los préstamos totales, han descendido al 7%, es decir, unos USD 1 100 millones en 2000. También se han reducido considerablemente los préstamos destinados a la agricultura de los bancos regionales de desarrollo. De hecho, a excepción del FIDA, todas las demás instituciones financieras multilaterales han disminuido sus préstamos en la esfera de la agricultura⁷.

27. La financiación de la investigación agrícola se ha visto afectada por la disminución de las corrientes de AOD. Los bienes públicos en el ámbito mundial, al igual que su contrapartida nacional, suelen recibir financiación insuficiente. La investigación agrícola es un ejemplo particularmente importante. La financiación de instituciones de investigación como el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCAI), por ejemplo, disminuyó de manera constante durante el decenio de 1990 y al final del mismo se había reducido un 10%. Como consecuencia de la reducción de la investigación financiada con fondos públicos, la investigación agrícola está ahora crecientemente en manos de empresas privadas, que responden a las demandas del mercado más que a las necesidades de los campesinos pobres (cuyo poder adquisitivo es limitado) y centran su atención en los cultivos y animales de los campesinos ricos de las zonas templadas, y no en las de los campesinos pobres que viven en tierras secas. Esto se hace especialmente patente en los nuevos métodos de investigación que ofrece la biotecnología, que se dirigen principalmente hacia los cultivos producidos en los países ricos. Paralelamente a esta disminución de los recursos destinados a la investigación, la tasa de aumento del rendimiento de cereales, raíces y tubérculos, que proporcionan el grueso de los alimentos a los pobres, ha disminuido considerablemente. En el caso de los cereales, por ejemplo, ha pasado del 2,8% en 1971-1981 al 1,6% en 1991-1998.

⁷ Informes anuales de diversas instituciones.



28. **Para que la agricultura crezca más rápidamente y fomente un desarrollo rural más sólido, es necesario aumentar la productividad de los campesinos.** Dada la disponibilidad limitada de tierras y la escasez de capital, la investigación conducente a un mayor rendimiento de los pequeños agricultores es especialmente importante para que puedan aumentar su producción y sus ingresos, salir de la pobreza y reducir su vulnerabilidad. A este respecto, un marcado aumento de la financiación resulta vital para reforzar la investigación agrícola financiada con fondos públicos, incluida la biotecnología, con objeto de desarrollar variedades de cultivos de interés para los campesinos pobres más productivas y resistentes a la sequía, las plagas y el agua salada. Los cultivos modificados genéticamente, aunque ofrecen posibilidades significativas, plantean serias cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria, la biodiversidad, el medio ambiente y los derechos de propiedad intelectual. Así pues, es especialmente importante que las políticas y la financiación públicas contribuyan a lograr el aprovechamiento del potencial de los cultivos modificados genéticamente con vistas a ayudar a los campesinos pobres garantizando al mismo tiempo que las graves cuestiones planteadas se analizan y afrontan con la debida atención.

29. **En los últimos años se han explorado diversos mecanismos innovadores para la transferencia de recursos en condiciones favorables a los países en desarrollo.** Un ejemplo es la iniciativa italiana para el canje de la deuda, en virtud de la cual Italia ha cancelado las deudas oficiales de países como Egipto y los recursos nacionales liberados han de utilizarse para la erradicación de la pobreza y la inversión en el sector social (véase el recuadro 4). Asimismo, se están estudiando otros mecanismos que han de ser analizados con atención.

Recuadro 4: la iniciativa italiana de canje de la deuda. Un nuevo ejemplo de desarrollo rural con rostro humano

En virtud de la Iniciativa del Milenio de Roma, parte de la conmemoración del año jubilar, el Gobierno de Italia tomó la decisión de cancelar parcialmente la deuda de algunos países de ingresos medios en concepto de asistencia oficial. Con arreglo al programa, los países se comprometen a utilizar el equivalente en moneda nacional de las deudas canceladas para respaldar proyectos encaminados a reducir la pobreza rural y aumentar la seguridad alimentaria de las poblaciones rurales pobres. La iniciativa de canje de la deuda presenta varias características únicas. Por primera vez, fondos procedentes del canje de la deuda se movilizarán y se utilizarán exclusivamente para aliviar la pobreza rural en la región del Cercano Oriente y África del Norte. Además, los fondos obtenidos como resultado de la iniciativa se reservarán para proyectos diseñados y ejecutados con la participación de los organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de la agricultura y la alimentación y que tienen su sede en Roma, es decir, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el FIDA y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

En virtud del programa italiano de canje de la deuda, Egipto recibirá el equivalente de USD 30 millones para cofinanciar el Proyecto de Desarrollo Rural en Noubaria Occidental, financiado por el FIDA, en relación con el cual se prevén unas inversiones totales de alrededor de USD 55 millones. Se espera que el proyecto ayude a mejorar la calidad de vida de unas 36 000 familias mediante inversiones en infraestructura de riego, financiación rural, infraestructura social y medidas técnicas dirigidas a mejorar la gestión agrícola.

V. PAPEL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN LAS CORRIENTES DE CAPITAL Y LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

30. **La IED ha pasado a ser un elemento importante de la financiación externa.** Pese a la disminución de la AOD, la financiación externa en los países en desarrollo se ha duplicado durante el último decenio. Este incremento se debió enteramente al aumento de las corrientes privadas, que se multiplicaron por cuatro y contrarrestaron así la reducción de la AOD. La IED en los países en desarrollo aumentó de forma muy marcada durante la mayor parte del decenio de 1990, ya que pasó

de USD 35 000 millones en 1991 a USD 185 000 millones en 1999, tras lo cual disminuyó nuevamente en 2000, cuando alcanzó la cifra de USD 176 000 millones. La relación entre la IED y el PIB de los países en desarrollo se incrementó desde menos del 1% hasta cerca del 2,5% a lo largo del mismo período. Sin embargo, la IED se dirigió fundamentalmente a los países en desarrollo de ingresos medios más avanzados, que, según los datos del Banco Mundial, recibieron casi el 93% de la IED en el año 2000.

31. Los países de bajos ingresos no se han beneficiado del aumento de las corrientes de IED. Aunque la IED en los países de bajos ingresos aumentó de USD 3 000 millones en 1991 a USD 12 000 millones en 2000, el porcentaje del total de la IED que recibieron esos países disminuyó hasta un 7%, proporción considerablemente inferior a la que recibieron en 1991. Los países menos adelantados (PMA) recibieron únicamente USD 4 500 millones en concepto de IED en el año 2000, según las estimaciones. Además, la mayor parte de las corrientes de capital hacia los PMA se dirigió a cinco países que atraen IED en las industrias extractivas como el petróleo y la minería. Como se ha indicado anteriormente, la IED se dirigirá a países que cuentan con un entorno físico y de políticas apropiado. En el caso de los países de bajos ingresos, la AOD y la inversión pública pueden desempeñar un papel decisivo para ayudar a crear dichas condiciones. Por consiguiente, el aumento de las corrientes de AOD debería considerarse un complemento de las corrientes privadas hacia los países de bajos ingresos, es más, casi un requisito previo.

32. Los países del África subsahariana han encontrado especiales dificultades para atraer IED. Estas dificultades se deben al tamaño insuficiente de los mercados, la infraestructura deficiente, la incertidumbre política, la calidad de la gestión pública y regímenes normativos restrictivos respecto de la inversión extranjera. Sin embargo, varios países africanos han mejorado recientemente la situación relajando las restricciones de las corrientes de IED, suscribiendo acuerdos internacionales en relación con las garantías de las inversiones y los sistemas de solución de controversias, y concluyendo tratados bilaterales de inversión para proteger los intereses de los inversores extranjeros. Estas reformas han dado lugar a una cierta diversificación de las corrientes de IED en favor de actividades no comprendidas en los sectores basados en los recursos, que tradicionalmente han absorbido la IED en los países del África subsahariana. Los países que no son grandes exportadores de petróleo o minerales recibieron alrededor de la mitad de las corrientes de IED dirigidas al África subsahariana entre 1995 y 2000, en comparación con un 24% tan sólo entre 1991 y 1994. Por ejemplo, Lesotho, Mozambique, la República Unida de Tanzania y Uganda (países en los que la IED se dirige mayoritariamente a la agricultura, la industria ligera y los servicios públicos) registraron marcados incrementos de los flujos de IED. A lo largo del último año los países africanos han tomado la iniciativa al establecer la Nueva Alianza para el Desarrollo de África. Esta iniciativa, que tiene su origen en África mismo, proporciona la oportunidad de crear las condiciones necesarias para atraer inversiones (incluidas inversiones extranjeras), aumentar los ahorros y poner en marcha en la región un proceso de desarrollo sostenido y de reducción más rápida de la pobreza. La comunidad internacional ha acogido con agrado esta iniciativa, que merece seguir recibiendo apoyo externo.

33. En relación con algunas esferas, la IED podría desempeñar un papel importante a fin de ayudar a los grupos pobres. Algunos ejemplos importantes son la provisión de servicios agrícolas relacionados con el suministro de insumos y los servicios de comercialización. Los fabricantes de fertilizantes, plaguicidas y otros insumos han mostrado interés en ayudar a establecer sistemas de distribución y en proporcionar información sobre el uso de esos insumos, como hacen en sus mercados nacionales. De manera análoga, las empresas internacionales de elaboración de alimentos proporcionan ya servicios de comercialización para determinados tipos de cultivos. En condiciones apropiadas y si se dispusiera de información completa sobre los precios, esos servicios podrían crecer en beneficio tanto de los agricultores pobres como de las empresas. Otra esfera de interés es la elaboración de productos agrícolas. En algunos países funcionan ya empresas del sector de la elaboración de alimentos y, también en este caso, en condiciones apropiadas y mediante acuerdos equilibrados, las inversiones en el sector podrían generar empleo para los pobres de las zonas rurales y



proporcionar al mismo tiempo mercados remunerativos para la producción de los pequeños agricultores. La horticultura y la elaboración de verduras y frutas y constituyen ejemplos de esferas en las que ya se están realizando actividades de ese tipo que podrían ampliarse.

34. **La IED puede impulsar la transferencia de tecnología, pero no es probable que los niveles tecnológicos se igualen a menos que todos los interesados directos adopten medidas sustanciales para salvar la ‘brecha digital’ o tecnológica.** El aumento de los rendimientos de escala que hacen posible las innovaciones, la importancia del tamaño del mercado a fin de proporcionar incentivos para innovar y la necesidad de un complejo sistema de instituciones de apoyo para alentar las innovaciones hacen que sea poco probable que los niveles tecnológicos en el norte y el sur se igualen. Para impulsar las corrientes de IED, estimular la difusión de conocimientos y permitir a todos los países en desarrollo salvar la brecha digital y tecnológica, es necesario que aumente la coherencia de las políticas entre el norte y el sur y que todos los interesados directos adopten medidas complementarias. Los países en desarrollo tienen la responsabilidad fundamental por lo que hace a la adopción de políticas que atraigan y amplíen los beneficios de las corrientes privadas de capital a largo plazo. En concreto, deben mejorar el clima de inversión, la infraestructura física y social y las capacidades humanas y promover la integración regional. Los países industrializados son responsables del establecimiento de códigos de conducta, la aplicación de las prácticas idóneas, la restricción de las prácticas de desviación de inversiones y las prácticas monopolistas –incluida la ampliación de la protección de los consumidores– y deben garantizar que la ventaja comparativa sea el elemento determinante en la asignación de las corrientes de IED. Las instituciones financieras y de desarrollo son responsables de proporcionar asistencia técnica para aumentar la capacidad, servicios consultivos para el intercambio de información y apoyo financiero para la inversión en capital humano, conectar a las regiones marginadas, promover la producción y la diversificación de las exportaciones y movilizar recursos públicos y privados con destino a programas de desarrollo que conlleven un aumento de las inversiones.

VI. PROMOCIÓN DE UNA RONDA DE NEGOCIACIONES COMERCIALES CENTRADA EN EL DESARROLLO

35. **Desde hace tiempo se reconoce que el comercio internacional representa un motor del desarrollo, pero para que realice esta función los países en desarrollo necesitan tener mayor acceso a los mercados de productos que resultan de interés para ellos y recibir apoyo para ampliar la capacidad.** El acuerdo alcanzado en la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC), celebrada en Doha (Qatar) en noviembre de 2001, respecto de la organización de una nueva ronda de negociaciones comerciales permite abrigar la esperanza de que el sistema comercial internacional mejore considerablemente. Cabe esperar que las negociaciones constituyan una *ronda de desarrollo* que estimule realmente el desarrollo en todo el mundo, lo que beneficiaría tanto a los países industrializados como a los países en desarrollo.

36. **La apertura comercial fomenta el crecimiento y el bienestar al favorecer la eficiencia de la producción mediante la especialización basada en la ventaja comparativa.** La apertura comercial estimula también la eficiencia de las inversiones, debido al incremento del tamaño de los mercados y del acceso a bienes de capital. Además contribuye a aumentar la productividad, como resultado de la difusión de mejoras tecnológicas y del aumento del ritmo de generación de conocimientos, así como del aumento de la eficiencia de las asignaciones resultante de una mayor competencia. Pero para beneficiarse plenamente del comercio, los países en desarrollo deben establecer instituciones y políticas apropiadas, así como la infraestructura y los servicios necesarios para fomentar el crecimiento de la capacidad de producción de bienes de exportación.

37. **La ventaja comparativa de muchos países en desarrollo estriba en sectores con gran densidad de mano de obra, como la agricultura y las industrias de bajo nivel tecnológico.** Los contingentes textiles se eliminarán para 2005, pero las barreras arancelarias siguen siendo elevadas. La aplicación de aranceles altos a los productos agrícolas y el mantenimiento de las subvenciones a la agricultura en muchos países de la OCDE tienen efectos negativos sobre las exportaciones agrícolas y los precios mundiales de los productos básicos, además de afectar gravemente a los ingresos de exportación y las posibilidades de crecimiento de los países en desarrollo. La aplicación de medidas fitosanitarias puede constituir un obstáculo adicional. Dichos obstáculos son especialmente difíciles de superar para los productores en pequeña escala de cultivos de exportación y los fabricantes de productos con gran densidad de mano de obra, dado que disponen de menor acceso a la información comercial y reciben menos asistencia a fin de cumplir las normas establecidas. Será preciso adoptar medidas especiales para ayudar a esos productores a beneficiarse en mayor medida del aumento del acceso a los mercados.

38. **La reducción de los aranceles sobre los productos agrícolas y la eliminación en los países de la OCDE de las subvenciones a la agricultura y los obstáculos al comercio de productos agrícolas y textiles serán parte de las próximas negociaciones de la OMC.** Esas subvenciones y otras medidas similares, cuyo valor se estima en USD 324 000 millones anuales (esto es, más de seis veces el importe de las corrientes de AOD), deberían eliminarse. Su eliminación, no obstante, podría conllevar un aumento de los precios de los alimentos y otros productos agrícolas. Durante el período de transición, esto podría afectar de manera negativa a los grupos vulnerables en países pobres con déficit de alimentos. En este contexto, es esencial proporcionar más apoyo técnico y financiero para estimular la producción en respuesta al aumento de los precios. Al mismo tiempo, podría ser necesario proporcionar asistencia alimentaria adicional durante el período de transición.

39. **Algunos países industrializados están empezando a permitir la importación en régimen de franquicia arancelaria de los productos de los PMA.** En virtud de la iniciativa “Todo menos armas”, la Unión Europea ofrece acceso en régimen de franquicia arancelaria a las exportaciones de los PMA. Si otros países de la OCDE adoptaran medidas similares, se ha calculado que el beneficio equivaldría a una proporción significativa, quizás hasta un cuarto, de las corrientes netas anuales de AOD dirigidas a los PMA⁸. Si esas medidas fueran acompañadas de apoyo técnico y financiero adecuado para promover una fuerte respuesta de la oferta, ello constituiría una base sólida para establecer una estrategia de desarrollo fundada en el comercio y revalidar las valientes reformas que muchos PMA han introducido en los últimos años.

40. **Es esencial que aumente la oferta de los países en desarrollo en respuesta a las oportunidades comerciales.** Las instituciones financieras y de desarrollo multilaterales y bilaterales deberían complementar los esfuerzos nacionales tendentes a eliminar las restricciones existentes en el lado de la oferta, mejorando la infraestructura comercial, diversificando la capacidad de exportación, fortaleciendo el desarrollo institucional y mejorando la productividad y la competitividad globales. Asimismo es precisa asistencia multilateral para estabilizar los ingresos de exportación de los países que siguen dependiendo en gran medida de las exportaciones de productos básicos, por ejemplo activando el Servicio de Financiamiento Compensatorio (SFC) del FMI.

⁸ Elena Ianchovina, Aaditya Mattoo, Marcelo Olarreaga, *Unrestricted Market Access for Sub-Saharan Africa: How Much Is It Worth and Who Pays?*, Grupo de Investigación sobre el Desarrollo, Banco Mundial, 2001.

VII. REDUCCIÓN DE LA CARGA DE LA DEUDA DE LOS PAÍSES POBRES

41. **En los últimos años se ha reconocido que la carga de la deuda de los países pobres es un problema fundamental en relación con sus actividades de promoción del desarrollo y reducción de la pobreza.** La Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) fue una respuesta imaginativa para tratar de afrontar este problema y reducir la deuda de esos países a niveles sostenibles. Actualmente, 38 países reúnen las condiciones para recibir asistencia en relación con la Iniciativa. En diciembre de 2001, 24 países habían alcanzado su punto de decisión en el marco de la Iniciativa reforzada y estaban recibiendo alivio del servicio de la deuda, que ascenderá a cerca de USD 36 000 millones, lo que significa una reducción de alrededor de USD 20 000 millones del valor actual neto de sus deudas pendientes de pago.

42. **Vincular el alivio de la deuda con la reducción de la pobreza: el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP).** Los países que solicitan asistencia en relación con la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME deben haber preparado una estrategia de reducción de la pobreza en el momento de alcanzar el punto de decisión y haber hecho avances demostrables en su aplicación para cuando alcanzan el punto de culminación. Los DELP, preparados por las autoridades nacionales con una amplia participación de la sociedad civil, son el vehículo para el desarrollo de dichas estrategias. En ellos se traducen los principios en planes de acción prácticos y su objetivo es reforzar la identificación de los países con las estrategias de reducción de la pobreza, ampliar la representación de la sociedad civil –especialmente las instituciones locales y las asociaciones de la población pobre– en el diseño de dichas estrategias, mejorar la coordinación entre los asociados para el desarrollo y reducir la existencia de condiciones superpuestas (véase el recuadro 5).

Recuadro 5: los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza

En las reuniones anuales del Banco Mundial y el FMI celebradas en septiembre de 1999, los ministros presentes hicieron suya la propuesta de que las estrategias de reducción de la pobreza preparadas por los distintos países constituyeran la base para la concesión de préstamos en condiciones favorables por parte del Banco Mundial y el FMI y que orientaran la utilización de los recursos adicionales obtenidos gracias al alivio de la deuda concedido en el marco de la Iniciativa reforzada para la reducción de la deuda de los PPME. Los DELP deberían señalar los obstáculos para la reducción de la pobreza; especificar objetivos respecto de la reducción de la pobreza y establecer políticas macroeconómicas, estructurales y sociales a fin de lograr esos resultados; estimar el apoyo externo necesario; y describir los mecanismos para la celebración de consultas con la sociedad civil.

La Iniciativa reforzada tiene la finalidad de promover la formulación de estrategias de reducción de la pobreza y evitar al mismo tiempo que se produzcan retrasos basando la aprobación inicial del alivio de la deuda en los DELP provisionales, en los que no es preciso presentar una estrategia de reducción de la pobreza plenamente elaborada, sino tan sólo un plan de acción y un calendario para la formulación de un DELP definitivo. Sin embargo, el DELP definitivo debe estar listo para cuando se alcanza el punto de culminación, lo que podría representar un problema en algunos casos.

43. **Los primeros indicios sugieren que el alivio concedido en relación con la Iniciativa ha ayudado a los gobiernos a aumentar el gasto social, pero que a menudo el sector rural ha quedado al margen de este aumento.** Se prevé que el gasto social en los países que han alcanzado el punto de decisión en el marco de la Iniciativa reforzada se incrementará en USD 1 700 millones anuales en promedio durante el período 2001-2002, o alrededor del 1,2% del PIB⁹. Por desgracia en muchos DELP no se ha prestado suficiente atención a la agricultura y el sector rural, ni a las corrientes de AOD en su conjunto. En la mayoría de los países pobres que podrían recibir asistencia en virtud de la Iniciativa, la agricultura es especialmente importante en cuanto medio de vida de los pobres. En consecuencia, es esencial que los DELP concedan la prioridad apropiada al aumento de las

⁹ Banco Mundial, “Financial Impact of the HIPC Initiative”, Banco Mundial, Washington, D.C., diciembre de 2001.



asignaciones de recursos con destino al sector rural, y esta cuestión debería abordarse en el examen de los DELP que se está realizando. Por su parte, el FIDA ha participado plenamente en la Iniciativa y está colaborando con el Banco Mundial, el FMI y otras instituciones interesadas, y en particular con los propios países, para lograr que las necesidades en materia de desarrollo rural se tengan debidamente en cuenta en el proceso de preparación de los DELP. Esta es una cuestión que precisa urgentemente atención.

VIII. CUESTIONES SISTÉMICAS Y POLÍTICAS DE APOYO AL DESARROLLO Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

44. **Existen cuestiones sistémicas relativas a la coherencia de los sistemas comerciales, financieros y monetarios internacionales en apoyo del desarrollo que son decisivas para determinar el contexto externo de los esfuerzos de desarrollo.** Las medidas adoptadas en la esfera del comercio pueden socavar los esfuerzos realizados en la esfera de la cooperación para el desarrollo y la estabilidad (o falta de ella) del sistema financiero internacional puede influir considerablemente en la reducción de la pobreza. Esto se puso de manifiesto en 1998 cuando algunos países de Asia sudoriental registraron marcados aumentos de los niveles de pobreza como consecuencia de una crisis financiera cuyos orígenes se encontraban fundamentalmente fuera de los países interesados.

45. **La Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo proporciona un foro adecuado para considerar de manera sistemática esas cuestiones con la participación de los países en desarrollo.** En el mundo globalizado de hoy en día, es importante reforzar la coordinación de las políticas macroeconómicas de modo que los países en desarrollo puedan desempeñar un papel significativo. La Conferencia ayudará a promover un sistema comercial más abierto y unas corrientes financieras más estables y predecibles a los países en desarrollo y los países en transición. En las actuales circunstancias mundiales, los países en desarrollo se enfrentan a la perspectiva de un descenso de los precios de los productos básicos y las exportaciones y una disminución de los ingresos y el crecimiento económico, factores que ejercerán una fuerte presión sobre los presupuestos gubernamentales. En consecuencia, esos países se están viendo forzados a adoptar políticas fiscales más estrictas, que agravarán las presiones a la recesión en sus economías. En este contexto, resulta esencial que los países desarrollados y los países en desarrollo colaboren con objeto de elaborar respuestas políticas que garanticen que los países pobres no lleven la peor parte como consecuencia del ajuste económico mundial.

46. **La buena gestión pública en el plano internacional es esencial también para el desarrollo sostenible en todo el mundo.** Ampliar y reforzar la representación y participación de los países en desarrollo en los órganos mundiales de adopción de decisiones y establecimiento de normas económicas es esencial para velar por la solidez de los acuerdos, códigos y normas, la identificación con ellos y su aplicación efectiva. Con esos objetivos, deberían adoptarse nuevas medidas para ayudar a los países en desarrollo a reforzar su capacidad de promover y defender sus intereses en los foros multilaterales. Ello debería incluir la provisión de financiación adecuada para iniciativas como el Marco Integrado para la asistencia técnica en apoyo del comercio¹⁰, que ayuda a coordinar la asistencia técnica proporcionada a los países en desarrollo para permitirles sacar mayor provecho del sistema comercial mundial.

¹⁰ Preparado como consecuencia de la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Singapur en diciembre de 1996.

IX. RESUMEN DE LAS CUESTIONES QUE HAN DE EXAMINARSE

47. En el nuevo contexto creado por la Cumbre del Milenio, resulta más urgente que nunca que la comunidad internacional trate de aumentar la coherencia de las políticas de comercio y de desarrollo para que éstas faciliten el logro del objetivo de reducir a la mitad la proporción de personas que viven en condiciones de pobreza extrema para 2015. En este sentido, a continuación se enumeran varias cuestiones que los Gobernadores tal vez deban considerar:

- i) la tasa de reducción de la pobreza en el decenio de 1990 fue muy inferior al nivel necesario para alcanzar este objetivo: tan sólo un tercio de la tasa necesaria en general y un sexto en el África subsahariana. Para acelerar la tasa de reducción de la pobreza en conjunto, es preciso también acelerar el crecimiento económico hasta un 7%, según las estimaciones, en el África subsahariana;
- ii) para que sean sostenibles, el desarrollo y la reducción de la pobreza deben basarse en la capacidad y los recursos nacionales, especialmente los recursos privados. No obstante, los recursos internacionales procedentes de la IED, el comercio y la cooperación para el desarrollo deben desempeñar un papel crucial a fin de crear las condiciones necesarias para poner en marcha un proceso de desarrollo constante;
- iii) son precisos un cierto nivel de capacidades humanas y de infraestructura física y un entorno normativo propicio para atraer IED. Para aprovechar el comercio, los países en desarrollo necesitan un mayor acceso a los mercados de productos agrícolas y de manufacturas de baja tecnología, como los productos textiles. También necesitan apoyo a fin de poder ampliar la capacidad y cumplir las normas de calidad, sanitarias y fitosanitarias necesarias;
- iv) la cooperación para el desarrollo en forma de AOD puede desempeñar una función catalizadora fundamental a fin de ayudar a los países en desarrollo a crear las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible y a movilizar inversiones privadas, tanto nacionales como extranjeras. Puede lograr tal cosa combinándose con los recursos públicos nacionales y movilizándolo recursos privados para programas de apoyo a la población pobre. Un ejemplo de la función catalizadora de la AOD es el fomento de las microfinanzas y otras instituciones que pueden movilizar recursos privados para los pobres y servir como canal para la transferencia de recursos públicos a esas personas;
- v) la AOD también queda enteramente dentro del ámbito de las políticas públicas y puede, por lo tanto, aumentarse sin otros requisitos, a diferencia de la IED o los ingresos procedentes del comercio. De hecho, la AOD puede considerarse como un elemento que ayuda a movilizar tanto IED como inversiones privadas nacionales con objeto de crear las condiciones materiales necesarias para ampliar la capacidad de exportación;
- vi) para reducir la pobreza a la mitad para el año 2015, la cooperación internacional para el desarrollo debería centrarse cada vez más en quiénes son los pobres, dónde viven y cómo se ganan la vida;
- vii) no obstante, a pesar de la renovada atención a la pobreza, la AOD ha disminuido de manera muy acusada durante el último decenio (alrededor de un 22%) y el número de países receptores ha aumentado en razón de la nueva demanda de los países de Europa oriental y Asia central. En consecuencia, la proporción de la AOD destinada al África subsahariana y a Asia ha disminuido;



- viii) de los 1 200 millones de personas que viven en condiciones de pobreza extrema y luchan por sobrevivir con menos de un dólar diario, tres cuartas partes –900 millones– viven en las zonas rurales y dependen de la agricultura y de la artesanía, el comercio y los servicios rurales conexos para su subsistencia. La mayor parte de los pobres de las zonas rurales son agricultores minifundistas, trabajadores sin tierra y pescadores artesanales. Las mujeres constituyen un grupo especialmente vulnerable y representan ya una mayoría, que sigue aumentando, de los pobres;
- ix) aunque la mayoría de los pobres viven en las zonas rurales y dependen de la agricultura para su subsistencia, la asistencia externa destinada a la agricultura procedente de la AOD ha disminuido de modo acusado (casi un 50% entre 1988 y 1999). Paralelamente se ha reducido también el gasto público nacional en la agricultura. Un ejemplo de la disminución de la financiación es la investigación agrícola. La financiación del sistema del GCIAl, por ejemplo, se redujo en un 10% entre 1990 y 2000, pese a que las tasas de crecimiento de los rendimientos agrícolas disminuyeron considerablemente en el decenio de 1990;
- x) es esencial detener e invertir la tendencia a la baja de las inversiones, tanto públicas como privadas, en el sector rural. Si bien a medio plazo será la inversión privada (nacional e internacional) la que impulse el proceso de desarrollo, en los países de bajos ingresos, la AOD combinada con las inversiones públicas nacionales debe desempeñar una función catalizadora con miras a contribuir a fomentar las condiciones políticas y materiales necesarias para que se realicen inversiones;
- xi) para lograrlo, es preciso incrementar el volumen global de la AOD considerablemente, en unos USD 54 000 millones al año, duplicando el monto de la AOD para situarlo en alrededor del 0,45% del PNB de los países miembros del CAD, en comparación con la tasa actual del 0,22%, a fin de avanzar hacia la consecución del objetivo relativo a la AOD del 0,7% del PNB;
- xii) la AOD debería destinarse crecientemente a la reducción de la pobreza y dirigirse al lugar donde viven los pobres, las zonas rurales, y debería centrarse en prestar apoyo a sus actividades productivas en relación con la agricultura en pequeña escala y otras actividades conexas;
- xiii) el marco de políticas macroeconómicas y sectoriales debería incorporar las necesidades del sector rural y, en particular, de los productores pobres, mediante apoyo específico a los pobres y un aumento del acceso de éstos a los beneficios generados por las inversiones en mayor escala;
- xiv) en el plano externo, las negociaciones comerciales deberían producir una ampliación del acceso a los mercados de los productos de interés para los productores pobres, en particular la agricultura y las manufacturas de bajo nivel tecnológico. Al mismo tiempo, los organismos de desarrollo y las instituciones normativas deberían colaborar a fin de ayudar a los países pobres a introducir mejoras en el lado de la oferta, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, en respuesta a las nuevas oportunidades que el acceso a los mercados proporciona;
- xv) en el plano de las cuestiones sistémicas globales, deberían coordinarse y hacerse más coherentes las políticas de comercio y de desarrollo a fin de contribuir a la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio.

X. FUNCIÓN DEL FIDA EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

48. La pobreza y la privación crónica han constituido a lo largo de la historia un aspecto triste pero aparentemente inevitable de la sociedad humana. Hoy en día, sin embargo, la experiencia de los últimos 40 años de desarrollo y reducción de la pobreza permite abrigar esperanzas reales de que la pobreza pueda reducirse sustancialmente en un período de tiempo razonable. Este entendimiento fue el que inspiró la Declaración de la Cumbre del Milenio. En efecto, se ha reconocido que poner fin a la pobreza masiva y al hambre crónica tal vez sea el desafío más importante al que se enfrenta la humanidad en los primeros decenios de este nuevo milenio.

49. Por primera vez, los organismos multilaterales y bilaterales de desarrollo están empezando a centrarse en este desafío. Esta situación crea nuevas oportunidades importantes para que el FIDA redoble sus propios esfuerzos y aproveche la amplia experiencia que posee en lo relativo a llegar a los pobres para contribuir, en colaboración con sus asociados nacionales y multilaterales, a alcanzar el objetivo de reducir la pobreza a la mitad para el año 2015.

50. El actual nivel de préstamos del FIDA, cercano a USD 450 millones al año, atrae un volumen considerable de cofinanciación aportada por sus asociados para el desarrollo, lo que permite al Fondo respaldar programas de reducción de la pobreza que entrañan unas inversiones totales cercanas a USD 1 000 millones anuales. Cada año esos programas benefician directamente a alrededor de dos millones de hogares (o cerca de 10 millones de hombres, mujeres y niños) a los que ofrecen apoyo fundamental para sus actividades productivas. Para 2015, los programas del FIDA alcanzarán probablemente a unos 150 millones de personas pobres directamente y a muchos millones más indirectamente.

51. Como es inevitable, no todos los beneficiarios directos lograrán utilizar ese apoyo para salir de la pobreza de forma sostenible. Los pobres son vulnerables a demasiadas incertidumbres, de origen natural o provocadas por el hombre, para que ello sea posible. Sin embargo, las evaluaciones de los programas del FIDA, incluido un estudio realizado en 1999 de un muestra representativa de cerca de 40 proyectos completados, indican que una gran proporción de los beneficiarios consiguen aumentar sus ingresos de manera muy considerable y salir de la pobreza. Lo que quizás sea incluso más importante –a sus propios ojos– es que esos grupos muy pobres, especialmente las mujeres, pueden alcanzar una posición digna en el seno de sus comunidades.

52. Los programas del FIDA, por supuesto, dependen de las inversiones realizadas por muchos otros asociados, especialmente los propios países, que financian la infraestructura, ayudan a establecer instituciones financieras y de otro tipo y proporcionan servicios sanitarios, educativos, de extensión y de otra naturaleza. Al mismo tiempo, la experiencia del Fondo demuestra que la introducción de un programa sobre la pobreza innovador, respaldado por un organismo externo, ayuda a movilizar recursos nacionales en favor de esos grupos rurales pobres, lo que de otra forma quizá no hubiera ocurrido. Este efecto catalizador, junto con el apoyo directo a sus actividades productivas que los programas como los que promueve el FIDA proporcionan, es especialmente importante para los pobres, ya que les ayuda a aprovechar la infraestructura y otros programas de desarrollo. Por ejemplo, un programa de regulación del agua en gran escala será de escasa utilidad para los agricultores pobres a menos que se construyan canales terciarios para llegar a sus fincas. De manera análoga, una carretera nacional principal les resulta útil sólo si sus aldeas aisladas están conectadas por carreteras locales y si pueden aumentar su productividad a fin de generar productos para la venta. Estos elementos están comprendidos en las intervenciones del FIDA, con lo que se ayuda a los pobres a lograr acceso a los beneficios aportados por las inversiones de las instituciones de financiación más grandes y los gobiernos.



53. Para alcanzar el objetivo relativo a la pobreza que la Cumbre del Milenio hizo suyo, es esencial proporcionar un volumen mucho mayor de apoyo que ayude directamente a los agricultores minifundistas y a otros grupos rurales a incrementar su productividad y sus ingresos. El FIDA tiene la capacidad de ampliar sus programas y su alcance rápida y significativamente. Sus programas podrían llegar a 15 millones de personas al año o alrededor de 225 millones de personas durante un período de 15 años. Ello representaría una contribución significativa a los objetivos de desarrollo del milenio, que prevén una reducción del número de pobres para el año 2015 cercana a los 600 millones.

54. La principal limitación a que se enfrenta el FIDA es la disponibilidad de recursos. Los portavoces de algunos importantes países donantes han pedido en los últimos meses aumentos sustanciales de la AOD. Sería razonable esperar que parte de esos recursos adicionales pudiera transferirse por medio de una institución como el FIDA, que cuenta con una sólida base gracias a su experiencia en relación con la realización de programas innovadores y acertados que ayudan a las personas muy pobres a superar la privación y conseguir vidas dignas.

55. Las necesidades de recursos del Fondo serán examinadas en el año corriente. Este examen proporcionará una oportunidad inmediata para traducir los nuevos compromisos contraídos por la comunidad internacional a fin de acelerar la reducción de la pobreza en recursos que puedan utilizarse efectivamente para conseguir ese objetivo.