



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

2015-16

El estado de los mercados de productos básicos agrícolas

Comercio y seguridad alimentaria: lograr un mayor equilibrio
entre las prioridades nacionales y el bien colectivo



Mensajes clave

- 1.** El comercio mundial de productos alimentarios continúa aumentando rápidamente, pero la estructura y las pautas del comercio difieren considerablemente según el producto y la región. Los factores fundamentales de la producción y la demanda, con inclusión del comercio y las políticas conexas, configuran estas pautas de diferentes formas, con implicaciones potencialmente importantes para la seguridad alimentaria¹.
- 2.** Una mayor participación en el comercio mundial es parte inevitable de las estrategias comerciales nacionales de la mayoría de los países. Sin embargo, el proceso de apertura al comercio, y sus consecuencias, deberán gestionarse de modo apropiado para que el comercio contribuya al logro de mejores resultados en materia de seguridad alimentaria.
- 3.** El comercio afecta a las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria, a saber, la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad. La interacción del comercio con estas dimensiones es compleja y depende de una variedad de factores subyacentes, lo que da lugar a grandes diferencias en las experiencias de los distintos países y hace que sea difícil establecer una relación generalizable.
- 4.** Las relaciones entre el nivel de participación en el comercio y la seguridad alimentaria se ven influenciadas por la forma de funcionar de los mercados de alimentos, la capacidad y la voluntad de los productores de responder a los cambiantes incentivos que puede ofrecer el comercio, y la geografía de la inseguridad alimentaria; todos estos factores deben tenerse en cuenta al formular intervenciones relativas a la política comercial.
- 5.** Los objetivos en relación con el comercio y las políticas conexas se refieren a dimensiones diferentes de la seguridad alimentaria, variarán de un país a otro y cambiarán con el tiempo. La idoneidad de opciones alternativas en materia de política comercial es determinada fundamentalmente por los procesos de transformación económica a más largo plazo y por el papel del sector agrícola en dichos procesos.
- 6.** Los episodios de subidas bruscas de los precios de los alimentos son importantes por sus posibles repercusiones negativas en la seguridad alimentaria. Las incógnitas derivadas de la situación geopolítica y del clima, así como las respuestas de los gobiernos, exacerbarán probablemente estos episodios en el futuro, por lo que aumentará también la probabilidad de que se produzcan perturbaciones de los flujos comerciales. La probabilidad de que se registren subidas bruscas de los precios, aun episódicas, debe considerarse al adoptar decisiones a largo plazo relacionadas con la gestión del comercio de productos alimentarios y agrícolas.
- 7.** Las preocupaciones relativas al comercio y la seguridad alimentaria pueden articularse mejor en el sistema de comercio multilateral mediante mejoras del Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio. No obstante, es preciso lograr el equilibrio adecuado entre los beneficios de la acción colectiva derivados de las disciplinas sobre el uso de la política comercial, por una parte, y el margen de acción normativa que precisan los países en desarrollo, por otra, que debe determinarse en función de las necesidades específicas de cada país.
- 8.** Trasladar la atención de los pros y los contras de políticas específicas a la solución de las deficiencias de los procesos de gobernanza de la elaboración de políticas agrícolas y comerciales permitirá determinar mejor el margen de acción normativa necesario y su uso apropiado. Para reforzar estos procesos es necesario crear sinergias a fin de aumentar la coherencia de las políticas en pro de la seguridad alimentaria, permitir a los gobiernos conjugar las prioridades al diseñar las políticas comerciales y mejorar su cumplimiento de los marcos de comercio regionales y mundiales.

Fotografía de la portada:

Un mercado local en Gambia, que forma parte de un proyecto de la FAO y tiene el objetivo de mejorar los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria mediante el aumento de la productividad agrícola, la producción y los ingresos comercializados por los agricultores (©FAO/Seyllou Diallo).

2015-16

El estado de los mercados de productos básicos agrícolas

Comercio y seguridad alimentaria: lograr un mayor equilibrio
entre las prioridades nacionales y el bien colectivo

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las denominaciones empleadas en los mapas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, por parte de la FAO, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios o zonas marítimas, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

ISBN 978-92-5-308931-4

© FAO, 2015

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO apruebe los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

Índice

Prólogo	v
Agradecimientos	vii
Síglas	viii
Resumen	ix
<hr/>	
Parte I – La naturaleza cambiante del comercio agrícola	1
1. El comercio agrícola en un panorama mundial cambiante: contexto, tendencias y perspectivas	2
2. Estructuras de mercado en evolución	9
3. Posibles cuestiones relacionadas con las importaciones de alimentos	13
<hr/>	
Parte II – Comercio y seguridad alimentaria: vínculos conceptuales	19
1. Cuantificación del comercio y la seguridad alimentaria: definiciones, indicadores y enfoques	20
2. Análisis de los vínculos: un marco conceptual	25
3. La expansión del comercio y las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria	29
4. Determinantes de la solidez de los vínculos: los mercados en el nexo entre el comercio y la seguridad alimentaria	35
<hr/>	
Parte III – Políticas comerciales y otras políticas conexas favorables a la seguridad alimentaria	39
1. Las políticas y los objetivos en materia de políticas	40
2. Determinación de las repercusiones en la seguridad alimentaria de las intervenciones a corto plazo en materia de políticas comerciales	43
3. Transformación estructural a más largo plazo y definición de intervenciones normativas	46

4. Cambio de los modelos de apoyo a la agricultura: enseñanzas para el futuro	52
5. Factores decisivos de las estrategias comerciales nacionales	55
<hr/>	
Parte IV – Hacia una mejora de la gobernanza en favor del comercio y la seguridad alimentaria	59
1. La seguridad alimentaria en el sistema multilateral de comercio	60
2. El espacio de políticas disponible para los países en desarrollo	63
3. De políticas a procesos para mejorar la coherencia y el margen de acción normativa	70
4. Vinculación del comercio y la seguridad alimentaria en el marco de desarrollo posterior a 2015	74
<hr/>	
Notas	79
<hr/>	

Prólogo

Lograr erradicar el hambre del mundo para 2030 es un objetivo clave del sistema de las Naciones Unidas, como se refleja en la nueva agenda para el desarrollo sostenible después de 2015. Dada la continua evolución de las pautas de consumo y producción, el comercio de productos agrícolas y alimentarios desempeñará una función cada vez más importante con miras a lograr que se satisfagan las crecientes demandas de los países con déficit de alimentos.

El comercio mundial de productos agrícolas y alimentarios ha crecido rápidamente en las últimas décadas, con el aumento de los países en este comercio, como exportadores o importadores. Sin embargo, la manera en que los países deberían aumentar su participación en el comercio es objeto de un debate importante.

Hacer que el comercio contribuya a una mayor seguridad alimentaria y nutricional, y no la menoscabe, es un desafío clave para los encargados de formular las políticas. Si bien la apertura al comercio puede hacer que aumente la disponibilidad de alimentos en los países importadores y presionar a la baja los precios al consumidor, también conlleva riesgos potenciales. Una mayor dependencia de los mercados internacionales puede exponer a los países a perturbaciones comerciales a corto plazo, tanto las resultantes en suministros más escasos y precios al consumidor más altos como las resultantes de incrementos de las importaciones y las consiguientes depresiones de los precios al productor.

Abrirse al comercio con demasiada rapidez puede socavar la producción nacional en sectores que compiten con importaciones, problema especialmente grave durante las etapas iniciales de la transformación de la agricultura, cuando el sector agrícola aún desempeña un papel clave a fin de impulsar un crecimiento económico más amplio y en cuanto fuente de empleo para la mayoría de la población rural pobre.

Aunque se prevé que los países con capacidad de incrementar las exportaciones se beneficiarán de las crecientes oportunidades comerciales, la expansión del comercio no deja de acarrear riesgos para estos países también. Un mayor nivel de exportaciones puede presionar al alza los precios al consumidor internos, lo que representa un problema especialmente durante períodos de producción media o inferior a la media. Por otra parte, la rápida baja en los precios de los productos básicos, como los que se observan en el sector lácteo en 2015, puede crear dificultades importantes en países que aplican una estrategia impulsada por las exportaciones agrícolas.

La existencia de tales riesgos explica la propensión de la mayoría de los países a gestionar el comercio de productos agrícolas y alimentarios. Los objetivos relativos a la seguridad alimentaria y nutricional, particularmente en los países de ingresos bajos y medianos, a menudo proporcionan una justificación esencial y legítima para intervenir mediante las políticas comerciales y otras políticas conexas. Dichas políticas pueden dirigirse a mejorar una o más de las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad.

Sin embargo, diseñar intervenciones de política apropiadas para gestionar el comercio ha resultado ser muy difícil. Los responsables de las políticas deben conjugar los intereses de diferentes grupos de interés nacionales que resultarán afectados de formas diferentes por una mayor apertura al comercio. Asimismo deben concertar la consecución de los objetivos

nacionales en materia de seguridad alimentaria y nutricional con sus obligaciones en virtud de los acuerdos comerciales a fin de reducir al mínimo los posibles efectos negativos de sus iniciativas para sus socios comerciales.

Complica ulteriormente la cuestión el hecho de que la idoneidad de distintas intervenciones a través de las políticas comerciales y conexas variará de un país a otro, dependiendo del nivel de desarrollo del sector agrícola y del papel potencial de dicho sector para contribuir a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional, y cambiará a lo largo del tiempo a medida que el sector se desarrolla. Estos retos han suscitado intensos debates sobre la conveniencia de que los países gestionen el comercio de productos agrícolas y alimentarios y sobre el modo de hacerlo.

En la presente edición de *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas* se intenta aclarar la función del comercio con objeto de contribuir a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional y al debate sobre la justificación, y los enfoques, de la gestión del comercio de productos agrícolas y alimentarios. Se desaconseja tratar de determinar el "mejor" conjunto de instrumentos de políticas para gestionar el comercio, al reconocer que ello depende en gran medida del contexto específico.

Más bien, en la publicación se alienta a los profesionales a hacer mayor hincapié en el fortalecimiento de los procesos normativos que guían el diseño y la aplicación de políticas comerciales y otras políticas conexas. Dichos procesos, tanto en el plano de la agenda para el desarrollo sostenible después de 2015, de las negociaciones comerciales multilaterales o regionales o de las estrategias nacionales de desarrollo, adolecen en todos los casos de deficiencias de coordinación que reducen su eficacia. Reforzar estos procesos, y en particular el nivel de coordinación entre las organizaciones responsables de las estrategias comerciales, agrícolas y para la seguridad alimentaria, será indispensable para que el comercio de productos agrícolas y alimentarios realice su contribución esencial a la eliminación del hambre.



José Graziano da Silva
Director General de la FAO

Agradecimientos

El *estado de los mercados de productos básicos agrícolas, 2015-16* ha sido elaborado por la División de Comercio y Mercados (EST) del Departamento de Desarrollo Económico y Social (ES). Bajo la orientación general de Jomo Kwame Sundaram, Subdirector General responsable del ES, y de Boubaker Ben Belhassen, Director de la EST, la labor técnica fue dirigida por Jamie Morrison con el apoyo de Eleonora Canigiani y Ekaterina Krivonos. Pedro Arias y Yasmine Iqbal, junto con Filippo Gheri, realizaron aportaciones sobre las tendencias del mercado y las previsiones al respecto que figuran en la Parte I. Otros departamentos y oficinas regionales de la FAO, como el Departamento de Agricultura y Protección del Consumidor, el Departamento de Pesca y Acuicultura, el Departamento Forestal y las oficinas regionales para Europa y Asia Central y para Asia y el Pacífico, proporcionaron valiosos comentarios y sugerencias.

El informe fue orientado por una serie de cuatro consultas oficiosas, que sirvieron para examinar las evidencias, debatir cuestiones potencialmente controvertidas, determinar la estructura del informe y efectuar una revisión por pares de los mensajes que debían incluirse. En las consultas participaron numerosos expertos de instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales internacionales y organizaciones intergubernamentales:

Ammad Bahalim, Jean Balie, Eduardo Bianchi, Clemens Boonekamp, Susan Bragdon, Lars Brink, Patterson Brown, Antony Chapoto, David Cheong, Ephraim Chirwa, Jennifer Clapp, Eugenio Díaz-Bonilla, Diwakar Dixit, Charlotte Dufour, Cheng Fang, William Foster, Thierry Giordano, Jared Greenville, David Hallam, Corinna Hawkes, Jonathan Hepburn, Simon Hess, Adrian Hewitt, Nicolas Imboden, Marie-Agnes Jouanjean, Ulla Kask, Rashid Kaukab, Suffyan Koroma, David Luke, Will Martin, Alan Matthews, Emiliano Magrini, Steve McCorriston, Nalishebo Meebelo, Georgios Mermigkas, Pierluigi Montalbano, Cristian Morales, Silvia Nenci, Signe Nelgen, Ralf Peters, Francesco Rampa, Mohan Rao, Sherman Robinson, Luca Salvatici, Kostas Stamoulis, Jo Swinnen, Daria Taglioni, Zoltan Tiba y Sean Woolfrey.

En apoyo de las consultas, las siguientes personas prepararon documentos de antecedentes: Jennifer Clapp, Eugenio Díaz-Bonilla, Alan Matthews, Pierluigi Montalbano, Silvia Nenci y Luca Salvatici.

Asimismo se recibieron otras aportaciones y se efectuó una nueva revisión por pares durante el Simposio de la FAO sobre Comercio y Seguridad Alimentaria, hospedado por la Organización Mundial del Comercio en Ginebra el 5 de junio de 2015, en el que se pusieron a prueba los mensajes principales.

Siglas

AOD	asistencia oficial para el desarrollo
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
CAADP	Programa general para el desarrollo de la agricultura en África
ECDPM	Centro Europeo de Gestión de Políticas de Desarrollo
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias
MGA	medida global de la ayuda
MIM	Marco Integrado mejorado
MSF	medidas sanitarias y fitosanitarias
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	organización no gubernamental
PIB	producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Resumen

Se prevé que el comercio mundial de productos agrícolas seguirá incrementándose considerablemente durante los próximos decenios. En consecuencia, el comercio desempeñará un papel cada vez más importante al influir en el alcance y la naturaleza de la seguridad alimentaria en todas las regiones del planeta. El desafío, por lo tanto, consiste en asegurarse de que la expansión del comercio agrícola contribuya, y no perjudique, a la eliminación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición.

Los objetivos de la presente edición de *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas* son reducir la actual polarización de las opiniones sobre los efectos del comercio agrícola en la seguridad alimentaria y la manera en que este debería gobernarse para conseguir que una mayor apertura al comercio beneficie a todos los países. Al ofrecer datos y aclaraciones sobre una variedad de temas, el informe pretende contribuir a un debate más informado sobre las opciones en materia de políticas así como señalar las mejoras necesarias en los procesos normativos en el contexto de los cuales se realizan esas elecciones.

En la Parte I se explora el contexto en rápida evolución del mercado mundial con vistas a determinar las probables novedades respecto de la producción y la demanda de alimentos. Estos cambios tendrán implicaciones para la futura fiabilidad de los mercados internacionales como fuente de alimentos accesibles, no solo por lo que se refiere a su disponibilidad oportuna, sino también a la volatilidad de estos mercados y sus implicaciones más amplias para la seguridad alimentaria y la nutrición.

Los datos sobre las repercusiones del comercio en la seguridad alimentaria son limitados, pero los datos de que se dispone parecen indicar que esas repercusiones son mixtas. Un reciente examen sistemático de las repercusiones de las reformas comerciales en la seguridad alimentaria reveló que de los 34 estudios analizados en detalle, 13 mostraban mejoras de los indicadores de la seguridad alimentaria utilizados, 10 evidenciaban un empeoramiento y los restantes 11 arrojaban resultados mixtos, ya que las medidas de la seguridad alimentaria variaban entre segmentos de la población, entre regiones y a lo largo del tiempo, y medidas alternativas de la seguridad alimentaria indicaban resultados diferentes en países concretos. (véase cuadro 6 en Parte II).

Dada la dificultad de generalizar una relación entre una mayor apertura al comercio y las implicaciones para la seguridad alimentaria, en la Parte II se presenta un marco conceptual para comprender mejor esta relación y se intenta explicar los resultados mixtos en función de las variables económicas y sociales fundamentales afectadas por el comercio y los factores que modifican sus repercusiones en las distintas dimensiones de la seguridad alimentaria. Asimismo se reconoce que la relación entre el comercio y la seguridad alimentaria va más allá de consideraciones económicas e incluye dimensiones políticas, sociales y ecológicas que exigen un enfoque analítico multidisciplinario.

En la Parte III se considera el uso apropiado de las políticas comerciales y otras políticas conexas en apoyo de los objetivos relativos a la seguridad alimentaria de distintos países. A menudo, los debates relacionados con el comercio y la seguridad alimentaria se centran en las repercusiones a corto plazo de las perturbaciones del mercado y en los cambios resultantes en las corrientes comerciales y los precios al consumidor y al productor. En el presente informe se aborda el debate desde la perspectiva de la transformación estructural

a largo plazo de las economías en crecimiento, lo cual tiene consecuencias significativas para la elaboración y el uso de políticas comerciales compatibles con una mejora de la seguridad alimentaria.

A tal fin, en el informe se exhorta a prestar menor atención al análisis de las reacciones – a través de políticas a corto plazo – a las perturbaciones y prestar en cambio mayor atención a enfoques de las políticas a más largo plazo centrados en aprovechar las oportunidades y reducir los riesgos relacionados con una mayor apertura a los mercados agrícolas regionales y mundiales. Desde esta perspectiva, entender el contexto específico de cada país es fundamental para definir el modo en que el comercio agrícola puede respaldar la seguridad alimentaria, pero también puede complicar la determinación de las políticas comerciales y conexas apropiadas.

En la presente edición de *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas* se intenta demostrar que un enfoque más pragmático centrado en la especificidad del contexto ayudará a conseguir que las políticas comerciales se adapten mejor a las condiciones y estrategias específicas de diferentes países en relación con la agricultura y la seguridad alimentaria. Asimismo ayudará a superar la polarización de las posiciones ideológicas sobre si el comercio, o en su lugar políticas comerciales y conexas diferentes, son buenos o malos para la seguridad alimentaria. Por consiguiente, en la Parte IV se consideran los desafíos y oportunidades para aumentar la coherencia en la gobernanza del comercio y la seguridad alimentaria a fin de velar por que los procesos y marcos de elaboración de políticas pertinentes resulten en políticas comerciales y otras políticas conexas mejor formuladas en apoyo de los objetivos nacionales, sin olvidar sus potenciales implicaciones para la seguridad alimentaria de los socios comerciales. Se describe igualmente cómo ese aumento de la coherencia depende de una reforma más general de la gobernanza mundial y de la estructura institucional y financiera en la que esta se basa. Ello exigirá reforzar las sinergias entre procesos sectoriales a todos los niveles y mejorar la capacidad para establecer y acordar objetivos comunes y compartidos entre sectores.

Con procesos de formulación de políticas se hace referencia a las interacciones y fuerzas contrapuestas que configuran las decisiones sobre políticas. Los “procesos” guían el debate sobre políticas y la adopción de decisiones al establecer objetivos y prioridades sectoriales generales. Las “políticas” son los instrumentos para alcanzar tales objetivos y prioridades. Los procesos tienen una connotación política; las políticas, una más técnica. Dirigir la atención a los procesos relacionados con el comercio y la agricultura, en lugar de centrarse exclusivamente en los pros y los contras de diferentes políticas, ayudará a conciliar puntos de vista, objetivos y compromisos múltiples. Asimismo ayudará a conseguir acuerdos sobre prioridades comunes y compartidas entre distintos sectores, a establecer las combinaciones de políticas más apropiadas para esos fines y a optimizar la disponibilidad de margen de acción normativa en los acuerdos comerciales y velar por su uso apropiado. Además contribuirá a aumentar la coherencia y previsibilidad de las políticas nacionales sin menoscabar la libertad de los gobiernos nacionales para elegir el modo de equilibrar diferentes prioridades en el contexto de los marcos mundiales acordados.

Los mensajes que emanan del presente informe son coherentes con el diálogo en curso sobre la agenda para el desarrollo después de 2015. En particular, reflejan los debates sobre “universalidad y diferenciación”, que reconocen que la consecución de objetivos comunes está sujeta a la consideración de las distintas capacidades, realidades y progresos en materia de desarrollo de los países. Los mensajes enlazan también con las opiniones que están surgiendo sobre la evolución de la cooperación para el desarrollo y sobre la creciente importancia de la movilización de recursos en el plano nacional.

La expansión del comercio agrícola mundial es inevitable e influirá, independientemente de que reciba apoyo activo o no, en la definición de las perspectivas sobre la seguridad alimentaria y la nutrición en el futuro. Las políticas comerciales y conexas deben formularse como parte de un conjunto amplio de políticas y deben otorgar prioridad a objetivos de transformación estructural a largo plazo sobre los intereses políticos o comerciales a corto plazo.

Parte I

La naturaleza cambiante del comercio agrícola

En la primera parte de *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas, 2015-16* se describe el contexto del mercado mundial para el análisis de los vínculos entre el comercio y la seguridad alimentaria presentados en el informe. Basándose en análisis de la evolución de los mercados a corto plazo, previsiones a medio plazo e hipótesis a más largo plazo, en la Parte I se ilustran las dinámicas, las tendencias y las perspectivas fundamentales que influyen en las pautas y la composición del comercio agrícola.

La evolución probable de la estructura y las pautas del comercio entre distintas regiones se considera en primer lugar sobre la base de los factores determinantes de los cambios en la demanda de alimentos y la forma en que se realiza el comercio, con particular atención a la diversidad de estructuras comerciales según los productos básicos.

Comprender las dinámicas del comercio agrícola es esencial para entender las posibles implicaciones en la seguridad alimentaria, por ejemplo respecto de los niveles y la inestabilidad de los precios y las consiguientes previsiones sobre el costo de las importaciones de alimentos de los países en desarrollo que son importadores netos de alimentos. Es asimismo decisivo para determinar la medida en que los factores que explican dichas dinámicas deben gestionarse a nivel nacional, regional y mundial, especialmente dada la creciente preocupación acerca de la confiabilidad de los mercados mundiales como fuente de alimentos.

■ Mensajes principales

- El valor del comercio mundial de alimentos se ha casi triplicado en el último decenio y se prevé que las tasas de crecimiento sigan aumentando; algunas regiones serán cada vez más exportadores netos y otras, importadores netos.
- La estructura del comercio difiere considerablemente según el producto y la región y seguirá evolucionando; la evolución se verá afectada por el surgimiento de cadenas de valor mundiales, el comercio intraempresarial y las relaciones comerciales bilaterales y regionales.
- El reciente incremento de los precios mundiales de los alimentos, con subidas muy acusadas en 2007-08 y en 2011, debe considerarse en conjunción con la tendencia a la baja de los precios reales a más largo plazo. Las subidas bruscas de los precios de los alimentos son importantes por sus posibles efectos negativos sobre la seguridad alimentaria y la nutrición y, aunque sean episódicos, deben tenerse en cuenta en las decisiones sobre la gestión a largo plazo del comercio de productos alimentarios y agrícolas.
- Las incógnitas derivadas de la situación geopolítica y del clima exacerbarán probablemente estos episodios de encarecimiento repentino de los alimentos en el futuro, por lo que cabe esperar un creciente número de potenciales perturbaciones de los flujos comerciales.

1. El comercio agrícola en un panorama mundial cambiante: contexto, tendencias y perspectivas

Como consecuencia del brusco aumento de los precios que se produjo entre 2006 y 2011², la cuestión relativa a alimentar al mundo pasó al primer plano de la agenda para el desarrollo y, debido a la función cada vez mayor que tendrá que desempeñar el comercio, también de la agenda de comercio internacional³.

En el año 2050 la población mundial será de 9 100 millones de personas, una cifra un 34 % superior a la de hoy en día, y prácticamente la totalidad de este incremento de la población tendrá lugar en los países en desarrollo. La urbanización se acelerará y se prevé que aproximadamente el 70 % de la población mundial será urbana, en comparación con el 49 % actual. Para alimentar a esta población más numerosa, más urbana y potencialmente más rica, la producción de alimentos tendrá que aumentar un 60 % respecto de la producción de referencia del período 2005-07 para 2050⁴. Para lograr este aumento de la producción, se estima que será necesaria una inversión neta media de 83 000 millones de USD anuales en la agricultura de los países en desarrollo⁵.

Entretanto, la geografía de la pobreza está cambiando. Los ingresos de los países en desarrollo se han ido nivelando con los de los países ricos desde la década de 1990, ya que el crecimiento se ha acelerado en las economías en desarrollo mientras que se ha ralentizado en las desarrolladas. Estos modelos de desarrollo han ido transformando la distribución de los ingresos en el mundo⁶. La población pobre solía vivir en países pobres, pero en la actualidad existen 1 000 millones de personas extremadamente pobres que viven en países de ingresos medianos como la India y Nigeria⁷. El crecimiento económico sigue cerrando la brecha relativa a la riqueza y el poder económico entre los países desarrollados y los países en desarrollo. El poder geopolítico se está trasladando a un grupo creciente y heterogéneo de países de ingresos medianos. El comercio internacional ha desempeñado una función importante en esta redistribución de los recursos y el poder. Los modelos en evolución del comercio agrícola reflejan el cambio en la dinámica geopolítica, al igual que el desarrollo de las cadenas de valor mundiales.

Este panorama mundial en evolución repercute en los modelos, la composición y la gobernanza del comercio

agrícola. Una mayor comprensión de los factores impulsores y las consecuencias de esta evolución resulta esencial a la hora de proporcionar el contexto en el que se debería situar el debate sobre la relación entre el comercio y la seguridad alimentaria. Los datos y los análisis sobre los actuales factores impulsores del mercado son fundamentales, pero la comprensión de cómo evolucionan los mercados y cuáles son sus perspectivas futuras también resulta importante a la hora de determinar las cuestiones más pertinentes para el debate.

■ Composición y modelos del comercio en evolución

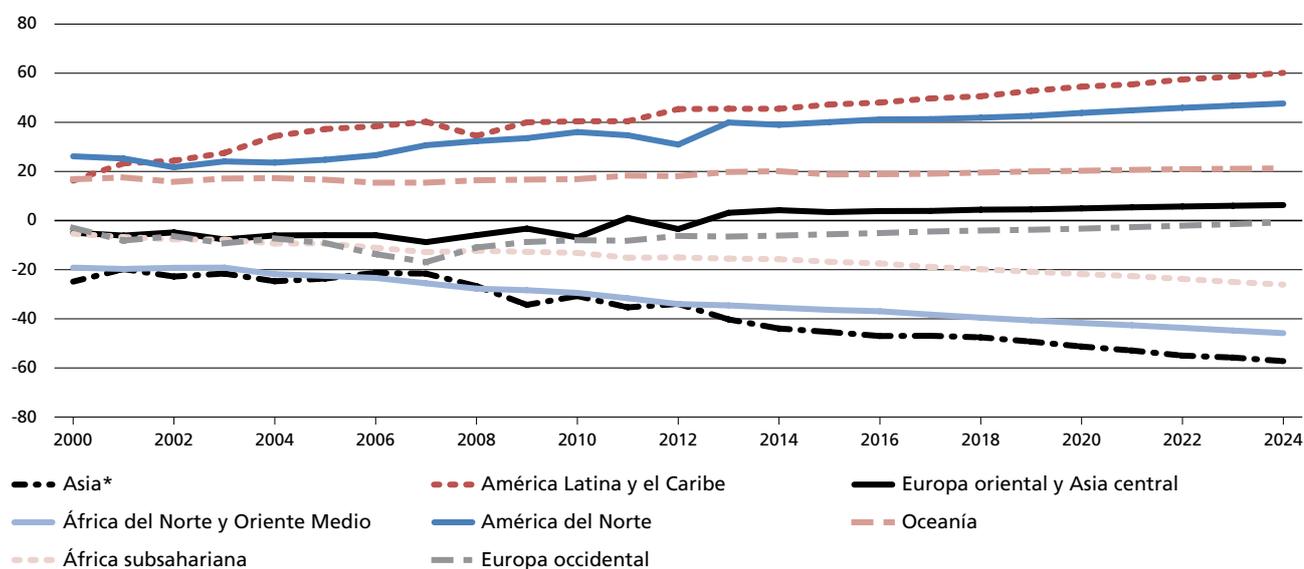
El comercio de productos agrícolas ha seguido ampliándose impulsado por una elevada demanda, especialmente en las economías emergentes. El valor de las exportaciones agrícolas mundiales casi se triplicó entre 2000 y 2012, mientras que el volumen de las exportaciones agrícolas se incrementó aproximadamente un 60 % durante el mismo período⁸. Dado que está previsto que la demanda mundial de productos agrícolas se mantenga firme en los próximos decenios, se espera que esta evolución continúe. En el documento *OCDE-FAO Perspectivas agrícolas*⁹ se examinan las consecuencias de la interacción entre los factores de la oferta y la demanda para prever la evolución probable de la producción, el consumo y, como consecuencia, el comercio neto. En él se prevé que la creciente divergencia de las tendencias en el comercio neto de productos agrícolas por región registrada desde el año 2000 se incrementará aún más durante el período hasta 2024 (Figura 1).

Se espera que muchas regiones aumenten su dependencia del comercio, bien como exportadores netos, bien como importadores netos. Asia ha sido el importador neto con el crecimiento más rápido, ya que después de 2007 registró un incremento brusco impulsado especialmente por la evolución de China hacia la condición de importador neto de numerosos productos agrícolas. América Latina se ha convertido en el mayor exportador neto de alimentos, con un crecimiento significativo de la producción que supera el crecimiento sostenido del consumo. América del Norte le sigue como el segundo mayor exportador neto, pero más como consecuencia de un estancamiento del consumo en la región que debido al crecimiento de la producción. La región

FIGURA 1

Evolución del comercio neto de productos agrícolas por región, 2000-24

Miles de millones de USD



Notas: Exportaciones netas de cereales, semillas oleaginosas, cultivos azucareros, carnes, pescado y productos lácteos evaluadas a los precios de referencia internacionales a valores constantes de 2004-06. Los datos de 2014 en adelante son previsiones.

*"Asia" comprende toda Asia excepto Asia central e incluye Asia sudoriental, Asia meridional y Asia oriental (incluida China).

Fuente: FAO y OCDE. 2015. *OCDE-FAO Perspectivas agrícolas 2015-2024*. París, Publicaciones de la OCDE.

de Europa oriental y Asia central está pasando de ser importador neto a convertirse en exportador neto. En cambio, las importaciones netas del África subsahariana han aumentado, principalmente debido al crecimiento de la población, mientras que el Cercano Oriente y África del Norte se está convirtiendo rápidamente en una región importadora neta ya que la producción de alimentos no puede mantener el nivel de la creciente demanda.

Los hábitos de consumo cambiantes son uno de los principales factores impulsores de esta evolución. El consumo per cápita de proteínas de origen animal en los países desarrollados parece haberse estancado, al igual que el consumo per cápita de alimentos básicos en los países en desarrollo en su conjunto, aunque en numerosos países sigue habiendo una demanda excesiva de alimentos básicos entre la población pobre. En los países en desarrollo, el aumento de los ingresos, la población y la urbanización, aunque con tasas diferentes, contribuyen a la modificación de los hábitos en el estilo de vida y de la estructura alimentaria. Generalmente, el paso de una dieta tradicional basada en cereales a una dieta más diversificada y rica en proteínas provoca cambios en la composición del comercio, ya que el consumo mundial tiende a orientarse hacia productos con valor añadido (entre ellos, los alimentos

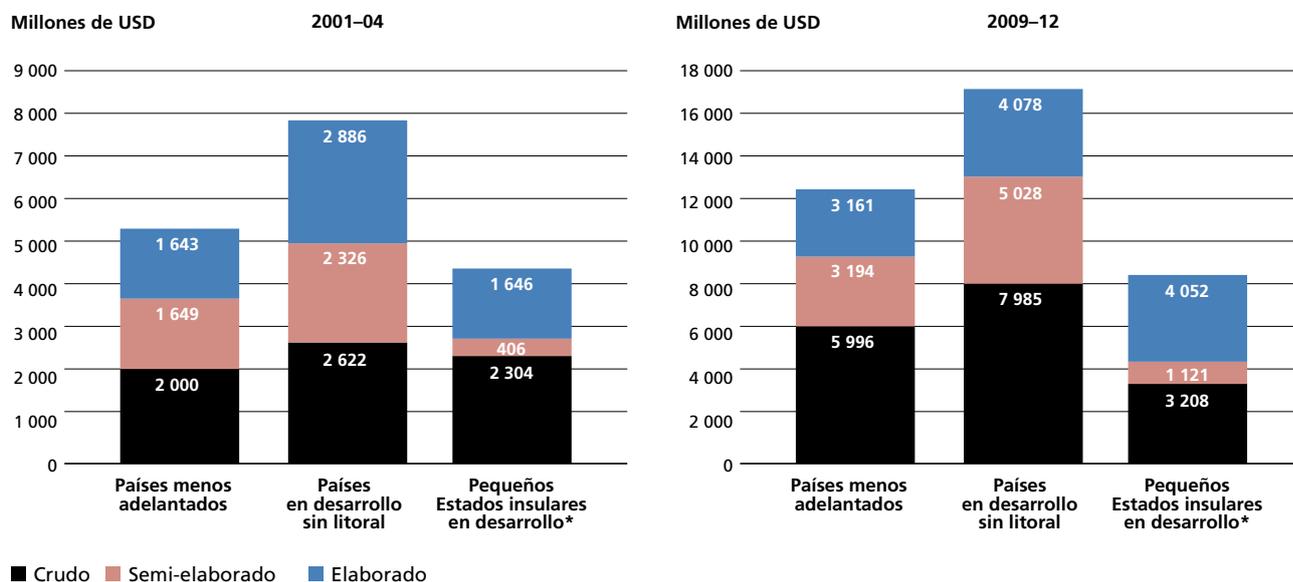
elaborados y precocinados) y los países en desarrollo representan un porcentaje cada vez mayor del consumo mundial. Más del 95 % del crecimiento del consumo entre el año actual y 2024 tendrá lugar en el mundo en desarrollo¹⁰.

A nivel mundial, el porcentaje que representan los productos elaborados en las importaciones agrícolas se mantuvo constante entre 2001-04 y 2009-12, a aproximadamente un 41 %, mientras que en los países menos adelantados descendió del 31 % al 26 %. Durante el mismo período, el porcentaje que representan las materias primas en el valor total de las exportaciones agrícolas aumentó sustancialmente en los países menos adelantados, del 37,8 % al 48,5 %, y en los países en desarrollo sin litoral, del 33,5% al 46,7 %. Por el contrario, en los pequeños Estados insulares en desarrollo, la proporción de exportaciones de productos sin elaborar descendió del 52,9% al 38,3 %, mientras que el porcentaje de productos elaborados aumentó del 37,8 % al 48,3 %. Las exportaciones agrícolas totales se incrementaron sustancialmente en todas las categorías de productos y grupos de países (Figura 2).

El uso de los alimentos también está cambiando. Aunque los cereales siguen siendo el alimento central de la nutrición humana, su contribución a los usos industriales ha ido

FIGURA 2

Valor de las exportaciones agrícolas por fase de elaboración (2001-04 y 2009-2012)

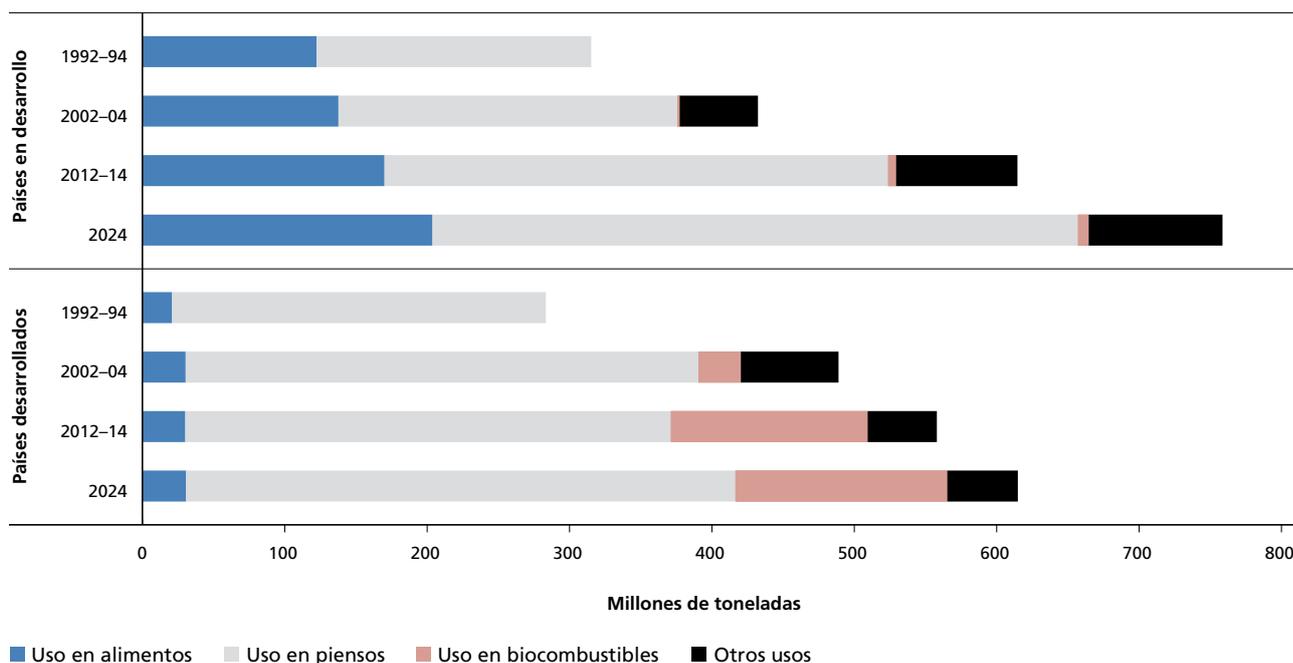


*Excluido Singapur

Fuente: FAO. 2014. *Agriculture and Food Security Statistics of the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States, 2014*. Número especial. Roma.

FIGURA 3

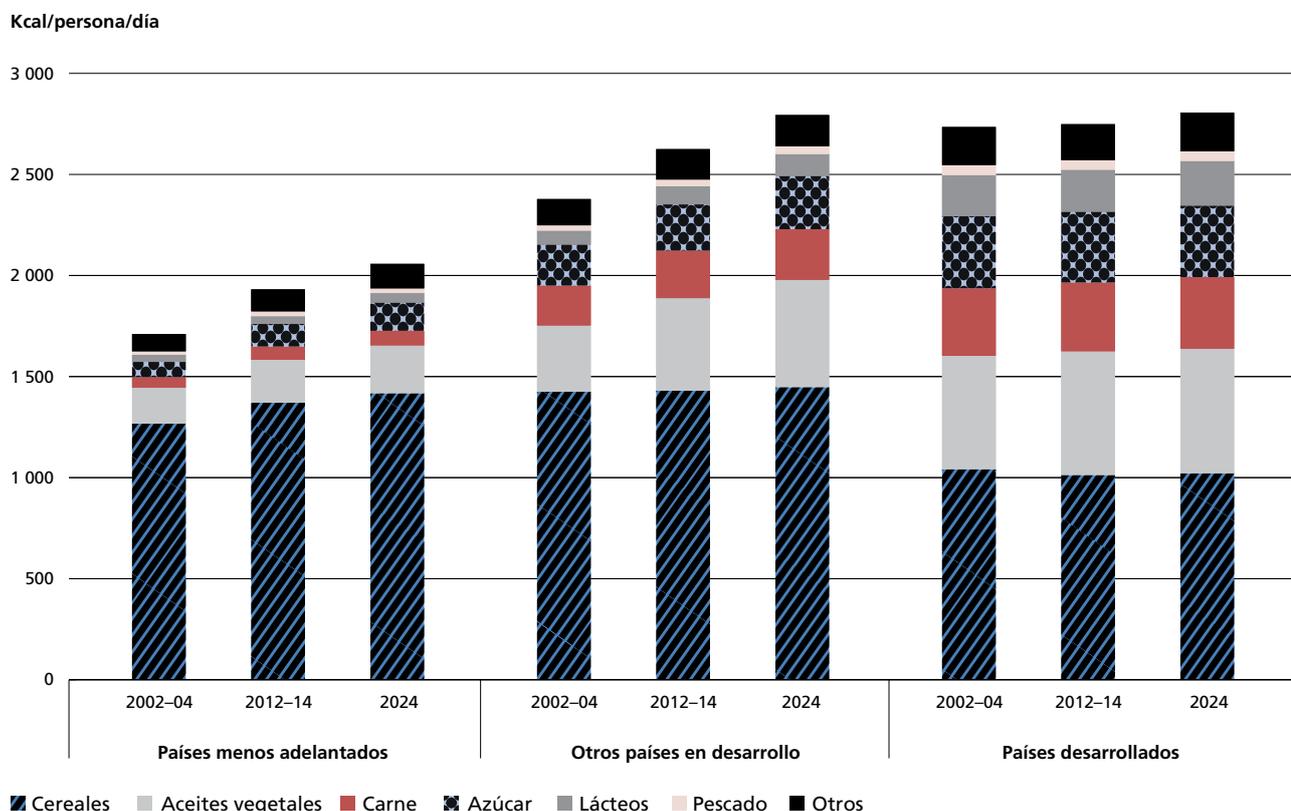
Utilización de los cereales secundarios en los países desarrollados y en desarrollo



Fuente: FAO y OCDE. 2015. *OCDE-FAO Perspectivas agrícolas 2015-2024*. París, Publicaciones de la OCDE.

FIGURA 4

Consumo calórico per cápita en países menos adelantados, otros países en desarrollo y países desarrollados



Fuente: Adaptado de la FAO y la OCDE. 2015. OCDE-FAO *Perspectivas agrícolas 2015-2024*. París, Publicaciones de la OCDE.

aumentando y seguirá haciéndolo en los próximos decenios. A nivel mundial, el uso más importante de los cereales sigue siendo el alimentario, pero la demanda de piensos es la que crece más rápido en el sector de los cereales, en consonancia con el cambio en las preferencias alimentarias. Tras una rápida expansión durante el decenio anterior, el uso del etanol representa actualmente el 12 % del consumo mundial de cereales secundarios¹¹. Aunque se espera que la expansión del etanol a base de maíz se frene de forma significativa en los próximos años, las previsiones sugieren que este uso de los cereales secundarios seguirá siendo significativo en el conjunto de los países desarrollados y que también puede aparecer en el conjunto de los países en desarrollo (Figura 3).

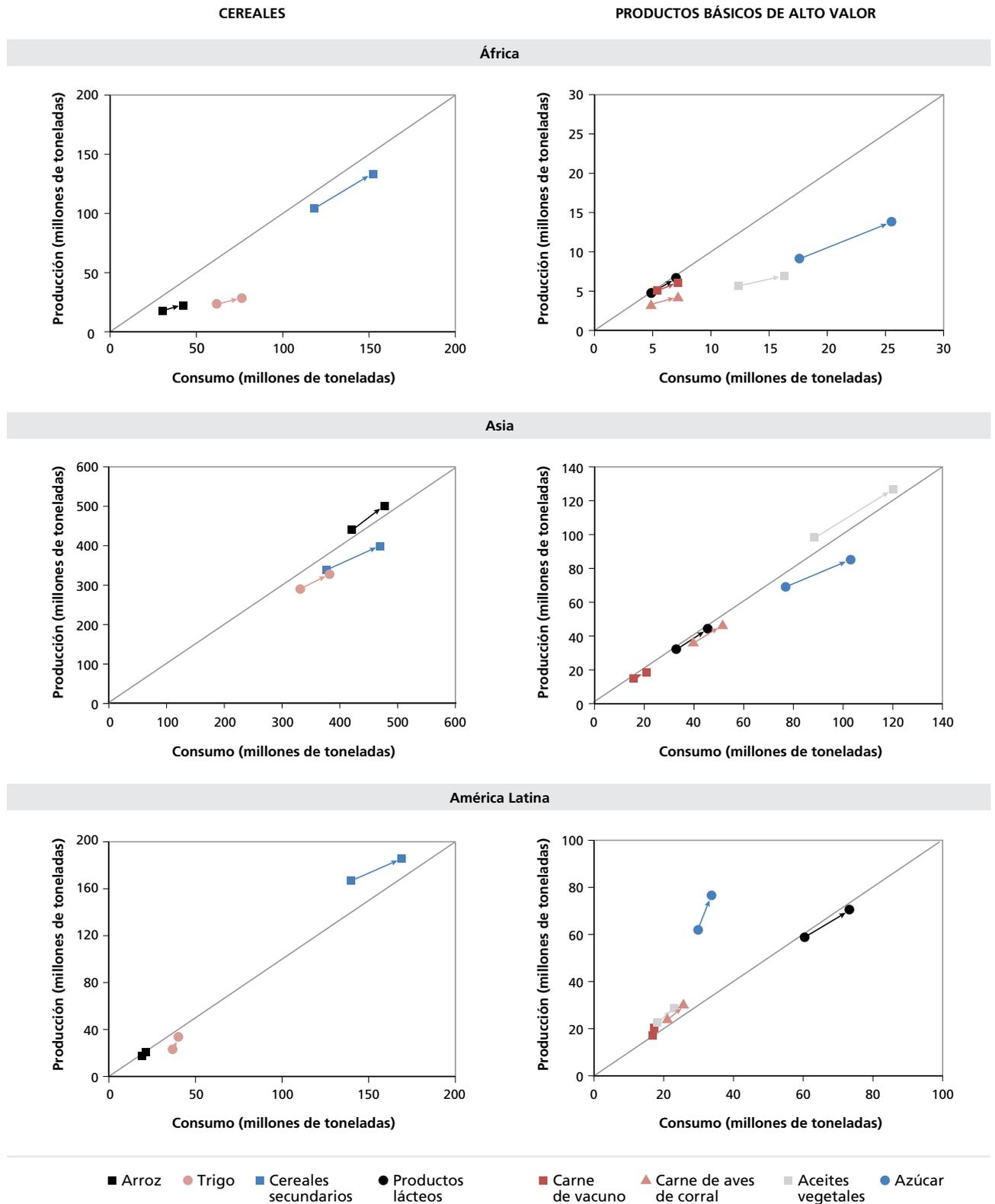
En lo que respecta a la dinámica de los mercados de cultivos específicos, se espera que las semillas oleaginosas adquieran importancia, respaldadas por una fuerte demanda de aceites vegetales y harinas de proteína. El consumo de azúcar también aumentará rápidamente, sobre todo en los países en desarrollo, mientras que registrará un incremento escaso o nulo en numerosos países desarrollados debido a

los saturados niveles de consumo y a la competencia de otros edulcorantes. El aumento de los ingresos, la urbanización y la globalización de los hábitos alimentarios contribuyen a un mayor consumo de alimentos preparados, incrementando así el consumo de carnes, aceites vegetales y azúcar. Actualmente, estas tres categorías representan el 35 % del aporte calórico per cápita en los países en desarrollo, lo que supone un aumento en comparación con el 30,1 % registrado en 2002-04 (Figura 4). Estas categorías son componentes importantes de las dietas humanas y constituyen una fuente esencial de energía, especialmente en numerosas economías en desarrollo. Al mismo tiempo, el aumento del consumo de aceites vegetales y azúcar en alimentos elaborados y envasados está suscitando preocupaciones relacionadas con la nutrición.

Los cambios en la importancia de determinados cultivos se reflejan en cierta medida en los cambios en la composición de las exportaciones, con un aumento de las exportaciones de productos básicos de alto valor, como la carne, el etanol, el azúcar, las semillas oleaginosas y el algodón, procedentes de las Américas (Cuadro 1).

FIGURA 5

Tendencias de producción y consumo de 2012/14 a 2024, por región de países en desarrollo



Fuente: Elaborado con datos de la OCDE y la FAO. 2015. OCDE-FAO Perspectivas agrícolas 2015-2024. París, Publicaciones de la OCDE.

CUADRO 1

Saldo comercial en términos de volumen en 2023

	África	Asia y el Pacífico	Europa	América Latina y el Caribe	América del Norte	Oceanía, países desarrollados	Otros países desarrollados
<i>Volumen de exportaciones netas (1 000 toneladas)</i>							
Trigo	-44 987	-49 963	45 788	-7 074	46 206	18 329	-8 299
Arroz	-18 052	21 083	-1 368	-1 192	2 419	299	-2 637
Cereales secundarios	-22 851	-63 999	30 402	21 795	53 574	4 154	-19 595
Semillas oleaginosas	-3 494	-98 449	-11 469	57 748	58 323	2 921	-5 185
Harinas oleaginosas	-4 461	-27 206	-19 586	49 715	8 963	-2 669	-4 912
Carne de vacuno	-877	-2 105	-1 110	3 341	42	2 224	-1 147
Carne de cerdo	-714	-2 625	1 715	-376	3 621	-362	-1 280
Carne de ovino	53	-790	-140	9	-71	1 032	-40
Aves de corral	-2 192	-5 234	877	3 677	4 710	57	-1 729
Pescado	-3 323	9 625	-1 822	2 015	-3 406	-220	-2 769
Harina de pescado	43	-1 418	-7	1 398	125	-28	-112
Aceite de pescado	56	-124	-189	296	4	-12	-30
Mantequilla	-161	-413	80	-22	98	476	-39
Queso	-219	-633	879	-284	318	518	-365
Leche descremada en polvo	-387	-1 241	640	-367	826	642	-95
Leche entera en polvo	-618	-1 372	379	-46	4	1 656	-21
Aceites vegetales	-8 775	5 447	-2 366	8 362	235	-386	-2 279
Azúcar	-11 684	-17 342	-591	38 337	-4 511	3 636	-4 475
Algodón	1 620	-7 164	48	927	2 562	1 035	741

Fuente: Adaptado de la FAO y la OCDE. 2015. OCDE-FAO *Perspectivas agrícolas 2014-2023*. Tabla 1.1. París, Publicaciones de la OCDE.

La contraposición de las tendencias de producción y consumo proporciona una indicación de las tendencias probables en la posición de comercio neto de los distintos productos básicos por región. En la Figura 5 se muestra la evolución del comercio de los principales productos y en las principales regiones de países en desarrollo. Los puntos que se sitúan por encima de la línea de 45° corresponden a las exportaciones netas y los que se encuentran por debajo, a las importaciones netas. En la figura se señala la posición de la producción y el consumo en 2012-14 y la posición prevista en 2024 de cada uno de los cultivos y productos principales. La dirección del cambio en la situación de comercio neto se indica mediante las flechas que conectan estas posiciones.

Los contrastes entre regiones son significativos. En África, todos los productos básicos principales son importaciones netas y se prevé que esta situación se intensifique a lo largo del próximo decenio, especialmente en los productos de

mayor valor. Por el contrario, en América Latina, la mayoría de los productos básicos principales son exportaciones netas, especialmente los cereales secundarios y el azúcar. En Asia, con mucho la región con el mayor consumo y producción de todos los productos básicos excepto de carne de vacuno, muestra una trayectoria comercial más equilibrada donde la mayoría de los productos básicos siguen siendo importaciones netas, excepto el arroz y los aceites vegetales, que registran ligeros excedentes.

Se espera que las economías asiáticas de rápido crecimiento, sigan siendo responsables de la mayor parte del incremento del consumo de alimentos mundial. En África, el crecimiento de la población impulsará incrementos significativos del consumo total, a pesar de que el consumo per cápita en la región es mucho menor que en el resto del mundo. A través del suministro a estas dos regiones, una serie de países de América Latina se están situando como proveedores mundiales principales.

Las exportaciones de productos agrícolas suelen concentrarse en un número reducido de países y regiones, mientras que las importaciones se encuentran dispersas en un mayor número de países. Se prevé que el Brasil, los Estados Unidos de América y la Unión Europea (UE) permanezcan entre los principales exportadores, con algunas importaciones muy concentradas en un único país como, por ejemplo, el azúcar de Brasil, que representa más de la mitad de las exportaciones de azúcar a nivel mundial, o los cereales secundarios y la carne de porcino de los Estados Unidos de América, cada uno de los cuales representa un tercio de su mercado de exportación mundial. La Federación

de Rusia, Kazajstán y Ucrania están adquiriendo importancia como exportadores de cereales, en especial de trigo, y se espera que el porcentaje de los tres países alcance el 22 % de las exportaciones de trigo totales a nivel mundial en 2024¹². Aunque el comercio internacional reviste una importancia vital para mitigar los riesgos asociados a las perturbaciones de los suministros que se derivarían de la dependencia exclusiva de la producción interna, una mayor concentración en un número reducido de proveedores podría introducir otros tipos de riesgos como, por ejemplo, los derivados de la adopción repentina e inesperada de medidas comerciales.

2. Estructuras de mercado en evolución

Otra característica de los mercados mundiales es que a menudo se encuentran segmentados, lo que afecta a los posibles destinos de los productos comercializados. En las figuras 6 y 7 se ilustra esta cuestión. El mercado del arroz está segmentado a lo largo de líneas regionales, con el grueso del comercio en la región de origen. Por el contrario, el mercado de la soja está dominado por las exportaciones de tres países americanos a China y un pequeño número de países importadores desarrollados y de ingresos medianos. En el mercado de la soja y los mercados más complejos de ganado, destaca la ausencia de países de ingresos bajos, lo que refleja la limitada participación de estos países en el comercio de este tipo de productos de mayor valor.

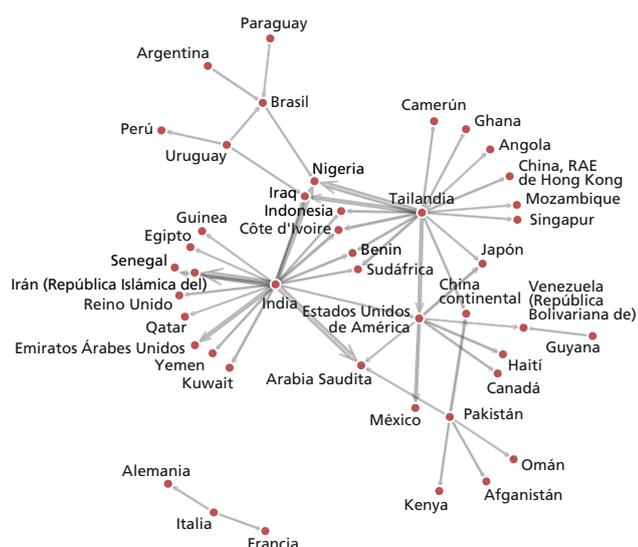
■ La estructura cambiante del comercio internacional

Los modelos del comercio mundial no están determinados solo por las variables fundamentales del mercado y las normas del comercio internacional, sino que cada vez se ven más influenciados por otras dinámicas más sutiles.

Un porcentaje cada vez mayor del comercio mundial tiene lugar a través de acuerdos bilaterales y regionales. El número de acuerdos comerciales regionales ha aumentado de menos de 20 en 1990 a los 262 que se encuentran en vigor actualmente. La celebración de los denominados “acuerdos intrarregionales” aumentará este porcentaje aún más. En conjunto, la Asociación Transatlántica sobre Comercio e Inversión entre la UE y los Estados Unidos de América, el

FIGURA 6

Flujos de exportación de arroz



Nota: El grosor relativo de las flechas hace referencia al valor (en USD) de las exportaciones de arroz (equivalente elaborado), que abarcan el 60 % de las exportaciones de arroz internacionales en 2012.

Fuente: FAO.

FIGURA 7

Flujos de exportación de soja



Nota: El grosor relativo de las flechas hace referencia al valor (en USD) de las exportaciones de soja, que abarcan el 80 % de las exportaciones de soja internacionales en 2012.

Fuente: FAO.

Acuerdo de Asociación Transpacífico y el Partenariado Económico Comprehensivo Regional, que reúne a la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental con otros asociados regionales, representarían más de tres cuartos del producto interno bruto (PIB) mundial y dos tercios del comercio mundial¹³. Mediante la limitación del número de partes integrantes y la concentración en las áreas estratégicas de interés de dichas partes, los acuerdos comerciales regionales suelen establecer disposiciones comerciales y de integración económica más profundas que otros acuerdos, obteniendo así beneficios significativos de la eliminación de los obstáculos no arancelarios, la armonización de las normas y la facilitación del comercio, en lugar de reducir los aranceles y otros obstáculos formales que afectan al acceso a los mercados. Por ejemplo, más de la mitad de los acuerdos comerciales regionales contienen compromisos más firmes sobre medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) que los que incluyen actualmente los acuerdos pertinentes de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Puesto que las MSF y los obstáculos técnicos al comercio desempeñan una función importante en la determinación del acceso real a los mercados de bienes, la armonización y simplificación de estas medidas en bloques comerciales puede impulsar el comercio intrarregional de forma considerable.

Un segundo factor en el cambio de los modelos del comercio mundial es que el comercio dentro de las propias empresas está ganando terreno con el surgimiento de las cadenas de valor mundiales y la integración vertical. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, los flujos comerciales dentro de las empresas representaron el 48 % de las importaciones de bienes y el 29 % de las exportaciones de bienes en 2010. En las empresas multinacionales, los procedimientos y normas internos pueden desempeñar una función mucho más importante en la determinación de los volúmenes y las condiciones de las transacciones comerciales que la política comercial del gobierno. Otra cuestión importante en el contexto del comercio dentro de las empresas es la fijación de precios de transferencia, que hace referencia al establecimiento de los precios de los bienes, los servicios u otros activos intercambiados entre empresas afiliadas. Estos precios se utilizan para la contabilidad interna de las empresas y, aunque son diferentes de los precios de mercado, podrían afectar al nivel general de los precios nacionales y a los modelos de comercio debido a los efectos que tienen en la oferta y la demanda. Todavía está por determinar hasta qué punto las normas comerciales existentes disponen de los instrumentos necesarios para afrontar las nuevas cuestiones de competitividad que surgen en esta relación vertical¹⁴.

Como consecuencia de estos avances, el sistema multilateral está perdiendo importancia como elemento impulsor de la expansión del comercio, aunque la OMC sigue proporcionando los mecanismos más exhaustivos y disponibles para debatir la aplicación de normas comerciales

y solucionar las controversias entre los países. Junto con la concentración de las importaciones y, en especial, las exportaciones de productos agrícolas en unos pocos países, la evolución en la estructura del comercio agrícola mundial implica que las acciones de un país o grupo de países podrían tener efectos indirectos significativos en el resto del mundo. La variabilidad de la producción, las perturbaciones en los mercados nacionales y los cambios normativos en uno de los principales países importadores o exportadores podría, por tanto, repercutir en los mercados mundiales y afectar a los suministros y precios mundiales, lo que podría tener un impacto significativo en la seguridad alimentaria.

El contexto cambiante del comercio agrícola se complica aún más con el incremento de la fragmentación de la producción mundial y su reorganización en cadenas de valor mundiales complejas. En la literatura reciente se describe la competitividad de un país o sus industrias atendiendo específicamente a la producción de productos de valor añadido del país y el nivel de integración de esta en las cadenas de valor mundiales¹⁵.

Las cadenas de valor mundiales se han convertido en vínculos importantes en las relaciones entre la competitividad, el comercio, el crecimiento y el desarrollo. Algunos observadores afirman que la participación en las cadenas de valor mundiales permite una mayor competitividad, una mayor inclusión en el comercio y los flujos de inversión, acceso a nuevos tipos de tecnología de producción, la transición a actividades de mayor valor añadido y la mejora socioeconómica debido a que posibilita un mayor número de empleos mejor remunerados, un uso más sostenible de los recursos y una mejor gobernanza y estabilidad política. Los países que participan en las cadenas de valor mundiales no necesitan desarrollar industrias integradas verticalmente para participar en el comercio mundial. Pueden desarrollar capacidades en segmentos específicos de la cadena (producción, tareas o funciones comerciales) y, por consiguiente, incluso los países pequeños con capacidades limitadas a lo largo de la cadena de valor tienen la oportunidad de exportar bienes o servicios¹⁶.

Sin embargo, la organización del sistema alimentario moderno en cadenas de valor mundiales complejas también plantea cuestiones sobre la suposición de mercados competitivos. En el sector agrícola existe un alto grado de concentración en las empresas, tanto en los países como a nivel internacional, lo que indica una falta de competitividad. Las empresas de agronegocios transnacionales que dominan las cadenas de valor mundiales en el sector alimentario tienen una elevada movilidad y son capaces de invertir en los países en desarrollo para aprovechar la ventaja absoluta que pueda existir en estos lugares, y esto puede menoscabar las ventajas comparativas de otros países.

La inversión extranjera directa en la agricultura, la elaboración y las actividades minoristas ha incrementado la integración mundial de los mercados agroalimentarios. Los actores de estos segmentos son las empresas comerciales del

RECUADRO 1

Cambio en el poder de mercado del mercado del banano

Históricamente, las empresas comerciales multinacionales, especialmente los tres comerciantes principales de bananos (Chiquita, Dole y del Monte), han desempeñado una función importante en el comercio internacional de bananos, ejerciendo un poder de mercado considerable, especialmente en el ámbito de las adquisiciones. Estas empresas multinacionales integradas verticalmente participan en la producción, la adquisición, el transporte y la comercialización de bananos. Poseen flotas e instalaciones de maduración y tienen sus propias redes de distribución en los países importadores, creando así economías de escala significativas. Sin embargo, el alcance de sus operaciones y su influencia en el mercado del banano han cambiado a lo largo del tiempo. La cuota de mercado combinada de las tres empresas principales se situó en su nivel más alto en la década de 1980, cuando controlaban casi dos tercios (el 65,3 %) de las exportaciones de bananos mundiales, y esta se ha reducido gradualmente desde entonces. En 2013, la cuota de mercado de estas empresas era ligeramente superior a un tercio (36,6 %), mientras que la cuota de las cinco empresas principales era del 44,4 %, un descenso en comparación con el 70 % que representaban en 2002. Como consecuencia de ello, otras empresas representan actualmente más de la mitad de las exportaciones totales.

Este cambio en el poder de mercado que se aleja de las principales marcas comerciales de bananos para orientarse a otros actores del mercado, incluidos los supermercados que han comenzado a adquirir sus productos directamente de los productores, fue impulsado en gran medida por el desmantelamiento que realizó la UE de su régimen de importación de bananos, que tenía un elevado nivel de reglamentación, y facilitado por el establecimiento de servicios de transporte regular y directo de contenedores de América del Sur a Europa y la Federación de Rusia. También existe una tendencia considerable a una menor concentración entre las empresas exportadoras de los principales países productores de bananos.

Fuente: FAO. 2014 The changing role of multinational companies in the global banana trade. Roma.

Estado y las grandes empresas privadas, que operan a nivel nacional e internacional en estructuras de mercado con distintos grados de competitividad.

Una preocupación tradicional ha sido la función de las grandes corporaciones multinacionales en los mercados mundiales de productos primarios. Algunos estudios¹⁷ han señalado la presencia dominante de los cuatro comerciantes de productos básicos más importantes, a saber, Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill y Louis Dreyfus. Al mismo tiempo, estas empresas multinacionales hacen frente a una competitividad cada vez mayor de una serie de nuevas empresas comerciales. El mercado del banano, por ejemplo, ha pasado de estar dominado por un número reducido de multinacionales que controlaban la producción, la distribución y el comercio a convertirse en un mercado con multitud de operadores en países importadores y exportadores caracterizado por interacciones variadas y complejas entre los diferentes segmentos (Recuadro 1).

Si se logra la integración, el aumento de la exposición de los países al comercio y la inversión extranjera puede generar beneficios de desarrollo a través de los efectos indirectos del conocimiento y la tecnología, y también puede producir transformaciones estructurales favorables mediante la reubicación de la mano de obra de la agricultura en puestos de trabajo más productivos y mejor remunerados en la industria manufacturera o el sector de los servicios¹⁸. Sin embargo, no todos los países lograrán la integración de

manera inmediata. Solo podrán participar aquellos que se acerquen lo suficiente a una producción conforme a los estándares de calidad y los niveles de eficiencia mundiales. Asimismo, no es sencillo formar parte de las cadenas de valor mundiales y participar en ellas, especialmente para los pequeños productores rurales, que a menudo tienen un acceso limitado a los conocimientos, el capital y la tecnología para ampliar su producción.

En los países emergentes y en desarrollo, el fuerte crecimiento económico y los crecientes niveles de ingresos, en combinación con el aumento de la urbanización, han modificado los hábitos alimentarios y generado aumentos de la demanda de productos de mayor calidad y productos minoristas y elaborados en las zonas urbanas. El aumento del comercio de productos alimentarios frescos como las frutas, las hortalizas, la carne y los productos lácteos, que son propensos a los riesgos relacionados con la inocuidad alimentaria o están sujetos a exigencias de calidad específicas por parte de los consumidores, también han incrementado la necesidad de regular el comercio mediante normas. La función cada vez más importante de las grandes empresas alimentarias y minoristas multinacionales que hacen hincapié en la frescura, la calidad de los productos y la inocuidad de los alimentos ha incrementado la importancia de las normas privadas como forma de evitar posibles daños a la reputación y la reducción de la cuota de mercado derivada de la venta de alimentos nocivos.

Resulta interesante señalar que a pesar de estas normas más restrictivas y extendidas, el comercio agrícola mundial no solo ha aumentado considerablemente durante los tres últimos decenios, sino que también el crecimiento ha sido más acusado en los productos donde las normas tienen más importancia, es decir, en los productos de mayor valor como las frutas, las hortalizas, el pescado y los productos pesqueros. Además, el cambio hacia las exportaciones de alto valor ha sido más drástico en las regiones de países en

desarrollo¹⁹. La necesidad de que los productos de consumo finales cumplan dichas normas ha dado lugar a un mayor énfasis en el control de la calidad en las cadenas de valor agrícolas y esto, a su vez, ha afectado a la forma en la que están organizadas las cadenas de valor agrícolas mundiales, dando lugar a un aumento de los niveles de coordinación vertical, la mejora de la base de suministro y una mayor dominancia de las grandes empresas alimentarias multinacionales.

3.

Posibles cuestiones relacionadas con las importaciones de alimentos

■ Los precios como indicadores del cambio

Los mercados agrícolas cambian con el tiempo, en unas ocasiones de forma cíclica y en otras, de manera permanente. Están sujetos a una estacionalidad anual característica de la producción agrícola, pero también existen períodos en los que muestran una calma relativa o una inestabilidad que puede durar varios años.

Al período que va de 1999 a 2006, que fue uno de los que registró precios históricamente bajos, le siguió un amplio período de precios altos y volátiles de 2007 a 2013. En 2014, los mercados comenzaron a estabilizarse de nuevo y las previsiones a medio plazo indican un retorno a precios más bajos (Figura 8). En términos reales, se espera que los precios de todos los productos agrícolas desciendan durante los próximos 10 años, ya que el crecimiento de la

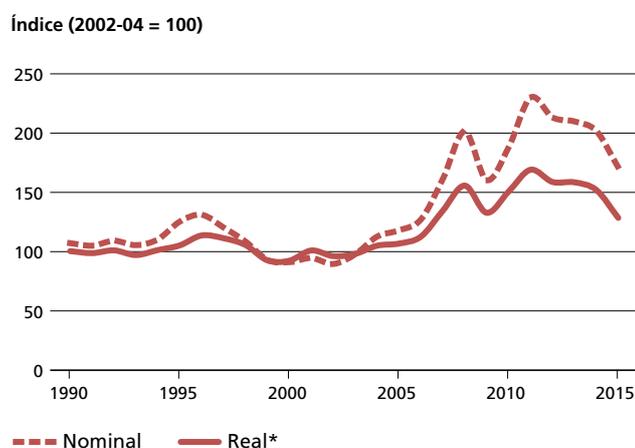
productividad, ayudado por precios de insumos más bajos, supera los incrementos cada vez más lentos de la demanda²⁰.

La caída de los precios reales de los productos agrícolas coincide con la tendencia esperada de un descenso a largo plazo característica de los mercados agrícolas mundiales. Los precios bajos de los productos básicos, en especial los observados en las décadas de 1980 y 1990, se han citado como un impedimento al desarrollo en las economías basadas en la agricultura, ya que reducen los incentivos para la inversión en tecnologías de mejora de la producción y esto repercute negativamente en la seguridad alimentaria.

Sin embargo, la experiencia muestra que estas tendencias a la baja se ven interrumpidas por períodos de precios altos y volátiles. Estos repentes inesperados de los precios también pueden constituir una amenaza importante a la seguridad alimentaria. Recientemente, el debate sobre políticas relacionado con el comercio agrícola se ha centrado en los niveles elevados de los precios y las intervenciones normativas a corto plazo para reducir las presiones de los precios nacionales. No obstante, un horizonte a corto plazo no siempre es compatible con la aplicación de políticas en favor de una transformación estructural a más largo plazo, tal como se explica en la Parte III.

FIGURA 8

Índice de precios de los alimentos en términos nominales y reales, 1990-2015



■ Aumento del costo de las importaciones de alimentos

En combinación con unos precios de los alimentos más elevados, las tendencias en el comercio descritas en la sección anterior han tenido repercusiones significativas en el costo de las importaciones de alimentos en países en desarrollo de bajos ingresos y con déficit de alimentos. Las tendencias en los costos de las importaciones de cereales, que aumentaron en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de alimentos, son representativas (Figura 9)²¹.

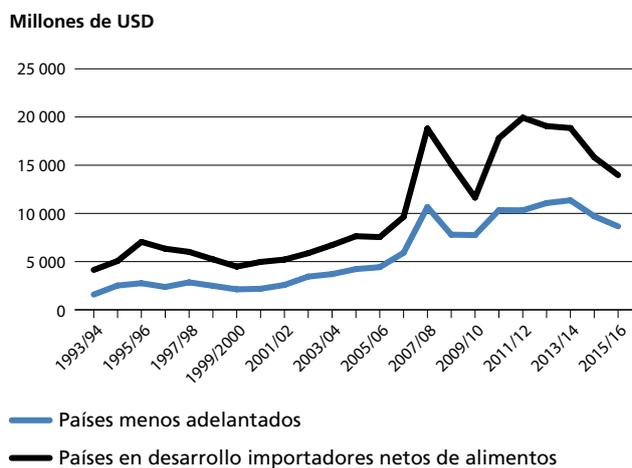
El incremento de los costos de las importaciones de alimentos —en combinación con el creciente grado en que los países en desarrollo y ciertas categorías como los países menos adelantados, los países en desarrollo importadores netos de alimentos y los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos²² se convirtieron, en conjunto, en

* El índice de precios reales corresponde al índice de precios nominales deflactado por el índice del valor unitario de exportación de las manufacturas del Banco Mundial.

Fuente: FAO.

FIGURA 9

Importaciones de cereales de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos, de 1993/94 a 2015/16



Nota: Los datos de 2014/15 son estimaciones (a fecha de septiembre de 2015) y los de 2015/16, previsiones.

Fuente: FAO.

FIGURA 10

Importaciones de alimentos y exportaciones totales de los países menos adelantados, 1961-2012



Fuente: E. Díaz-Bonilla. 2015. *Lost in translation: the fractured conversation about trade and food security*. Documento de antecedentes elaborado para *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2015-16*. Roma, FAO.

CUADRO 2

Relación del valor de las exportaciones de mercancías totales en comparación con las importaciones de alimentos

Región	Década de 1990	2000-07	2008-10
MUNDO	6,2	5,0	5,0
Regiones en desarrollo	6,9	4,7	5,0
África	14,1	10,4	10,0
África del Norte	21,2	12,3	13,0
África subsahariana	10,9	9,5	9,0
América Latina y el Caribe	9,8	6,9	6,0
América Latina	8,8	6,6	6,0
El Caribe	23,6	22,1	21,0
Asia	5,2	3,7	4,0
Asia meridional	11,1	7,6	7,0
Asia meridional (excluida la India)	15,8	10,5	11,0
Asia occidental	9,2	5,5	6,0
Asia oriental	3,7	2,6	3,0
Asia oriental (excluida China)	4,3	3,1	3,0
Asia sudoriental	4,4	4,1	5,0
Cáucaso y Asia central	19,4	6,7	7,0
Oceanía	17,1	17,8	19,0

Fuente: E. Díaz-Bonilla. 2015. *Lost in translation: the fractured conversation about trade and food security*. Documento de antecedentes elaborado para *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2015-16*. Roma, FAO.

importadores netos de alimentos en las décadas de 1980 y 1990— ha suscitado preocupaciones cada vez mayores. Los datos de la FAO muestran que las importaciones de alimentos en países menos adelantados entre 1992 y 2011 se multiplicaron aproximadamente por cinco, aunque se espera una reducción en 2015/16, ya que los precios de los alimentos siguen cayendo.

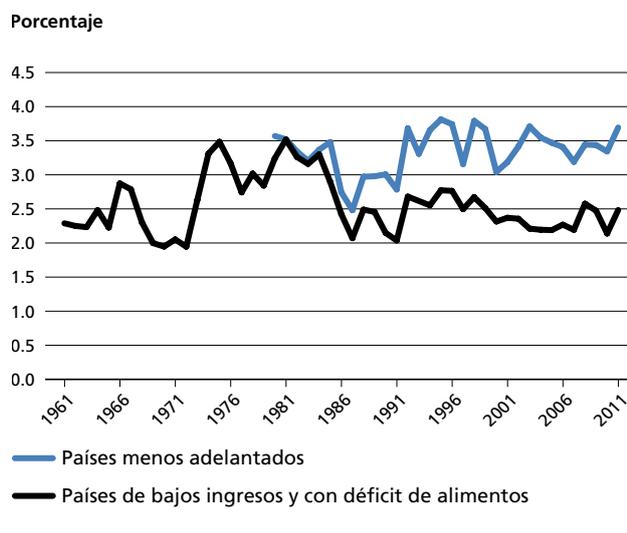
Sin embargo, la condición de importador neto de alimentos puede no ser un buen indicador de inseguridad alimentaria. Un indicador más adecuado puede ser la cuantía de los costos nominales de las importaciones de alimentos en comparación con los beneficios totales de las importaciones de mercancías, los ingresos generales o el PIB, u otras mediciones de asequibilidad o potencial económico para pagar por el aumento de las importaciones de alimentos. Por ejemplo, aunque el costo de las importaciones de alimentos se ha incrementado en los países menos adelantados, el aumento de las exportaciones totales de estos países ha sido mucho más acusado (Figura 10). Esto significa que la capacidad de los países menos adelantados para pagar las importaciones de alimentos ha aumentado en conjunto como resultado de la expansión general del comercio. Lo mismo puede decirse de los países en desarrollo importadores netos de alimentos y los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos.

Se puede observar una tendencia a la baja en la relación de las exportaciones de mercancías totales en comparación con las importaciones de alimentos en la mayoría de las regiones de países en desarrollo, a excepción de Asia sudoriental y Oceanía (Cuadro 2). También se puede observar que el costo de las importaciones de alimentos como porcentaje del PIB ha permanecido bastante estable en los países menos adelantados y los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos, a pesar de algunas oscilaciones (Figura 11).

Sin embargo, aunque los datos agregados de numerosas regiones de países en desarrollo y categorías muestren descensos en la carga del costo de las importaciones de alimentos en relación con los ingresos del comercio de mercancías, en algunos países el costo de las importaciones de alimentos es muy elevado. Asimismo, la heterogeneidad de los países requiere un análisis más profundo de las situaciones específicas de cada uno de ellos, ya que es posible que el aumento de los ingresos procedentes de las exportaciones de mercancías no se utilice para compensar el incremento de las importaciones de alimentos, y también es posible que la distribución de estos ingresos no aumente el acceso a los alimentos de las personas o grupos más vulnerables a la inseguridad alimentaria.

FIGURA 11

Importaciones de alimentos como porcentaje del PIB en los países de bajos ingresos y déficit de alimentos y los países menos adelantados



Fuente: E. Díaz-Bonilla. 2015. *Lost in translation: the fractured conversation about trade and food security*. Documento de antecedentes elaborado para *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2015-16*. Roma, FAO.

■ Preocupaciones a más largo plazo sobre los mercados internacionales de alimentos

En vista de los aumentos de los precios, y a pesar de los incrementos en los volúmenes de comercio, numerosos países han manifestado su preocupación acerca de la fiabilidad de los mercados mundiales como fuente de alimentos asequibles, dada la susceptibilidad de estos a las perturbaciones y a las medidas de los asociados comerciales. No obstante, además de los aumentos de los precios, existen otros factores económicos, medioambientales y sociales que pueden afectar también a los flujos comerciales y, por tanto, a la fiabilidad de los mercados como fuente de alimentos asequibles.

Sobre la base de la investigación realizada por el Real Instituto de Asuntos Internacionales Chatham House y empleando las regiones del Mar Negro y el Golfo a modo de ejemplo, en el Recuadro 2 se muestra cómo las perturbaciones climáticas, los conflictos y la infraestructura congestionada pueden limitar el potencial de crecimiento del comercio e incrementar su susceptibilidad a las crisis.

RECUADRO 2

Puntos críticos en el comercio de alimentos mundial

El comercio mundial de alimentos está expuesto a múltiples y diversos riesgos perturbadores. Las limitaciones de recursos y el cambio climático no solo están poniendo en riesgo la producción en las “regiones granero” del mundo, sino que también están provocando que numerosos países en todo el mundo sean cada vez más dependientes de las importaciones de alimentos básicos como el trigo, los cereales secundarios y el arroz. Esta dependencia cada vez mayor de los mercados internacionales conlleva riesgos adicionales no convencionales para la seguridad alimentaria y el suministro de alimentos, que en su mayoría se suelen evitar al consumidor.

Estos países para los que la búsqueda de la autosuficiencia resulta muy arriesgada o imposible dependen del flujo continuo de estos productos básicos a través de una serie de puntos críticos principales, desde el punto de producción a través de los canales de tránsito continentales y marítimos hasta el punto de importación. Estos puntos críticos están sujetos a una serie de amenazas crónicas y graves, entre ellas, el deterioro de la infraestructura, la congestión, el aumento del nivel del mar y el oleaje provocado por las tormentas, el riesgo de ataques físicos y ataques informáticos y la interrupción derivada de los disturbios en la región y la piratería.

Tomemos como ejemplo los países del Consejo de Cooperación del Golfo, que se encuentran en una situación de desventaja comparativa en la producción agrícola, ya que las reservas naturales de agua y la tierra cultivable en la región se encuentran entre las más bajas del mundo. Debido a que las perspectivas de la producción nacional se reducen aún más con el cambio climático y el rápido crecimiento de la población, los países del Consejo de Cooperación del Golfo son cada vez más dependientes de las importaciones. Se importa entre el 80 % y el 90 % del suministro total de alimentos de la región y cada año se descargan alrededor de 6 000 millones de toneladas de cebada y 4 500 millones de toneladas de trigo en los seis Estados.

Un quinto de estos envíos tiene su origen en la región del Mar Negro¹ (véase el mapa que figura a continuación), donde la productividad es relativamente baja y se espera que empeore con el aumento de las temperaturas y el incremento de la variabilidad en los regímenes de precipitaciones². Las crisis de las cosechas no solo amenazan la disponibilidad de cereales para la exportación, sino que también pueden desencadenar medidas comerciales proteccionistas, como las que han impuesto los gobiernos de la región en los últimos años³.

Desde el Mar Negro, los envíos de cereales deben atravesar cuatro puntos marítimos críticos, a saber, los estrechos de Turquía, el canal de Suez y el estrecho de Bab el-Mandeb, todos ellos vulnerables a cierres temporales a causa del elevado nivel del mar y el oleaje provocado por las tormentas. Los conflictos existentes en las regiones del Mar Negro y Oriente Medio, junto con la amenaza constante de la piratería, también suponen una amenaza para la seguridad del cargamento y las tripulaciones.

La infraestructura esencial puede constituir en sí misma un punto crítico para el comercio entre el Mar Negro y los países del Consejo de Cooperación del Golfo, pues las carreteras y ferrocarriles en la Federación de Rusia y Ucrania, esenciales para el tránsito de los cereales desde las explotaciones hasta el puerto, sufren una falta de inversiones y son cada vez más vulnerables a los daños relacionados con el clima, mientras que las instalaciones portuarias necesitan medidas de modernización y adaptación a fin de mitigar los efectos del aumento del nivel del mar y el oleaje provocado por las tormentas. Tras llegar a los países del Consejo de Cooperación del Golfo, los envíos de cereales deben ser almacenados en silos a temperaturas bajas, lo que requiere un insumo de energía considerable. Sin una inversión suficiente, la disminución de los cereales en los silos supone un riesgo infraestructural adicional para las reservas de alimentos esenciales.

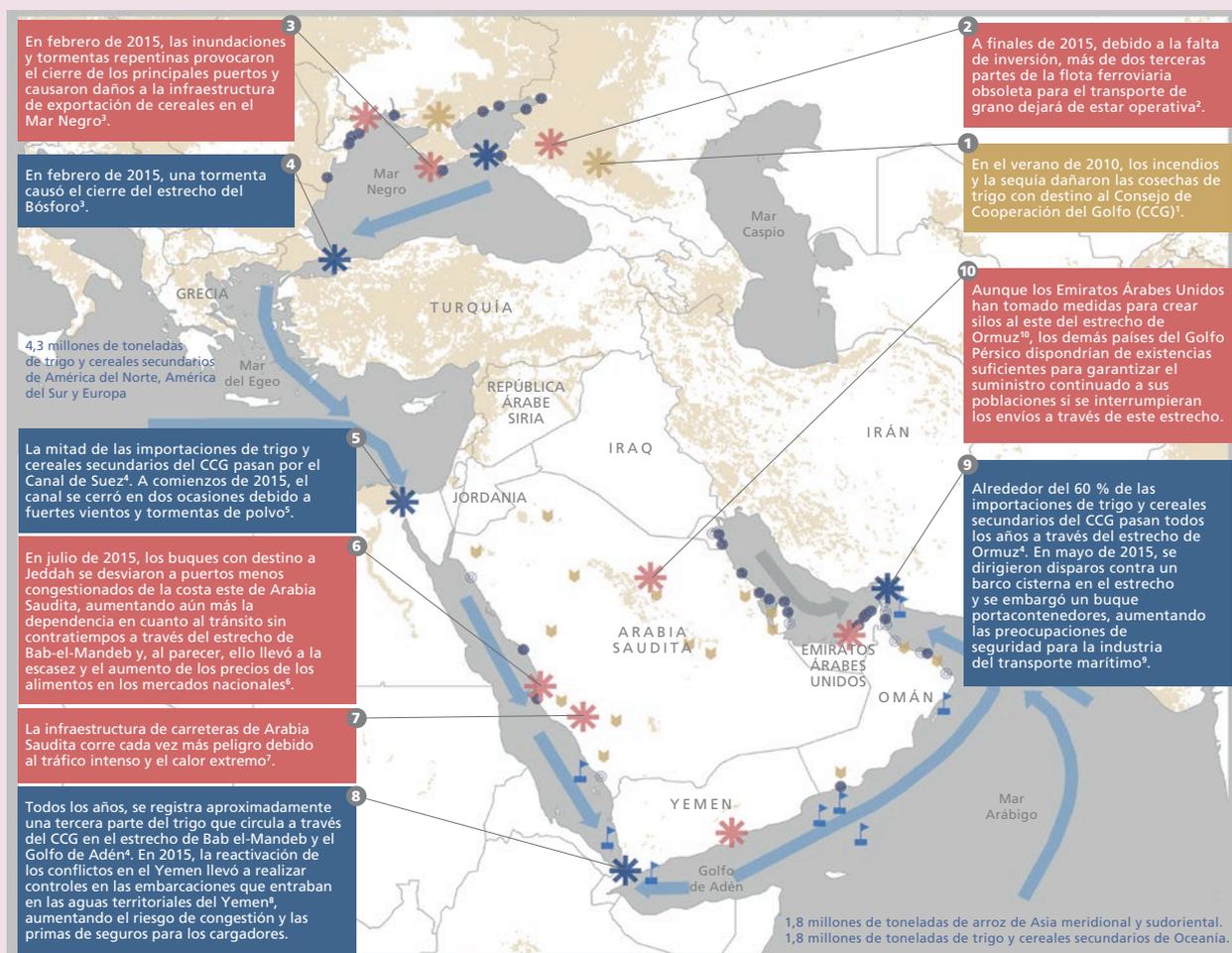
La interrupción del suministro en uno o varios de estos puntos críticos —en caso de ataques terroristas coordinados a barcos en los estrechos de Hormuz y Bab-el-Mandeb, por ejemplo, o una actividad de tormentas inusualmente fuertes en el Mediterráneo oriental que provoque el cierre del Bósforo o el canal de Suez— podría situar a los países del Consejo de Cooperación del Golfo en riesgo no solo de repuntes de los precios, sino de interrupción grave y continuada de suministros de alimentos esenciales. Debido a que la dependencia de las importaciones de estos países aumenta y el cambio climático ejerce una presión cada vez mayor en un suministro de alimentos que ya se encuentra bajo una presión considerable, los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo tendrán que mirar más allá de las vulnerabilidades locales y regionales y tomar en consideración el riesgo de interrupción que representan los puntos críticos a lo largo de la cadena de suministro de alimentos.

¹ Volúmenes de comercio estimados sobre la base de los resultados preliminares procedentes de la investigación por publicar del Real Instituto de Asuntos Internacionales Chatham House (2016) sobre los puntos críticos en el comercio mundial de alimentos.

² N. Dronin y A. Kirilenko. 2011. Climate change, food stress, and security in Russia. *Regional Environmental Change*, 11 (Supl. 1): S167-S178.

³ T. T. Glauhen, M. Belyaeva, I. Bobojonov, I. Djuric, L. Götz, H. Hockmann, D. Müller, O. Perekhozhuk, M. Petrick, S. Prehn, A. Prishchepov, S. Renner y F. Schierhorn. 2014. *Eastern breadbasket obstructs its market and growth opportunities*. Nota de orientación n.º 16e del Leibniz Institute of Agricultural Development in Transition Economies (IAMO) (disponible en <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/97275/1/78606630X.pdf>).

Fuente: Real Instituto de Asuntos Internacionales Chatham House. 2015 (por publicar). *Vulnerabilities and pinchpoints in global food trade*. Londres.



- * Punto de estrangulamiento marítimo
- * Punto de estrangulamiento de la infraestructura
- * Punto de estrangulamiento de la producción

- Puerto principal
- ⊙ Puerto secundario
- ⚓ Incidente conocido de piratería
- 🏭 Silo de grano

Producción de trigo (toneladas por 10 km x 12 km de cuadrícula)

■ 761–33 476

□ 0–761

- ➡ Aceites y fertilizantes
- ➡ Trigo y cereales secundarios

Notas: Unidad de producción de trigo = toneladas por 10 km por 12 km de cuadrícula.

Fuentes:

¹ Banco Mundial y FAO. 2012. *The grain chain: food security and managing wheat imports in Arab countries*. Washington DC, Banco Mundial.

² S. Burkitbayeva y W.A. Kerr. 2013. *The accession of Kazakhstan Russia and Ukraine to the WTO: what will it mean for the world trade in wheat?* CATPRN Commissioned Paper 2013-06 (disponible en: <http://www.uoguelph.ca/catprn/PDF-CP/CP-2013-06-burkitbayeva-kerr.pdf>).

³ Platts McGraw Hill Financal. 2015. *Bosporus Strait, port of Novorossiisk shut due to bad weather: shipping sources* (disponible en: <http://www.platts.com/latest-news/shipping/london/bosporus-strait-port-of-novorossiisk-shut-due-26014981>).

⁴ Base de datos de Chatham House sobre el comercio de recursos (2015) – datos para 2012, excluido el comercio intracomunitario.

⁵ Al Arabiya News. *Storm Yohan lashes Mideast, shuts Suez Canal*. 2015 (disponible en: <http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2015/02/12/Storm-Yohan-lashes-Mideast-shuts-Suez-Canal-.html>).

⁶ J. Avancena. 2015. *Ports still choked causing market scarcity (Los puertos siguen congestionados causando escasez en el mercado)*. *Saudi Gazette*. 6 de julio (disponible en: <http://www.saudigazette.com.sa/index.cfm?method=home.PrintContent&action=Print&contentID=000000019751>).

⁷ C. Gerbich. 2015. *Saudi Arabia needs major road surface rethink (Arabia Saudita necesita reconsiderar el firme de las carreteras principales)*. *Construction Week Online*. 10 de febrero (disponible en: <http://www.constructionweekonline.com/article-32530-saudi-arabia-needs-major-road-surface-rethink/>).

⁸ J. Saul. 2015. *Yemen struggles to import food as coalition navies hold up more ships (El Yemen lucha por importar alimentos a medida que las armadas de la coalición retienen más embarcaciones)*. *Reuters*. 27 de abril (disponible en: <http://www.reuters.com/article/2015/04/28/us-yemen-ships-food-idUSKBN0N119220150428>).

⁹ P. Hafezi. 2015. *Iran uses maritime confrontations to project power in Gulf (El Irán utiliza los enfrentamientos marítimos para proyectar fuerzas en el Golfo)*. *Reuters*. 17 de mayo (disponible en: <http://www.reuters.com/article/2015/05/18/us-iran-saudi-gulf-idUSKBN0031JQ20150518>).

¹⁰ D. McKee. 2011. *Strategic grain reserves*. *World-Grain.com*. 24 de mayo (disponible en: <http://www.world-grain.com/News/News%20Home/Features/2011/5/Strategic%20grain%20reserves.aspx?cck=&cck=1>).

Fuentes de los datos:

Flujos comerciales – Base de datos de Chatham House sobre el comercio de recursos (2015), datos para 2012, excluido el comercio intracomunitario.

Light grey canvas basemap – Esri GIS OpenStreetMap contributors, and the GIS user community.

Wheat production GIS shapefile – C. Monfreda, N. Ramankutty, y J.A. Foley. 2008. *Farming the planet. Parte 2: Geographic distribution of crop areas, yields, physiological types, and net primary production in the year 2000*. *Global Biogeochemical Cycles*, 22, GB1022, doi:10.1029/2007GB002947.

Port and silo locations – R. Bailey y R. Willoughby. 2013. *Edible oil: food security in the Gulf*. Londres, Chatham House.

Known piracy incidents – ICC Commercial Crime Services. 2014. *IMB Piracy & Armed Robbery Map 2014* (disponible en: <https://icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/live-piracy-map/piracy-map-2014>).

Parte II

Comercio y seguridad alimentaria: vínculos conceptuales

En la segunda parte del informe se examinan los vínculos entre el comercio y las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria (disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad) centrándose en los canales a través de los cuales los cambios en el comercio pueden afectar a la seguridad alimentaria y los factores subyacentes que determinan la fortaleza y los resultados de esta relación.

El comercio tiene repercusiones directas en la seguridad alimentaria porque en la mayoría de los países las importaciones constituyen una parte importante de los suministros alimentarios totales. Si bien la competencia con las importaciones puede tener efectos perturbadores sobre los productores locales, también puede estimular cambios que mejoran la productividad e innovaciones en la producción nacional y las cadenas de suministro conexas. Las exportaciones pueden contribuir a la reducción de la pobreza si los ingresos de exportación permiten que aumenten las rentas de las poblaciones de ingresos bajos.

Una mayor participación en el comercio puede tener consecuencias tanto positivas como negativas para la seguridad alimentaria de un país. La producción y el consumo internos y los precios en todas las etapas de la cadena de valor pueden verse afectados por cambios en las pautas comerciales. El modo en que el comercio afecta a la seguridad alimentaria depende principalmente del contexto, ya que los países participan en el comercio en circunstancias diferentes y se encuentran en distintos niveles de desarrollo. Los resultados dependerán de los efectos del comercio en el crecimiento, el empleo, las rentas y los ingresos fiscales en general y en otras variables clave que determinan la situación económica y social de un país.

Estos vínculos y los canales de transmisión asociados dependen de una variedad de características subyacentes de la economía de un país, que incluyen el nivel de desarrollo económico e institucional; la posición comercial, especialmente si el país es intrínsecamente un importador o un exportador neto de alimentos; la estructura de los mercados internos; y las características de los productores agrícolas, diferenciando especialmente los países en los que la mayor parte de la producción agrícola depende de los pequeños agricultores y aquellos en los que la producción depende fundamentalmente de grandes explotaciones comerciales.

■ Mensajes principales

- El volumen comercial afecta a muchas de las variables económicas y sociales que determinan en última instancia la situación en materia de seguridad alimentaria y nutrición de las poblaciones, tales como el crecimiento, los ingresos, los niveles de pobreza, la desigualdad, los precios de los alimentos y los presupuestos públicos.
- El comercio afecta a las estructuras de mercado, el desarrollo de la infraestructura, la productividad y la composición de la producción agrícola, la variedad, calidad e inocuidad de los productos alimentarios y la composición de las dietas. Estos factores afectan en diversa medida a la disponibilidad de alimentos, el acceso a los mismos, su utilización y estabilidad.
- Los cambios en el comercio interactúan con la situación inicial de un país, dando lugar a diferentes experiencias en los países que hacen que sea difícil establecer una relación general.
- El comercio en sí mismo no es ni una amenaza inherente ni una panacea por lo que hace a mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición, pero plantea desafíos e incluso riesgos que es necesario considerar a la hora de adoptar decisiones sobre las políticas. Las afirmaciones generales y no calificadas sobre los efectos perjudiciales o beneficiosos del comercio en la seguridad alimentaria deberían considerarse con precaución; debe examinarse atentamente la naturaleza de las variables y los vínculos en los que se apoyan dichas afirmaciones.

1. Cuantificación del comercio y la seguridad alimentaria: definiciones, indicadores y enfoques

Los vínculos entre el comercio y la seguridad alimentaria han estado sujetos a un intenso debate tanto a nivel nacional como internacional y se han convertido en elementos centrales en numerosos debates relacionados con el comercio, incluso en el contexto de las negociaciones comerciales. Al menos parte del desacuerdo sobre la función adecuada del comercio en la consecución de los objetivos de seguridad alimentaria se debe a las diferentes percepciones existente acerca de a qué hacen referencia exactamente los conceptos de “comercio” y “seguridad alimentaria”. La falta de una comprensión clara de cómo se cuantifican estos conceptos también aumenta la dificultad de encontrar elementos comunes.

Al definir el comercio, resulta útil distinguir entre el comercio como intercambio físico y económico de bienes y servicios, y las políticas comerciales como las intervenciones de los gobiernos en estos flujos económicos y físicos, incluidas las políticas que se rigen por acuerdos comerciales. En resumen, el comercio es simplemente la conexión entre la oferta y la demanda a través de la cual se produce el intercambio de bienes y servicios. La noción de comercio toma en consideración los hechos que pueden suceder como consecuencia de las fuerzas de la tecnología, la demografía y otros factores, con o sin la influencia de la intervención de los gobiernos.

Las políticas comerciales son las intervenciones que los gobiernos realizan para modificar el comercio o que afectan de forma indirecta a los niveles de comercio. En términos económicos, las políticas comerciales denotan generalmente medidas gubernamentales que se aplican cuando los bienes y servicios cruzan la frontera de un país. También incluyen el apoyo nacional a la agricultura, ya que cualquier política gubernamental que afecte a la producción probablemente influirá también en los flujos comerciales. Esta parte se centra en el comercio, mientras que las políticas comerciales se abordan en la Parte III, distinguiendo así entre apertura del comercio como estado y apertura al comercio como cambio normativo.

Los conceptos de comercio utilizados se deben cuantificar para permitir un análisis de los posibles vínculos con la seguridad alimentaria. Por ejemplo, las controversias sobre las virtudes o defectos de las economías protegidas

frente a las liberales se complican con la cuantificación de estos conceptos. Generalmente, los conceptos “protegido” y “liberal” no son categorías binarias, sino que hacen referencia a diferentes niveles de aplicación. También resulta importante distinguir entre indicadores de logros (por ejemplo, el comercio como porcentaje del PIB) e indicadores de políticas (por ejemplo, aranceles o equivalentes arancelarios)²³.

La “seguridad alimentaria” es un concepto descriptivo articulado por primera vez en el ámbito de las políticas alimentarias a mediados de la década de 1970. El concepto ha evolucionado y se ha ampliado a partir de un enfoque relacionado con el suministro de alimentos a nivel nacional. Una definición ampliamente utilizada presentada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 establece que “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”, mientras que la distinción, más explícita, de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 2009 añade que “los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad”. Estas cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria se explican brevemente en el Recuadro 3. Para lograr la seguridad alimentaria se deben cumplir las cuatro dimensiones de forma simultánea.

Durante gran parte del siglo XX, el debate sobre la malnutrición se centró en la desnutrición y, en concreto, en la falta de un aporte calórico suficiente. En los últimos decenios, se ha prestado una atención creciente a la “carga triple de malnutrición”, que hace referencia no solo a la subalimentación crónica, sino también a las carencias de micronutrientes (“hambre encubierta”) y a la obesidad y los problemas asociados al sobrepeso. Las tres formas de malnutrición son importantes y pueden afectar a las sociedades de forma simultánea. El aumento de la sensibilización acerca de la complejidad de la malnutrición ha fundamentado las conceptualizaciones de la seguridad alimentaria, que incluyen cada vez más el consumo excesivo

CUADRO 3

Indicadores de seguridad alimentaria de la FAO

Dimensión	Indicador
Disponibilidad	<ul style="list-style-type: none"> Suficiencia del suministro medio de energía alimentaria Valor medio de la producción de alimentos Proporción del suministro de energía alimentaria derivada de cereales, raíces y tubérculos Suministro medio de proteínas Suministro medio de proteínas de origen animal
Acceso	<ul style="list-style-type: none"> Porcentaje del total de carreteras que están asfaltadas Densidad de carreteras Densidad de líneas de ferrocarril Producto interno bruto per cápita (en poder adquisitivo equivalente) Índice nacional de precios de los alimentos Prevalencia de la subalimentación Proporción del gasto de los pobres destinada a alimentos Alcance del déficit de alimentos Prevalencia de la insuficiencia de alimentos
Utilización	<ul style="list-style-type: none"> Acceso a fuentes de agua mejoradas Acceso a servicios de saneamiento mejorados Porcentaje de niños menores de cinco años que padecen emaciación Porcentaje de niños menores de cinco años que padecen retraso del crecimiento Porcentaje de niños menores de cinco años que padecen insuficiencia ponderal Porcentaje de adultos que padecen insuficiencia ponderal Prevalencia de la anemia entre las mujeres embarazadas Prevalencia de la anemia entre los niños menores de cinco años Prevalencia de la carencia de vitamina A en la población Prevalencia de la carencia de yodo
Estabilidad	<ul style="list-style-type: none"> Coefficiente de dependencia de las importaciones de cereales Porcentaje de las tierras cultivables equipadas para el riego Valor de las importaciones de alimentos respecto de las exportaciones totales de mercancías Estabilidad política y ausencia de violencia o terrorismo Volatilidad de los precios nacionales de los alimentos Variabilidad de la producción de alimentos per cápita Variabilidad del suministro de alimentos per cápita

Fuente: FAO.

e insuficiente de calorías y las consecuencias de las carencias de micronutrientes en la salud pública²⁴.

Debido a que la seguridad alimentaria es un concepto multidimensional, resulta difícil organizar y presentar la amplia gama de indicadores potenciales que la definen. La FAO proporciona un conjunto de indicadores destinados a cuantificar diversos aspectos de la inseguridad alimentaria agrupados según afecten al acceso, la disponibilidad, la utilización o la estabilidad (Cuadro 3).

RECUADRO 3

Las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria

Disponibilidad: Disponibilidad física de alimentos. La disponibilidad de alimentos aborda el lado de la oferta de la seguridad alimentaria y está determinada por los niveles de producción de alimentos, las existencias y el comercio neto.

Acceso: Acceso económico y físico a los alimentos. El acceso económico viene determinado por la renta disponible, los precios de los alimentos y la prestación de apoyo social y el acceso al mismo. El acceso físico está determinado por la disponibilidad y la calidad de la infraestructura y otras instalaciones que facilitan el funcionamiento de los mercados. En muchos países en desarrollo, los ingresos obtenidos en la agricultura, la actividad forestal, la pesca y la acuicultura desempeñan un papel fundamental para determinar los logros en materia de seguridad alimentaria.

Utilización: La forma en la que el organismo emplea los diversos nutrientes de los alimentos. Las personas obtienen energía y una ingesta de nutrientes suficientes mediante buenas prácticas de cuidado y alimentación, la preparación de los alimentos, la diversidad de la dieta y la distribución de alimentos dentro del hogar. En combinación con la utilización biológica de los alimentos consumidos, la energía y la ingesta de nutrientes determinan el estado nutricional de las personas.

Estabilidad: La estabilidad de las otras tres dimensiones a lo largo del tiempo. Aunque la ingesta de alimentos de las personas sea suficiente en la actualidad, se siguen considerando afectadas por la inseguridad alimentaria si tienen un acceso insuficiente a los alimentos de forma periódica, ya que corren el riesgo de que su estado nutricional se deteriore. Las condiciones meteorológicas adversas, la inestabilidad política o los factores económicos (desempleo, aumento de los precios de los alimentos, etc.) pueden repercutir en la situación de la seguridad alimentaria de las personas.

Fuente: FAO y Unión Europea. 2008. *Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria*. Roma, Programa de seguridad alimentaria CE/FAO (disponible en <http://www.fao.org/docrep/014/a1936s/a1936s00.pdf>).

RECUADRO 4

Seguridad alimentaria y soberanía alimentaria

Los términos “seguridad alimentaria” y “soberanía alimentaria” surgieron originalmente para describir conceptos diferentes. La seguridad alimentaria hacía referencia a una condición con respecto al acceso a alimentos suficientes, mientras que los debates sobre soberanía alimentaria tenían un carácter más explícitamente político al tratar de abordar el acceso insuficiente a los alimentos y los derechos sobre la tierra. Con el tiempo, los dos conceptos se han ido refiriendo cada vez más a conceptos opuestos en lugar de relacionados entre sí. Esto ha dado lugar a un debate ideológico que de numerosas maneras aporta más confusión que utilidad al diálogo sobre políticas.

El concepto de “soberanía alimentaria” reclama el derecho de los países y las personas a determinar los límites de sus propios sistemas alimentarios, incluida la forma de las relaciones comerciales, las dimensiones ecológicas y los aspectos culturales¹. El término lo acuñó en la década de 1990 la organización de pequeños productores *La Vía Campesina*, que fomenta la movilización política en torno a los derechos agrarios y alimentarios a través de una agenda altamente prescriptiva basada en siete principios² y centrada en la reducción del comercio de alimentos mundial y la reorientación de los sistemas alimentarios en torno a la producción local basada en principios agroecológicos.

El movimiento surgió principalmente en respuesta a la incorporación de la agricultura en el régimen de comercio internacional durante la Ronda Uruguay de negociaciones para el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y uno de sus principales objetivos ha sido excluir a la OMC de la agricultura³. Este movimiento social logró un consenso entre organizaciones no gubernamentales (ONG) y académicos con el objetivo de volver a legitimizar la norma del “excepcionalismo alimentario” a nivel nacional — donde existía un amplio reconocimiento de la función de los gobiernos a la hora de compensar las ineficacias del mercado mediante el suministro de bienes públicos — y a nivel comunitario. Resulta importante señalar que, junto con los movimientos sociales, diferentes gobiernos también han seguido presionando para que se otorgue un trato excepcional a los alimentos, alegando que los países tienen el derecho soberano de aplicar políticas que garanticen la seguridad alimentaria de su población antes que someter al sector agrícola nacional al comercio.

El movimiento en favor de la soberanía alimentaria aboga por reducir la dependencia de los alimentos importados y fortalecer los sistemas alimentarios nacionales y locales. Este enfoque implica que una parte considerable de las necesidades de consumo nacionales se satisfacen mediante suministros de alimentos nacionales en lugar de importaciones. Sin embargo, la producción de alimentos suficientes para satisfacer la demanda nacional no significa necesariamente que todos los hogares de un país tengan acceso equitativo a los alimentos que necesitan o que los suministros de alimentos sean más estables o más asequibles en comparación con las importaciones.

¹ H. Wittman, A. A. Desmaris y N. Wiebe, eds. 2010. *Food sovereignty: reconnecting food, nature and community*. Halifax, Canadá. Fernwood Publishing.

² Principios de soberanía alimentaria de la Vía Campesina: 1. Alimentos: un derecho humano básico; 2. Reforma agraria; 3. Protección de los recursos naturales; 4. Reorganización del comercio de alimentos; 5. Fin de la globalización del hambre; 6. Paz social; 7. Control democrático.

³ Vía Campesina. 2003. Posición Sobre Soberanía Alimentaria De Los Pueblos. Página web. 4 de septiembre (disponible en <http://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/soberanalimentary-comercio-mainmenu-38/315-posicion-sobre-soberania-alimentaria-de-los-pueblos>).

Fuente: J. Clapp. 2015. *Food security and international trade: unpacking disputed narratives*. Documento de antecedentes elaborado para *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2015-16*. Roma, FAO.

Otros enfoques presentan una clasificación con la que se pretende cuantificar la seguridad alimentaria y nutricional en términos de situación o logros; factores impulsores, determinantes y riesgos, e intervenciones y procesos de políticas²⁵. Otros han tratado de añadir indicadores a una única medida, por ejemplo, el Índice Global del Hambre²⁶ o el Índice Global de la Seguridad Alimentaria publicado por la unidad de investigación y análisis de *The Economist*.

■ Discursos enfrentados sobre el comercio y la seguridad alimentaria²⁷

La variedad existente de definiciones y posibles indicadores del comercio y la seguridad alimentaria refleja las dificultades para vincular de forma unívoca el concepto multidimensional de comercio con la noción aún más multidimensional de seguridad alimentaria, que se puede ampliar a la seguridad alimentaria y nutricional, lo cual añade todavía más complejidad a la cuestión. Las diferentes interpretaciones de

FIGURA 12

Perspectiva en favor del comercio sobre la ventaja comparativa, el comercio y la seguridad alimentaria



Fuente: J. Clapp. 2015. *Food security and international trade: unpacking disputed narratives*. Documento de antecedentes elaborado para *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2015-16*. Roma, FAO.

los conceptos y los distintos enfoques y métodos de análisis han dado lugar a una serie de discursos enfrentados que contribuye a un debate sobre políticas polarizado. Una de las controversias más importantes es la relativa a la seguridad alimentaria frente a la soberanía alimentaria (Recuadro 4).

En los últimos años, las opiniones en relación con la estrategia para lograr la seguridad alimentaria se han ido polarizando progresivamente, con una percepción del comercio como una amenaza por parte de algunos y como una oportunidad por parte de otros. El discurso sobre el “comercio como oportunidad” surge en gran parte de la economía neoclásica y se basa en las ideas de beneficios del comercio que predice la teoría del comercio, que se basa a su vez en el concepto de ventaja comparativa. Este discurso aboga por la apertura del comercio como forma de reducir distorsiones y mejorar las eficiencias y la estabilidad del sector, en contraposición a los costos de la protección del comercio. Quienes apoyan este discurso promueven la idea de la autosuficiencia y consideran ineficiente el concepto de excepcionalismo alimentario. En este discurso se considera que la seguridad alimentaria depende de que las fuerzas de mercado impulsen una asignación más eficiente de los recursos y, por tanto, aumenten la eficiencia en la producción de alimentos, que a su vez impulsa el crecimiento económico y el aumento de los ingresos y el empleo, mejorando así la disponibilidad de alimentos y el acceso a estos (Figura 12). Los partidarios de este discurso reconocen que las intervenciones públicas desempeñan una función importante, pero limitarían estas intervenciones a la corrección de ineficiencias del mercado o a la modificación de la distribución de ingresos resultante, y abogan por la aplicación de políticas específicas para lograr estos objetivos.

El discurso sobre el “comercio como amenaza” surge de una serie de otras disciplinas científicas y de la agroecología.

Este discurso se basa en la idea de que la agricultura no es solo un sector económico, sino también un proveedor de los bienes públicos que los mercados por sí solos no podrían proporcionar, de ahí el “excepcionalismo” de la agricultura. Este discurso se traduce en una visión alternativa de la seguridad alimentaria basada en la naturaleza multifuncional de la agricultura en la sociedad y los múltiples valores vinculados a estas funciones diversas, lo que lleva a considerar los costos de la liberalización del comercio. El resultado es un enfoque sólido en una agricultura más “local”, en los pequeños productores y en los sistemas agrícolas basados en la biodiversidad. Los partidarios de este discurso abogan por una reducción radical de la dependencia del comercio internacional (aunque no su completa eliminación) a fin de satisfacer las necesidades de seguridad alimentaria y, por consiguiente, para que el Estado desempeñe una función más importante en el establecimiento de políticas alimentarias a nivel nacional o para lograr la soberanía alimentaria a nivel comunitario. Ambos enfoques plantean argumentos válidos, pero también presentan deficiencias e incongruencias (Cuadro 4).

Estos dos discursos surgen de tradiciones académicas distintas basadas en sus propias nociones de ciencia. Cada una de ellas tiene sus propias teorías y las dos centran el análisis en temas diferentes y entienden de forma distinta los tipos de métodos, medidas e indicadores que proporcionan datos científicos y legítimos. La dificultad a la hora de encontrar un punto común de análisis radica, en ambos lados, en la tendencia a simplificar el punto de vista del otro y presentarlo en formas extremas. Por ejemplo, quienes consideran el comercio como una oportunidad tienden a presentar la otra perspectiva como si se basara en una forma pura de autosuficiencia. Por el contrario, quienes consideran el comercio como una amenaza presentan el otro punto de

CUADRO 4

Principales elementos y limitaciones de los discursos sobre el comercio en relación con la seguridad alimentaria

Discurso	Principales elementos	Deficiencias
Comercio como oportunidad	<ul style="list-style-type: none"> Referencia a la teoría clásica del comercio relativa a la ventaja comparativa, que demuestra que los aumentos de eficiencia a través de un comercio más abierto incrementan los suministros de alimentos a nivel mundial y nacional, lo que da lugar a una mayor disponibilidad y asequibilidad de los alimentos. Referencia al comercio como “correa de transmisión” que ayuda a suavizar el déficit y el excedente de alimentos en los países. Referencia a las formas en que las restricciones al comercio afectan negativamente a la seguridad alimentaria. 	<p>La teoría de la ventaja comparativa se basa en supuestos que no se sostienen en la economía mundial actual:</p> <ul style="list-style-type: none"> el capital y la mano de obra son elementos con mucha movilidad entre países a través de las cadenas de valor mundiales y las corporaciones transnacionales se suelen caracterizar por un alto grado de concentración; el sector agrícola es muy inflexible y la movilidad de la mano de obra y el capital agrícolas es baja; las externalidades, incluidas las repercusiones ambientales de la agricultura especializada, no se tienen en cuenta en los precios de los alimentos; la ventaja competitiva da prioridad a las condiciones a corto plazo en lugar de a la transformación estructural a largo plazo; se da prioridad a los aumentos de eficiencia frente a otros objetivos sociales.
Comercio como amenaza	<ul style="list-style-type: none"> Referencia a la soberanía y al derecho de los Estados y comunidades a determinar la configuración de sus propios sistemas alimentarios y políticas de seguridad alimentaria. Referencia a las múltiples funciones asociadas al sector agrícola que tienen los bienes públicos. Referencia a los riesgos asociados a la liberalización del comercio en la agricultura, especialmente en el caso de una liberalización del comercio desigual en los países. 	<ul style="list-style-type: none"> La autosuficiencia no es factible para todos los países. Las medidas de protección pueden tener repercusiones extraterritoriales que pueden perjudicar la seguridad alimentaria de otros. El derecho de los agricultores a elegir también incluye la opción de producir o exportar cultivos comerciales. Existen desafíos a la hora de garantizar que la agricultura en pequeña escala produzca alimentos suficientes para todas las personas en un mundo cada vez más urbanizado. Las cuestiones relacionadas con la distribución y la nutrición no se abordan correctamente. Si no existe una competencia externa, los precios de los alimentos tienden a incrementarse, lo que afecta de forma desproporcionada a la población pobre. Los suministros pueden ser más volátiles si los descensos de la producción nacional no se compensan con suministros externos.

Fuente: Adaptación de J. Clapp. 2015. *Food security and international trade: unpacking disputed narratives*. Documento de antecedentes elaborado para *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2015-16*. Roma, FAO.

vista como si abogara por el comercio libre puro. Ambas perspectivas descartan el extremo opuesto por resultar problemático por diversas razones y usan estrategias retóricas que a menudo dan lugar a un enfoque basado en una u otra perspectiva.

Si se examinan más detenidamente ambos discursos, se observa que existen algunos elementos comunes a partir de los cuales se puede impulsar el diálogo. Por

ejemplo, los dos destacan la importancia de la autosuficiencia. El desacuerdo entre los dos discursos radica en el grado en que se debería depender del comercio y en si las políticas alimentarias internas del Estado deberían o no incluir medidas que puedan restringir el comercio y hasta qué punto. Por tanto, resulta importante alejarse de la retórica en el debate y valorar los costos y los beneficios de ambos planteamientos.

RECUADRO 5

Crecimiento, reducción de la pobreza y seguridad alimentaria

El crecimiento puede crear las condiciones necesarias para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición a través de la reducción de la pobreza. Con todo, es posible que las personas que viven en condiciones de extrema pobreza y se ven más afectadas por el hambre no puedan aprovechar los beneficios que el crecimiento puede ofrecer. Las políticas comerciales, y otras políticas y acontecimientos macroeconómicos, afectan a la tasa y variabilidad del crecimiento general, pero también repercuten en su "calidad", es decir, el empleo, la distribución de los ingresos y los efectos del crecimiento en relación con la pobreza.

En promedio, desde principios de la década de 1990, el crecimiento económico en todo el mundo en desarrollo ha contribuido a una reducción sólida y persistente del hambre. Sin embargo, no todos los países que alcanzan un fuerte crecimiento económico han obtenido buenos resultados en la reducción del hambre. Algunos países han hecho progresos satisfactorios en la consecución de los objetivos internacionales en relación con el hambre, mientras que otros han experimentado retrocesos. En general, los avances que traducen el crecimiento económico en mejoras de la seguridad alimentaria han sido desiguales.

Fuente: FAO, FIDA y PMA. 2015. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015*. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos. Roma, FAO.

incorporación de los vínculos explícitos entre las diferentes variables económicas que se ven afectadas por el comercio y los cuatro pilares de la seguridad alimentaria. En el siguiente análisis se tienen en cuenta los posibles efectos positivos y negativos del comercio en las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria, destacando que los efectos a corto y largo plazo pueden producirse en diferentes direcciones y que los efectos en los distintos pilares pueden ser heterogéneos. Por ejemplo, el incremento de la disponibilidad de alimentos mediante importaciones es beneficioso para la seguridad alimentaria, pero se deben tener en cuenta las repercusiones a largo plazo en la composición de la dieta, y por tanto el pilar de la utilización, para entender los efectos globales en la ingesta de alimentos y la nutrición.

En la Figura 13 se representan tres tipos de relaciones: las relaciones directas entre el comercio y los parámetros económicos, los factores intervinientes que modifican estas relaciones y las relaciones con las dimensiones de la seguridad alimentaria. Las relaciones se ven influenciadas por el contexto económico que se describe en la siguiente sección, tras lo cual se exponen las relaciones clave y los canales de interacción.

■ Contexto y crecimiento económicos

La relación entre el comercio y la pobreza es un elemento central del nexo entre el comercio y la seguridad alimentaria, ya que la pobreza, en especial la pobreza extrema, es uno de los principales factores subyacentes de la subalimentación. Aunque ha resultado difícil establecer un vínculo claramente atribuible entre el comercio y el aumento de los ingresos, muchos afirman que el comercio ha desempeñado una función importante en el paquete de políticas general en la

mayoría de los países donde el elevado aumento de los ingresos se ha mantenido a lo largo del tiempo. Aunque no existe un único determinante del crecimiento, las economías más abiertas tienden a crecer con mayor rapidez.

Al mismo tiempo, existen numerosos datos que demuestran que la apertura al comercio puede tener repercusiones muy heterogéneas en los hogares pobres, en función del tipo de políticas que se modifiquen y las condiciones complementarias. Entre estas condiciones se incluyen la facilidad de movimiento entre actividades de los factores de producción y el sector en el que trabaje la población pobre, ya que generalmente los trabajadores de las industrias de exportación se benefician de la expansión comercial, mientras que los de sectores que compiten con las importaciones que anteriormente estaban protegidos pueden verse perjudicados³⁰. Los episodios de crecimiento acompañados por un fuerte empeoramiento de la distribución de los ingresos pueden reducir o eliminar los aumentos de los ingresos de los grupos vulnerables, afectando así a su seguridad alimentaria (Recuadro 5)^{31, 32}.

Además del crecimiento en general, también es importante tomar en consideración la composición sectorial del crecimiento. El crecimiento en la agricultura y la producción de alimentos genera numerosas oportunidades de empleo e ingresos que pueden resultar cruciales para el acceso a los alimentos. Puesto que la pobreza es la causa principal de la inseguridad alimentaria, el crecimiento agrícola, cuyos efectos positivos en la mitigación de la pobreza han quedado demostrados, contribuirá a reducir la inseguridad alimentaria.

El crecimiento agrícola no solo beneficia a la población pobre en lo que respecta a la reducción de la pobreza o el aumento de los ingresos de los quintiles más pobres de la distribución de ingresos en comparación con otros, sino que

también tiene mayores efectos en la reducción de la pobreza que el crecimiento en otros sectores³³. Se han producido excepciones a estos resultados en países en desarrollo con grandes desigualdades en las explotaciones, donde el crecimiento agrícola no se mostraba relacionado con la reducción de la pobreza. La correlación se reduce a medida que aumentan los ingresos del país. En los países más ricos, el crecimiento agrícola no tiene una repercusión mayor en la reducción de la pobreza si se compara con el crecimiento en otros sectores.

■ Efectos directos en las variables nacionales clave

La producción nacional de alimentos, los precios de estos (tanto en la explotación como a nivel minorista), el empleo y los ingresos públicos son variables clave que se ven afectadas directamente por el comercio y que desempeñan una función importante en la determinación del acceso físico y económico a los alimentos por parte de las poblaciones que sufren hambre y malnutrición. El comercio es un elemento endógeno del sistema económico que comprende estas y otras variables macroeconómicas; aunque los cambios en el comercio afectan a los precios y a la producción, estas variables también repercuten en los flujos comerciales.

Otra variable importante son las operaciones gubernamentales (gasto, reglamentación y servicios) y la calidad y eficacia de la gobernanza. La eficacia del gobierno a la hora de diseñar y aplicar políticas y programas para la seguridad alimentaria, especialmente aquellos que respaldan el desarrollo rural y agrícola, tiene una importancia esencial para lograr los objetivos relativos a la seguridad alimentaria.

Existen dos aspectos de la eficacia de la gobernanza que pueden verse afectados, a su vez, por el comercio. Uno es si los acuerdos y marcos comerciales internacionales como la OMC crean limitaciones jurídicas e institucionales a la variedad de posibles políticas que se pueden aplicar. El otro aspecto de la eficacia es la disponibilidad de recursos y si el comercio y las políticas comerciales repercuten en los ingresos públicos a través de los derechos de aduana y los impuestos a la exportación.

A más largo plazo, el comercio también afecta a la competencia, el desarrollo de infraestructuras y la creación de canales de comercialización y redes de distribución, ya que repercute en los incentivos para las inversiones públicas y privadas y en la entrada de nuevos actores a los mercados. Todos estos factores desempeñan funciones importantes en el suministro de alimentos y los ingresos relacionados con ellos en general.

■ De las variables económicas a los indicadores de la seguridad alimentaria

Los efectos directos del comercio en las variables clave se traducen en cambios en los indicadores de la seguridad alimentaria debido a la intervención de tres factores

principales: el suministro total de alimentos, los ingresos de los hogares y los servicios gubernamentales.

La producción y el comercio neto forman parte integrante de los suministros de alimentos nacionales, que a su vez definen la *disponibilidad de alimentos*. Al igual que los efectos inmediatos del comercio, los suministros de alimentos también se ven afectados por los cambios en la productividad, la composición de la producción agrícola y la estructura del mercado, los cuales pueden estar impulsados por cambios en los patrones de comercio.

Los precios de los alimentos y los ingresos de los hogares, que consisten en gran medida en ingresos procedentes de actividades como la agricultura, salarios y transferencias, determinan el poder adquisitivo de los consumidores. Esto, a su vez, define el *acceso a los alimentos de dichos consumidores*. Estos componentes también se ven afectados por el comercio a través del efecto que este tiene en la reasignación de los recursos a las actividades productivas y de los beneficios a los factores de producción.

Los ingresos públicos y las capacidades institucionales determinan la disponibilidad de recursos y los mecanismos de ejecución necesarios para poner en marcha los programas de seguridad alimentaria, entre ellos los dirigidos a los consumidores (protección social, educación y otros servicios que abordan las necesidades básicas de la población) y los dirigidos a los productores (adquisiciones públicas y acumulación de existencias de alimentos, servicios de extensión, infraestructura rural y otros tipos de apoyo). El sector público desempeña un papel fundamental tanto en el fomento del desarrollo agrícola como en el afrontamiento de la pobreza a través de la redistribución de ingresos, que repercute en la disponibilidad y también en el acceso. Los servicios gubernamentales que garantizan la inocuidad alimentaria y los derechos de los consumidores también son esenciales para el componente de la seguridad alimentaria relativo a la *utilización*. Sin embargo, el valor nutricional de los alimentos disponibles para los consumidores no solo depende de los sistemas gubernamentales de reglamentación y control, sino también de las fuerzas de mercado que afectan a la variedad y calidad de los suministros alimentarios.

La *estabilidad* entraña un rendimiento sostenible y constante de los indicadores de la disponibilidad, el acceso y la utilización durante un período de tiempo más largo. Para lograr un rendimiento constante, se necesitan políticas gubernamentales coordinadas y predecibles. Un elemento crucial es la gestión del riesgo en la agricultura, que aborda la variabilidad del clima y los riesgos del mercado. Sin embargo, la estabilidad también depende de factores externos que tal vez el gobierno no pueda controlar, como la inestabilidad económica mundial y las políticas comerciales de los asociados comerciales.

En el Recuadro 6 se detallan algunos de los efectos que puede tener el comercio en la seguridad alimentaria de países seleccionados.

RECUADRO 6

Exámenes de experiencias en los países

Los estudios de casos nacionales pueden arrojar luz sobre las distintas formas en las que el avance hacia un comercio más abierto puede afectar a la seguridad alimentaria. La FAO (2006) evaluó el impacto que tenían en la seguridad alimentaria las reformas económicas que repercutían en el comercio agrícola en los países en desarrollo mediante la realización de 15 estudios de casos nacionales.

Comparando la producción media per cápita de calorías en el período 1999-2001 (tras las reformas) con dos períodos anteriores, 1980-82 y 1990-92, este estudio muestra que el indicador aumentó en ocho países y descendió en cuatro al compararlo con ambos períodos, y tres países mostraron resultados desiguales en función del período de comparación. En el análisis se observó que las políticas destinadas específicamente al comercio solían formar parte de reformas normativas más amplias que incluían otros aspectos macroeconómicos (como el tipo de cambio y las políticas fiscales y monetarias) y cuestiones microeconómicas e institucionales (en especial, la privatización o la reforma de empresas del sector público relacionadas con el sector agrícola). Asimismo, las reformas se llevaron a cabo en momentos diferentes y con ritmos distintos y, además, incluían reversiones. Por tanto, no siempre resultó fácil atribuir resultados de forma clara a las políticas comerciales que se tomaron en consideración.

McCorrison *et al.*, que examinaron diferentes estudios sobre la liberalización del comercio y la seguridad alimentaria, también informaron sobre la existencia de datos desiguales acerca de los logros del comercio en relación con la seguridad alimentaria. Los autores concluyeron que de los 34 estudios, 13 mostraron mejoras en los indicadores de la seguridad alimentaria utilizados, 10 mostraron un empeoramiento y los otros 11 mostraron resultados desiguales, con mediciones de la seguridad alimentaria que variaban según los segmentos de la población, las regiones y los períodos, o con mediciones de la seguridad alimentaria alternativas que indicaban logros diferentes en países específicos. Los autores concluyeron que los resultados eran desiguales debido a que, generalmente, la liberalización del comercio formaba parte de un programa normativo de reformas más amplio y las situaciones iniciales en los países cuando se aplicaron las reformas eran muy diferentes.

Fuentes:

E. Díaz-Bonilla. 2015. *Lost in translation: the fractured conversation about trade and food security*. Documento de antecedentes elaborado para *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2015-16*. Roma, FAO.

FAO. 2006 *Trade reforms and food security: country case studies and synthesis*. Roma.

S. McCorrison, D. J. Hemming, J. D. Lamontagne-Godwin, J. Osborn, M. J. Parr y P. D. Roberts. 2013. *What is the evidence of the impact of agricultural trade liberalisation on food security in developing countries? A systematic review*. Londres, EPPI-Centre, Unidad de Investigación de Ciencias Sociales, Instituto de Educación, Universidad de Londres.

3.

La expansión del comercio y las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria

Utilizando el marco conceptual establecido en la Sección 2, en el Cuadro 5 se resumen los posibles efectos de la expansión del comercio en las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria. A continuación se exponen los factores clave que afectan a los logros de cada una de las dimensiones.

■ Disponibilidad

A través de su repercusión en la producción agrícola y alimentaria, el comercio determina la disponibilidad de alimentos nacional. El comercio también afecta a la forma en que se distribuyen los suministros de alimentos a nivel subnacional, en las regiones del país, entre los mercados urbanos y rurales, y en los diferentes momentos, afectando de esta manera a la disponibilidad en términos geográficos y temporales. El comercio también puede repercutir en la estabilidad de la disponibilidad.

Si las importaciones de alimentos desplazan o complementan la producción interna es una cuestión importante que se debe considerar al tratar de entender los efectos que tendrían unos niveles de importaciones más elevados en la disponibilidad de alimentos de un país. Por un lado, si el comercio desplaza la producción interna, podría reducirse la disponibilidad general, especialmente cuando las importaciones se limitan de forma repentina debido a las restricciones impuestas por los países exportadores. Por el otro, es posible que las importaciones de alimentos simplemente complementen la disponibilidad de alimentos sin desplazar la producción interna, respondiendo a una demanda creciente cuando los ingresos aumentan y ofreciendo a los consumidores un suministro adicional que no está disponible a nivel nacional.

Como se expone en la Parte I, a nivel mundial, el comercio agrícola y de alimentos ha aumentado en todas las regiones de países en desarrollo. En los países en desarrollo en conjunto, existe por tanto una mayor producción de alimentos (total y per cápita) y un mayor comercio. Este hecho parece ser más compatible con la hipótesis de que los incrementos en los ingresos y la población dan lugar, en conjunto, a mayores niveles de producción de alimentos y comercio que la noción de que el comercio desplaza la

producción interna (Recuadro 7). No obstante, existe un amplio grado de heterogeneidad en los países y, por tanto, este tipo de conclusiones se debe tratar con precaución.

El período en el que se produce la ampliación de las importaciones es importante. Si los países importadores tienen tiempo para adaptarse al aumento de las importaciones, los productores internos pueden ser capaces de afrontar mejor el incremento de la competencia. Sin embargo, los cambios repentinos en los volúmenes de importaciones pueden causar perturbaciones en la economía nacional, creando desempleo o reduciendo los ingresos en algunos sectores y, por tanto, afectando al bienestar y a la seguridad alimentaria de algunos grupos de población.

A medida que los países se van abriendo al comercio internacional de productos agrícolas, aumenta su exposición y potencial vulnerabilidad a los cambios bruscos en los mercados agrícolas mundiales. Por ejemplo, los aumentos repentinos de las importaciones —es decir, el incremento súbito de los volúmenes de importaciones— pueden dificultar el desarrollo de la agricultura en los países en desarrollo si el sector está expuesto con frecuencia a niveles fluctuantes de importaciones. Aunque el aumento repentino de las importaciones sea temporal, puede perturbar la producción interna si los productores no están preparados de forma adecuada para afrontar los riesgos del mercado, lo que podría provocar repercusiones desastrosas en los agricultores y trabajadores agrícolas internos derivadas de la reducción significativa de los precios de los productores nacionales y, por consiguiente, despidos, la disminución de los ingresos y el desaprovechamiento de los efectos multiplicadores en el resto de la economía, que pueden tener consecuencias negativas para la seguridad alimentaria. En concreto, los agricultores pobres que se encuentran al límite de sus estrategias de supervivencia y que no disponen de redes de seguridad apropiadas podrían verse gravemente afectados a largo plazo, ya que las perturbaciones de precios negativas pueden llevar a estas personas a la quiebra, lo cual repercutiría a largo plazo en el bienestar de los hogares (Recuadro 8).

En numerosos países en desarrollo, las personas que participan en actividades del sector agrícola —productores, comerciantes o industrias de elaboración—

CUADRO 5

Posibles efectos del comercio en las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria a corto, medio y largo plazo

	Posibles efectos positivos	Posibles efectos negativos
Disponibilidad	<p>Corto plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> El comercio estimula las importaciones y aumenta tanto la cantidad como la variedad de alimentos disponibles. <p>Medio-largo plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> La especialización resultante puede dar lugar a un incremento de la producción de alimentos mediante aumentos de la eficiencia. La mayor competencia del extranjero puede impulsar mejoras de la productividad mediante una mayor inversión, la I+D y los beneficios indirectos de la tecnología. 	<p>Medio-largo plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> En los países exportadores netos de alimentos, unos precios más altos en los mercados internacionales pueden hacer que se desvíe parte de la producción anteriormente disponible para el consumo interno a las exportaciones, lo que puede reducir la disponibilidad nacional de alimentos básicos. En los países importadores netos de alimentos, es probable que los productores nacionales que no pueden competir con las importaciones limiten la producción, con lo que se reducen los suministros internos y se desaprovechan los importantes efectos multiplicadores de las actividades agrícolas en las economías rurales.
Acceso	<p>Corto plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> En los países importadores netos de alimentos, los precios de los alimentos suelen disminuir cuando se reduce la protección de las fronteras. Es probable que los precios de los alimentos importados y los insumos se reduzcan. <p>Medio-largo plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> En los sectores competitivos, es probable que aumenten los ingresos como consecuencia de un mayor acceso a los mercados para las exportaciones. Los beneficios macroeconómicos de la apertura del comercio como, por ejemplo, el crecimiento de las exportaciones y las entradas de inversión extranjera directa, respaldan el crecimiento y el empleo, lo que a su vez incrementa los ingresos. 	<p>Corto plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> En los países exportadores netos de alimentos, pueden aumentar los precios internos de productos exportables. <p>Medio-largo plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> El empleo y los ingresos en sectores sensibles que compiten con las importaciones pueden disminuir, provocando la transición de algunos productores de la agricultura a otras actividades. Se puede producir una distribución desigual de los aumentos si se realizan avances específicos en los cultivos de exportación en detrimento de una producción más amplia de cultivos alimentarios de los pequeños agricultores.
Utilización	<p>Corto plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> Una mayor variedad de alimentos disponibles a través de las importaciones puede promover dietas más equilibradas y satisfacer las distintas preferencias y gustos. <p>Medio-largo plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> La inocuidad y la calidad de los alimentos puede mejorar si los exportadores disponen de sistemas nacionales de control más avanzados o si las normas internacionales se aplican de manera más rigurosa. 	<p>Corto plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> Una mayor dependencia de productos alimenticios importados se ha asociado a menudo con un incremento del consumo de alimentos ricos en calorías y de bajo valor nutricional más baratos y accesibles. <p>Medio-largo plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> La priorización de las exportaciones de productos básicos puede hacer que se desvíen tierra y recursos de los alimentos indígenas y tradicionales, que son a menudo superiores desde el punto de vista de la nutrición.
Estabilidad	<p>Corto plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> Las importaciones reducen el efecto estacional sobre la disponibilidad de alimentos y los precios al consumidor. Las importaciones mitigan la probabilidad de escasez derivada de los riesgos de producción locales. <p>Medio-largo plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> Mercados superficiales frente a mercados profundos: los mercados mundiales están menos expuestos a las crisis relacionadas con las políticas o los fenómenos meteorológicos. 	<p>Corto plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> La asunción de obligaciones con respecto a las políticas comerciales puede reducir el margen para hacer frente a las perturbaciones a corto plazo en los mercados mediante las políticas. Puede producirse una vulnerabilidad a los cambios en las políticas comerciales de los países exportadores, como la prohibición de las exportaciones. <p>Medio-largo plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> Los sectores en fases iniciales de desarrollo pueden ser más susceptibles a las crisis de los precios o los aumentos repentinos de las importaciones

Fuente: FAO.

tienen generalmente una capacidad limitada para compensar los riesgos asociados a la inestabilidad del mercado que pueden surgir cuando los cambios significativos en los volúmenes de productos importados aumentan la competencia en los mercados internos o provocan descensos de los precios del mercado, lo cual puede reducir los beneficios de las inversiones en actividades agrícolas nacionales. La posibilidad de que se produzcan estas perturbaciones se ha empleado para respaldar

argumentos en favor de un enfoque más prudente para abrir el comercio agrícola y también en favor del establecimiento de salvaguardias eficaces en los nuevos acuerdos comerciales. El fundamento en favor de las salvaguardias eficaces se expone en mayor detalle en las Partes III y IV.

Otra cuestión que sigue recibiendo una atención considerable es si la expansión del comercio puede desviar los patrones de producción a nivel local de forma que se favorezcan los cultivos comerciales (o productos destinados

RECUADRO 7
La causalidad entre la producción interna y las importaciones

En un análisis reciente de la producción y las importaciones en los países en desarrollo, se indica que la causalidad va de los cambios en la producción a los cambios en el comercio tanto en los productos agrícolas como en los alimentarios en países menos adelantados y países de bajos ingresos y con déficit de alimentos; sin embargo, los datos no respaldan la existencia de una causalidad inversa que vaya de las importaciones a la producción.

Esto respalda la hipótesis de que el comercio tiene un efecto estabilizador en los suministros a través del cual se compensa la escasez de producción derivada de crisis exógenas, como sequías u otros desastres naturales, mediante un aumento de las importaciones con el fin de estabilizar el consumo interno, mientras que las importaciones se disminuyen en períodos con una producción interna abundante.

Más que suprimir la producción, el aumento de las importaciones parece incrementar con el tiempo la producción y el comercio, como resultado del aumento de la demanda derivado del incremento de la población y los ingresos. En el caso de los países en desarrollo importadores netos de alimentos, los análisis estadísticos no proporcionan pruebas de causalidad en ninguna de las dos direcciones. Dicho de otro modo, los cambios del nivel de producción no parecen afectar al nivel de importaciones, ni los cambios del nivel de importaciones parecen desplazar la producción.

Fuente: E. Díaz-Bonilla. 2015. *Lost in translation: the fractured conversation about trade and food security*. Documento de antecedentes elaborado para *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2015-16*. Roma, FAO.

principalmente a las exportaciones) y se desplace la producción de alimentos destinada al consumo familiar, lo que repercutiría negativamente en la seguridad alimentaria (Recuadro 9).

En los países en desarrollo que tienen una ventaja comparativa a la hora de producir cultivos comerciales, como el café o las frutas tropicales, y que han incorporado de forma satisfactoria a los pequeños productores en las cadenas de suministro orientadas a las exportaciones, el aumento de los ingresos de exportación también puede permitir que los productores compren mayores cantidades, y posiblemente mayor variedad, de productos alimentarios. Además, a nivel nacional, los ingresos de las exportaciones

RECUADRO 8
Consecuencias negativas de los aumentos repentinos de las importaciones

En un análisis de estudios de casos llevado a cabo por la FAO a mediados de los años 2000, se proporciona una serie de ejemplos de posibles daños derivados de los aumentos repentinos de las importaciones. Tal vez los más graves fueron los asociados al colapso que sufrió en 1998 el mercado ruso de aves de corral — que anteriormente había representado un cuarto de las importaciones de aves de corral a nivel mundial— tras una depreciación significativa de la moneda. Este colapso dio lugar a una caída significativa de los precios del mercado mundial (los cortes alcanzaron el 32 %) y una desviación del comercio que provocó aumentos repentinos de las importaciones de productos de la avicultura en mercados de terceros, en concreto en el Caribe y en varios países africanos, entre ellos, Côte d'Ivoire y Ghana. En Côte d'Ivoire, la producción de aves de corral descendió dos tercios debido a que las importaciones se multiplicaron por seis entre 1998 y 2004, dando lugar a la exclusión de 1 500 productores del sector y a la pérdida de 15 000 puestos de trabajo. En Ghana, la utilización de la capacidad en la elaboración de aves de corral cayó hasta el 25 %, mientras que las importaciones de aves de corral se incrementaron de 4 000 toneladas en 1998 a 124 000 toneladas en 2004.

De manera más general, los aumentos repentinos de las importaciones pueden afectar a la cuota de mercado. En Sri Lanka, la tasa de importaciones de leche en relación al consumo aumentó del 20 % en 1981 al 70 % en 2006. En este período de 25 años, las importaciones de leche se multiplicaron por siete, pero la producción interna aumentó menos del 15 %. De forma similar, en Ghana la cuota de mercado de los tomates locales cayó del 92 % al 57 % entre 1998 y 2003. Las importaciones aumentaron de 3 300 a 24 740 toneladas, un incremento del 650 %, mientras que la producción de tomate fresco descendió de 215 000 a 200 000 toneladas. Las importaciones, principalmente de Italia, fueron respaldadas por restituciones de las exportaciones equivalentes a aproximadamente un 10 % del precio al por mayor local.

Fuente: FAO. 2006 *Import surges in developing countries: the case of poultry*. FAO Briefs on Import Surges: Commodities, n.º 1. Roma.

de cultivos comerciales pueden ayudar a compensar las repercusiones negativas del costo creciente de las importaciones de alimentos en momentos en que los precios

RECUADRO 9

La expansión de los cultivos comerciales y la seguridad alimentaria: datos positivos

Una serie de estudios sugiere que el comercio permite la expansión de la producción, que puede diversificarse en mayor medida sin conducir a un declive de los cultivos alimentarios tradicionales, lo que en última instancia da lugar al surgimiento de nuevos productos alimentarios que incrementan la diversificación de la dieta. En general, la producción de alimentos básicos per cápita se mantiene o aumenta a pesar de que se amplíen también los cultivos comerciales, y en general los ingresos de los hogares se incrementan, lo que da lugar a un aumento de la adquisición de alimentos en los hogares, aunque claramente no en todos.

La producción de cultivos comerciales puede permitir a los agricultores y trabajadores agrícolas incrementar sus niveles de vida, contribuyendo así a la seguridad alimentaria. Quizás más importantes aún son las oportunidades que la producción de cultivos comerciales ofrece a los agricultores para invertir y mejorar la gestión de sus explotaciones, lo que estimula la innovación agrícola y aumenta los rendimientos. Por tanto, el incremento de los ingresos procedentes de los cultivos comerciales y la mejora de las tecnologías también puede hacer que los agricultores aumenten la producción de alimentos.

Por ejemplo, cuando Madagascar empezó a exportar frutas y verduras a Europa sobre la base de la agricultura por contrato, la productividad del arroz aumentó un 70 % a través de los beneficios indirectos de la tecnología y el período de escasez con respecto a la disponibilidad de alimentos se redujo 2,5 meses para los agricultores por contrata en comparación con los que no estaban incluidos en el sistema (1,7 meses con contrata frente a 4,3 meses sin ella).

Fuentes: Basado en J. von Braun y E. T. Kennedy, eds. 1994. *Agricultural commercialization, economic development, and nutrition*. Baltimore (Estados Unidos de América), Johns Hopkins University Press para el IFPRI; T. J. Achterbosch, S. van Berkum y G. W. Meijerink. 2014. *Cash crops and food security: contributions to income, livelihood risk and agricultural innovation*. La Haya, LEI Wageningen UR (universidad y centro de investigación); J. Swinnen, 2015. *Supply chains, trade and food security: Linking rich consumers to poor producers through value chains*. Presentación en la FAO, Roma (Italia), marzo de 2015.

de estos son elevados. Por ejemplo, durante los repuntes de precios de 2006-08, el conjunto de economías en desarrollo con ingresos bajos destinó a la importación de cereales y aceites cantidades considerablemente superiores a las

destinadas antes del repunte de precios. En algunos países, el incremento del costo de las importaciones de alimentos se compensó en gran medida con los elevados valores del café, el té, el cacao, las especias, el pescado y los productos pesqueros. De nuevo, el grado de compensación del aumento de los costos de las importaciones mediante el incremento de las exportaciones de productos básicos difiere significativamente según los países.

■ **Acceso**

El acceso a los alimentos, que está determinado principalmente por el poder adquisitivo de los consumidores, se ve afectado por el comercio a través del impacto de este en el crecimiento, los ingresos, los precios y los niveles de pobreza. Las amplias oportunidades de empleo e ingresos, junto con precios de los alimentos adecuados y un nivel bajo de inflación de los mismos, facilitan el acceso económico. Por tanto, en gran medida depende del nivel, la inclusividad y la estabilidad de la tasa de crecimiento generada por la expansión del comercio. Los presupuestos gubernamentales destinados a la protección social y el desarrollo agrícola también pueden desempeñar una función importante.

El acceso estable se puede analizar a nivel nacional y a nivel de los hogares o las personas. A nivel nacional, el acceso depende de variables como los ingresos o el PIB del país, el comercio, la financiación externa (incluidas las remesas) y las reservas de divisas. A nivel de los hogares, el acceso a los alimentos depende de la relación entre los ingresos del hogar y el costo de las necesidades alimentarias mínimas del mismo.

Los precios desempeñan una función especialmente importante en la determinación del acceso a los alimentos. Suelen ser más volátiles que los ingresos y los cambios repentinos en los precios pueden provocar graves repercusiones en la capacidad de los hogares de alimentar a sus miembros. El comercio es solo uno de los elementos que determinan los precios; otros, como los acuerdos de comercialización interna, el transporte, la disponibilidad de almacenamiento y, en especial, las condiciones meteorológicas locales que afectan a los rendimientos pueden tener repercusiones significativas adicionales en los precios que pagan los consumidores o que reciben los productores.

Para los países importadores netos de alimentos, la apertura al comercio suele estar asociada a un descenso de los precios de los alimentos derivado del incremento de los suministros y una mayor competencia entre productores extranjeros y nacionales. Sin embargo, una preocupación común es que las oportunidades de empleo en sectores sensibles que compiten con las importaciones pueden reducirse y es posible que no existan redes de seguridad adecuadas y oportunidades para llevar a cabo una transición a otros sectores que permita afrontar las consecuencias negativas, lo cual supone una amenaza para los medios de

RECUADRO 10

El comercio, la nutrición y la malnutrición

La malnutrición representa un desafío mundial que engloba tres dimensiones de forma simultánea: la subalimentación y la inseguridad alimentaria, derivadas de la obtención insuficiente de energía alimentaria y proteínas; la desnutrición o las carencias de micronutrientes; y la hipernutrición, derivada de la obtención excesiva de energía alimentaria, patente en las personas que padecen sobrepeso u obesidad. Estas tres dimensiones se conocen como “carga triple de malnutrición”. En los países en desarrollo, se ha documentado que la desnutrición y la hipernutrición pueden coexistir incluso en una misma familia.

El incremento de las importaciones de alimentos puede repercutir en la nutrición mediante la modificación de la disponibilidad, la asequibilidad (precios) y la diversidad de los alimentos, contribuyendo así a establecer preferencias. El aumento del comercio internacional de alimentos, especialmente las importaciones, se ha asociado por tanto a la “transición de la nutrición” hacia dietas más energéticas y de peor calidad que provocan obesidad y enfermedades crónicas relacionadas con la alimentación, un fenómeno cada vez más extendido en países de ingresos medios y altos (o en los países desarrollados y en transición).

Por lo general, el cambio comienza con incrementos importantes de la producción interna e importaciones de aceites de semillas oleaginosas y de origen vegetal. A continuación, aumenta el consumo de alimentos de origen animal (carne y leche) y alimentos elaborados como aperitivos, refrescos, cereales de desayuno y productos lácteos elaborados. Como resultado de estos cambios, las personas que no consumen energía suficiente se enfrentan a la inseguridad nutricional debido a un suministro insuficiente de micronutrientes, mientras que las que consumen energía suficiente se enfrentan también a la inseguridad nutricional a causa de la ingesta de niveles poco saludables de grasas saturadas y azúcares libres.

Los datos sobre si las importaciones de alimentos *han cambiado* la naturaleza del suministro de alimentos en lugar de solo sustituir los alimentos que anteriormente se producían internamente son más bien escasos, a excepción de algunos casos explícitos en la India y las Islas del Pacífico. En la India, la liberalización del mercado a mediados de la década de 1990 impulsó un rápido incremento de las importaciones de aceites vegetales de bajo precio, lo que se correspondió con un incremento simultáneo del consumo y estimuló un cambio en los tipos de aceite consumidos que se alejó de los aceites tradicionales de cacahuete, colza y semilla de algodón para orientarse a los aceites importados de palma y soja. En las Islas del Pacífico, diversos estudios muestran que los alimentos importados han alterado la dieta tradicional, en concreto mediante el aumento del consumo de grasas, especialmente los cortes de carne con un alto contenido de grasa. Sin embargo, la atención creciente que se está prestando a las consecuencias que tiene la malnutrición en la salud y a las repercusiones conexas en el crecimiento económico está fomentando la realización de un mayor número de análisis de los vínculos entre la nutrición, el comercio y la inversión.

Fuente: Basado en C. Hawkes, M. Chopra y S. Friel. 2009. Globalization, trade, and the nutrition transition. En R. Labonté, T. Schrecker, C. Packer y V. Runnels, eds. *Globalization and health: pathways, evidence and policy*, págs. 235-262. Nueva York, Routledge.

vida y la seguridad alimentaria de aquellos que obtienen sus ingresos de estos sectores.

■ Utilización

En el caso de la utilización, relacionada principalmente con aspectos nutricionales, la cuestión fundamental es la forma en que el comercio y la globalización han afectado a las dietas. La diversidad alimentaria se ha asociado con mejores resultados nutricionales —cuantificados a través de medidas antropométricas como el retraso del crecimiento y la emancipación³⁴— y, por tanto, merece una consideración especial. La cuestión aquí es si la expansión del comercio podría producir un cambio acelerado importante en la estructura de las dietas y cómo afectaría

este cambio al estado nutricional y de salud de la población (Recuadro 10).

Existen estudios empíricos que muestran que el comercio ha contribuido a una mayor disponibilidad y, lo que es más importante, a una mayor diversidad en el suministro medio disponible para el consumo. En numerosas regiones de países en desarrollo, la producción de alimentos está menos diversificada que la disponibilidad de ellos, que también incluye las importaciones. Por consiguiente, se podría afirmar que el comercio da lugar, de media, a una dieta más variada y que podría, por tanto, mejorar la nutrición. No obstante, el comercio también está asociado a cambios en los hábitos de consumo y la denominada “transición de la nutrición”, que está teniendo repercusiones importantes en la salud en los países en desarrollo.

Se ha argumentado que el comercio ha contribuido a la transición de la nutrición mediante la reducción de los precios y el incremento de la disponibilidad de una serie de alimentos poco saludables como, por ejemplo, los que tienen más calorías, menos nutrientes y más grasas saturadas y sal que otros alimentos más sanos³⁵. Sin embargo, estos efectos también se pueden deber a los cambios en la demanda autónoma relacionados con la urbanización y el aumento de los ingresos o la publicidad y los cálculos de costos y beneficios de los elaboradores, que afectan al comercio en lugar de verse afectados por él.

Estos progresos destacan la necesidad de considerar los distintos logros que el comercio proporcionará a las personas en riesgo de desnutrición en relación con las que se encuentran en riesgo de consumo excesivo, a las poblaciones urbanas en comparación con las rurales y a la población pobre en relación con la rica, con el riesgo de que los consumidores pobres pueden ser más susceptibles de adoptar dietas poco saludables que los consumidores más ricos, ya que estos últimos tienen acceso a más recursos e información. En el Brasil, China y la India, el aumento de la producción y el consumo de aceites vegetales, así como los cambios relacionados con las reformas del mercado, integraron a los tres países en el mercado mundial del aceite de soja, facilitando de esta forma la convergencia del consumo de aceite de soja en la dieta a nivel mundial, no solo a la hora de cocinar, sino también en los alimentos elaborados a través de la hidrogenación, un proceso que crea grasas trans, las cuales incrementan el riesgo de sufrir cardiopatías coronarias³⁶.

El comercio también puede afectar a la inocuidad de los productos alimentarios destinados al consumo humano. Las importaciones aumentan el riesgo de que entren alimentos contaminados en los mercados nacionales. Por otro lado, se puede argumentar que una mayor participación en las cadenas de valor mundiales, que puede derivarse de una mayor inversión extranjera directa en las industrias alimentarias nacionales, puede proporcionar importantes beneficios indirectos a través de procesos de producción y distribución más adecuados y controles de inocuidad alimentaria más estrictos. Generalmente, las empresas establecen normas de calidad, sanidad e inocuidad de los productos y los procesos que tienen lugar en sus cadenas de suministro, en ocasiones en colaboración con ONG y gobiernos como, por ejemplo, la Iniciativa mundial sobre inocuidad de los alimentos, que probablemente beneficie a los consumidores nacionales³⁷.

■ Estabilidad

La estabilidad de los suministros alimentarios, la calidad y la diversidad de los alimentos, el poder adquisitivo y otros

determinantes clave están relacionados con el cuarto componente de la seguridad alimentaria y nutricional. La estabilidad está estrechamente relacionada con la volatilidad en los mercados agrícolas. La cuestión crucial es si el comercio hace que los mercados sean más volátiles mediante la introducción de una mayor incertidumbre con respecto al crecimiento, los ingresos y los precios, los cuales repercuten en el acceso estable a los alimentos. Aunque el comercio acelere el crecimiento, la población pobre puede sufrir si el crecimiento está asociado a una mayor volatilidad y si la probabilidad de que se produzcan crisis se incrementa, lo que provocará efectos negativos en los ingresos, el empleo y las estrategias de subsistencia de la población pobre.

La producción interna en cada país puede ser más volátil que en grupos de países a nivel mundial o regional. El comercio puede permitir agrupar los riesgos asociados a la escasez de producción, ya sean derivados de las condiciones meteorológicas, los conflictos o las políticas, que afrontan los proveedores. Teniendo en cuenta que una gran proporción de los alimentos consumidos en los países en desarrollo se produce a nivel nacional, el hecho de disponer del comercio de alimentos como complemento puede proporcionar el margen de oferta necesario para estabilizar los precios y las cantidades de alimentos.

Aunque algunos países en desarrollo han gestionado satisfactoriamente la volatilidad externa, existen numerosos ejemplos en los que, por el contrario, los esfuerzos para proteger los mercados nacionales de la volatilidad mundial han dado lugar a un incremento de la volatilidad interna. Por ejemplo, se ha demostrado³⁸ que: i) la volatilidad de los precios de los alimentos en varios países del África subsahariana es más alta en los mercados nacionales que en los internacionales; ii) esta volatilidad de los precios nacionales de los alimentos no ha cambiado mucho a pesar de los incrementos de la volatilidad de los precios internacionales registrada a finales de los años 2000; iii) los productos básicos que más se comercializan internacionalmente experimentan una menor volatilidad que aquellos que se comercializan en menor medida; y iv) la volatilidad es mayor en países donde los gobiernos intervienen en los mercados a través de empresas públicas y en los productos de estos países³⁹.

La volatilidad en los mercados agrícolas también puede estar asociada a los riesgos medioambientales. Aunque analizar si el cambio climático y la degradación ambiental hacen que los mercados sean más volátiles está fuera del alcance de este informe, es importante considerar que la sostenibilidad del medio ambiente también afecta a la estabilidad de la disponibilidad, el acceso y la utilización de los alimentos.

4.

Determinantes de la solidez de los vínculos: los mercados en el nexo entre el comercio y la seguridad alimentaria

Existe una serie de variables, especialmente las relacionadas con el funcionamiento de los mercados nacionales, que influyen de manera importante en la forma en que el comercio interactúa con los logros relativos a la seguridad alimentaria, determinando así que las repercusiones sean positivas o negativas.

Las cuestiones relacionadas con la competencia en la agricultura afectan a todas las variables principales que determinan el poder adquisitivo de la población pobre y el nivel de la producción agrícola, a saber, los precios y la transmisión de estos, la disponibilidad de insumos, los volúmenes de producción y el nivel de inversión en infraestructura rural⁴⁰. El grado de integración vertical y los porcentajes de valor añadido total obtenido por las diferentes partes interesadas en la cadena de valor también afectan a la seguridad alimentaria de la población pobre. La escala de producción, la estructura de las cadenas de valor, la reglamentación y las barreras de entrada establecidas por los gobiernos en el canal de comercialización y las empresas paraestatales o empresas comerciales del Estado también desempeñan su función. Además, el grado en que los agricultores familiares pueden participar en los mercados también es un determinante crucial de la seguridad alimentaria, ya que más del 90 % de las explotaciones agrícolas de todo el mundo están gestionadas por una persona o una familia⁴¹. Los logros del comercio en relación con la pobreza y la malnutrición dependen de estos factores. Sin embargo, el comercio en sí también afecta a las estructuras agrarias a través de la creación, la transformación y la destrucción de mercados.

Se han expresado varias preocupaciones sobre lo que se ha percibido como una concentración cada vez mayor en numerosos mercados, tanto a nivel mundial como nacional, y sobre las consecuencias que pueden tener estos progresos en la seguridad alimentaria y la población pobre⁴². Determinar la dinámica de la concentración y evaluar las consecuencias para los productores, los consumidores y otras partes interesadas es una tarea especialmente difícil en el nuevo contexto mundial de cadenas de valor y redes de proveedores complejas, consolidación de empresas en numerosas industrias, progreso de los supermercados y uso de normas privadas. El sistema agroalimentario mundial

actual es amplio y complejo: más de 450 millones de agricultores en todo el mundo (el 85 % de los cuales trabaja en explotaciones de 2 hectáreas o menos) adquiere insumos, equipos y maquinaria de una serie de empresas industriales y, a continuación, suministran sus productos a una compleja red de elaboradores, comerciantes y minoristas que, a su vez, se enfrentan a un mercado de aproximadamente 7 000 millones de consumidores potenciales a nivel mundial⁴³. Las transacciones y las operaciones comerciales se producen a lo largo de estos segmentos, que se han integrado en mayor medida a escala mundial y que cuentan todos ellos con grandes actores activos⁴⁴.

■ Nuevos actores en los mercados nacionales

Los cambios en los mercados de alimentos a nivel nacional también repercuten de forma considerable en la seguridad alimentaria a través de los efectos que tienen en los productores y los consumidores. Un cambio importante es la denominada “revolución de los supermercados”⁴⁵, relativa a la proliferación de supermercados en los países en desarrollo impulsada por múltiples factores. Además del comercio, estos factores incluyen la urbanización, el aumento de los ingresos, los cambios en el estilo de vida y la participación de las mujeres en la mano de obra, la liberalización de la inversión extranjera directa en los países en desarrollo, el uso cada vez mayor de refrigeradores y otros electrodomésticos y los cambios en la tecnología de la información que facilitan una mejor organización de las cadenas de suministro.

Los consumidores de los países desarrollados y en desarrollo se han beneficiado de costos más bajos y una mayor variedad de productos⁴⁶ como resultado de la elevada competitividad de la cadena de suministro de los supermercados, donde los mercados han mostrado un elevado grado de competitividad, o al menos rivalidad, debido a la necesidad de incrementar la cuota de mercado para lograr economías de escala. Sin embargo, estas presiones de competencia han incrementado la presión en los productores para suministrar bienes de mayor calidad a precios más bajos. Los cambios en el sector minorista pueden tener, por tanto, efectos desiguales o negativos en los agricultores, ya que las inversiones y los ajustes

RECUADRO 11

Limitaciones a la participación de los pequeños productores en los mercados

En los países de ingresos bajos, los mercados agrícolas están a menudo subdesarrollados y se caracterizan por múltiples deficiencias e imperfecciones. Teniendo en cuenta que los pequeños productores son responsables de un gran porcentaje de la producción agrícola en numerosos países en desarrollo, el grueso de esta producción se caracteriza por pequeños volúmenes de producción de calidad variable, acceso limitado a los insumos y a la financiación, bajos niveles de inversión y acceso limitado a tecnologías y prácticas agrícolas mejoradas, así como conocimiento limitado de las mismas.

Los elevados niveles de riesgo e incertidumbre de los precios y la producción y el limitado acceso a instrumentos para gestionarlos desalientan la inversión en nuevas tecnologías más productivas que permitirían a los pequeños productores producir excedentes para su venta en los mercados. La infraestructura insuficiente, los elevados costos de almacenamiento y transporte y los mercados no competitivos también dificultan la producción de un excedente comercializable. Estas limitaciones hacen que la mayoría de las explotaciones agrícolas de países en desarrollo no estén integradas en mercados formales ni aprovechen plenamente las oportunidades que de otra forma podría proporcionarles el comercio.

Fuente: P. Arias, D. Hallam, E. Krivonos y J. Morrison. 2013. *Smallholder integration in changing food markets*. Roma, FAO.

organizativos para cumplir las normas relativas al volumen, los costos, la calidad y la coherencia pueden suponer una tarea difícil para numerosos agricultores y empresas de elaboración, especialmente para los pequeños productores.

En contra de la visión de que las normas de calidad y las estrategias de las empresas dominantes de las cadenas de valor han dado lugar a la marginación de los agricultores pobres en pequeña escala —provocando repercusiones negativas en el bienestar y la pobreza—, existen estudios de casos⁴⁷ en diferentes países y contextos geográficos que muestran que se ha incluido un número creciente de agricultores pobres en pequeña escala en las cadenas de suministro, que desempeñan una función crucial en la transferencia de tecnología y el crecimiento de la productividad, lo cual ha generado efectos positivos directos e indirectos en la seguridad alimentaria. Asimismo, aunque los agricultores en pequeña escala no se incluyen

directamente, se pueden producir mejoras en la pobreza y la seguridad alimentaria por otros conductos como, por ejemplo, el empleo. En cualquier caso, la presencia de grandes actores en diferentes segmentos de estas cadenas de valor destaca la necesidad de prestar atención al poder de mercado relativo de los diferentes actores, tanto en los mercados de productos como en los de insumos^{48,49}.

■ Participación de los agricultores en las cadenas de valor y los mercados de mano de obra

Las cadenas de suministro desempeñan una función esencial a la hora de vincular a los pequeños productores con los mercados mediante la facilitación de la transferencia de tecnología para mejorar el crecimiento de la productividad, el suministro de insumos esenciales y la garantía de mercados de destino. Estos factores hacen que generalmente los agricultores que participan en las cadenas de valor incrementen sus ingresos y salgan de la pobreza⁵⁰, lo que repercute directamente en su seguridad alimentaria y puede tener importantes efectos indirectos en las economías rurales.

Sin embargo, no todos los agricultores pueden aprovechar los avances del mercado. Generalmente, el acceso de los pequeños productores —muchos de ellos afectados por la inseguridad alimentaria— a mercados agrícolas en evolución, especialmente las cadenas de mayor valor, es limitado (Recuadro 11). La lejanía y la insuficiencia de recursos productivos pueden hacer que la participación en los canales de comercialización modernos resulte demasiado costosa o pueden limitar la cantidad de excedentes de producción que los pequeños productores pueden o están dispuestos a vender⁵¹. Los pequeños productores tienen probabilidades de incrementar su participación en los mercados cuando se dan condiciones concretas como, por ejemplo, precios estables y disponibilidad de crédito, infraestructura eficiente y servicios de extensión, lo cual les permite vender productos que pueden colocarse en el mercado a un costo razonable.

Otra cuestión que ha recibido una atención especial es la posible repercusión del comercio en el equilibrio entre las grandes explotaciones comerciales, las explotaciones familiares y los trabajadores sin tierra en la estructura agraria de los países en desarrollo. Algunas de las críticas al comercio abierto están relacionadas con las repercusiones negativas que puede tener la liberalización del mercado en la estructura agraria, por ejemplo, la expansión de explotaciones agrícolas de mayor tamaño y más industrializadas a expensas de los pequeños productores, una situación en la que se considera que la ampliación de las oportunidades de mercado hace que los precios relativos perjudiquen a la población pobre, reduce las oportunidades productivas y de generación de ingresos de esta población, aumenta la ventaja competitiva de las grandes empresas o refuerza el poder de los actores que ya se encuentran en una

posición dominante, como grandes propietarios de tierras y empresas comerciales, permitiéndoles obtener mayores ingresos a expensas de la población pobre o expropiar los activos de esta, por ejemplo, la tierra y el acceso al agua. En los debates se incluye una atención renovada a las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra, tal como se manifiesta en preocupaciones expresadas sobre el “acaparamiento de tierras” y la pérdida de autonomía de los pequeños productores en la toma de decisiones y los medios de vida^{52, 53}.

Estas cuestiones empíricas se deben tomar en consideración, especialmente al reconocer que las estructuras agrarias son mucho más complejas que la dicotomía entre agricultura industrial y explotaciones familiares. Las estructuras agrarias incluyen una variedad de agricultores comerciales y familiares, trabajadores sin tierra y grupos rurales vulnerables cuyo destino también se debe tener en cuenta.

Una cuestión conexas es el efecto del comercio en el empleo agrícola. Los datos son poco concluyentes, ya que existen estudios de países que muestran que los efectos de la reforma del comercio en el empleo dependen de la naturaleza de las reformas y, en concreto, de si estas tienen carácter multilateral, regional o unilateral. Los efectos en el empleo también difieren en función del sector y el tipo de trabajador (cualificación alta o baja)⁵⁴. En los casos en que el comercio ha producido logros positivos en relación con el empleo, la distribución de activos era más equitativa inicialmente y existían menos barreras a la movilidad de la mano de obra. Los datos sugieren que se deben aplicar políticas favorables al mismo tiempo que las reformas del comercio a fin de beneficiar el empleo y los ingresos agrícolas.

Resulta difícil extraer conclusiones sobre las poblaciones rurales, ya que la agricultura de subsistencia suele ser una actividad más habitual que el empleo asalariado en los hogares agrícolas, aunque los ingresos procedentes de la producción agrícola se complementan generalmente con empleo fuera de la explotación. El empleo productivo fuera de la explotación es un importante factor impulsor de los ingresos rurales, generalmente a través de los efectos multiplicadores del incremento de la productividad agrícola; como tal, desempeña una función clave en el fortalecimiento de la seguridad alimentaria. Estos aspectos se toman en consideración más detalladamente en la Parte III.

En resumen, las cadenas de valor agroalimentarias, tanto mundiales como nacionales, son muy complejas. Por tanto, al describir el poder del mercado y la concentración es importante definir el nivel y el enfoque del análisis. Aunque las medidas cuantitativas de concentración parecen aumentar, la cuestión es qué repercusiones tienen estos avances en los consumidores, productores y trabajadores, y cuál es el papel del comercio y las políticas comerciales en

este proceso. Resulta importante determinar si la concentración ha generado mayores economías de escala y especialización que han reducido los costos para todos o si ha generado un abuso del poder de mercado por parte de empresas internacionales o nacionales, dando lugar a mayores márgenes en detrimento de los consumidores finales, los productores primarios y los trabajadores.

La exposición de la Parte II muestra que los vínculos entre el comercio y la seguridad alimentaria tienen una complejidad inherente, con varios canales de interacción que afectan a las diferentes dimensiones de la seguridad alimentaria de forma simultánea, lo que, *a priori*, dificulta la determinación de las direcciones y la magnitud del resultado final. Otras cuestiones que añaden complicaciones adicionales son los diferentes efectos en las variables económicas y sociales clave que tiene el comercio a corto, medio y largo plazo. Las variables fundamentales del mercado —a saber, la oferta, la demanda y los precios nacionales de los alimentos— se ven afectados de forma casi inmediata por cambios que dan lugar a mayores o menores importaciones y exportaciones. A muy corto plazo, no se produce ningún movimiento de factores entre los sectores, y los efectos iniciales del comercio en los consumidores y los productores tienen lugar a través de los precios de los bienes producidos y consumidos en el mercado nacional. A medio plazo, los precios de los factores se ajustan y la mano de obra y el capital se mueven en respuesta a los cambios, cambiando el rumbo de la economía hacia un nuevo equilibrio entre empleo, ingresos y otras variables clave. Los efectos dinámicos del comercio en la estructura de la producción, el uso de la tierra, la productividad, los hábitos alimenticios y otros determinantes importantes pueden tardar aún más en materializarse, reforzando o revirtiendo los efectos iniciales a más largo plazo. En conjunto, y considerando un plazo más amplio, los efectos positivos del comercio que se indican en el Cuadro 5 parecen superar a los negativos, especialmente cuando los cambios se producen gradualmente y los riesgos que pueden surgir de la apertura al comercio se mitigan con medidas complementarias.

En conclusión, los vínculos entre el comercio y la seguridad alimentaria, así como la dinámica de estas interacciones, dependen en gran medida del contexto. Las ventajas e inconvenientes de una mayor apertura al comercio no solo dependen en gran medida de la dotación de recursos y las ventajas comparativas de un país, sino también de la función de la agricultura en la economía y la composición de la producción (si predominan las pequeñas explotaciones agrícolas en comparación con las de mayor tamaño, si los agricultores son productores netos o consumidores netos, etc.) en el nivel de desarrollo que tenga el país en ese momento. Esta cuestión se explora más en profundidad en la Parte III.

Parte III

Políticas comerciales y otras políticas conexas favorables a la seguridad alimentaria

En la tercera parte del presente informe se examinan los factores que es preciso considerar al formular las políticas comerciales y otras políticas conexas para asegurarse de que favorezcan la seguridad alimentaria.

En la primera sección de la Parte III se consideran los objetivos de los responsables de las políticas con vistas tanto a gestionar a corto plazo el comercio y los mercados como a promover el desarrollo económico y social a más largo plazo, así como los contextos en los que se formulan las políticas comerciales y conexas.

Se establece una distinción fundamental entre las políticas que se aplican para hacer frente a problemas transitorios relacionados con la seguridad alimentaria y las que tienen por objeto promover los incrementos sostenidos de la productividad agrícola necesarios para reducir los niveles de inseguridad alimentaria a largo plazo.

En las evaluaciones de la idoneidad de los objetivos relativos al comercio, las políticas a corto plazo reciben a menudo más atención, por lo que estas se examinan en la segunda sección junto con los determinantes clave de su eficacia. No obstante, debe prestarse mayor atención a las implicaciones a largo plazo de la utilización de las políticas comerciales y otras políticas conexas. La etapa en que se encuentre la transformación agrícola y el papel del sector agrícola en el desarrollo económico y social general son esenciales, y por tanto se exploran en detalle en la tercera sección. La idoneidad de diferentes enfoques normativos cambia a medida que estos procesos se desarrollan. Es posible comprender mejor el equilibrio entre el apoyo a corto y a largo plazo observando las pautas históricas del apoyo a la agricultura en países con diferentes niveles de desarrollo económico; estos factores también pueden tener implicaciones con miras a definir los tipos y niveles de las políticas futuras, como se verá en la cuarta sección.

En la última sección de esta parte se exploran las estrategias nacionales, en relación con el comercio y otros sectores, que orientan la formulación y aplicación de las políticas de comercio agrícola y otras políticas conexas.

Esta parte se concentra en la *idoneidad* de diferentes tipos de intervenciones normativas desde la perspectiva de los objetivos, intereses y efectos *nacionales*. En la Parte IV, se confrontarán las conclusiones extraídas de esta parte con una perspectiva mundial, que exige considerar las repercusiones de las políticas comerciales en otros países.

■ Mensajes principales

- Los objetivos de las intervenciones normativas deben ser el criterio principal para determinar la idoneidad y orientar la formulación de las políticas relacionadas con el comercio. Estos objetivos se referirán a dimensiones diferentes de la seguridad alimentaria, variarán de un país a otro y cambiarán con el tiempo. Los responsables de las políticas deben tener conocimiento de estos cambios y establecer mecanismos para ajustar las políticas comerciales y conexas en consecuencia.
- En el debate sobre la idoneidad de políticas comerciales alternativas deben considerarse el contexto de la transformación estructural de la economía a largo plazo y el papel de la comercialización agrícola en esta transformación. En las primeras etapas de la transformación, es esencial aumentar la productividad agrícola, y las políticas comerciales y conexas desempeñan un papel decisivo, pero en etapas posteriores el empleo de tales políticas puede llegar a ser crecientemente perjudicial.
- En las últimas décadas, se han producido cambios significativos en los tipos de apoyo y en la estructura de este tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Sigue sin estar claro si los efectos de estos cambios en la seguridad alimentaria mundial, nacional y familiar han sido positivos o negativos, pero la tendencia continúa impregnando los debates sobre las intervenciones normativas contemporáneas. La percepción de que algunos instrumentos normativos han resultado problemáticos cuando se han aplicado en países desarrollados no debería usarse como argumento principal contra su utilización en otros países.
- Una mayor apertura al comercio es parte inevitable del crecimiento de las estrategias comerciales nacionales de los países. Sin embargo, el proceso de apertura al comercio, y las consecuencias de esa apertura, deberán gestionarse de modo apropiado y reflejar el contexto específico de cada país para que el comercio contribuya al logro de mejores resultados en materia de seguridad alimentaria.

1.

Las políticas y los objetivos en materia de políticas

■ Definición de las políticas comerciales y las políticas conexas

En el presente informe, los instrumentos de política comercial y conexos se definen como aquellos que pueden afectar los flujos comerciales, ya sean instrumentos de protección más generales o intervenciones en los mercados nacionales. En el Análisis de decisiones de políticas alimentarias y agrícolas de la FAO⁵⁵, las medidas normativas se clasifican según si están: i) *orientadas al consumidor*, entre las que se incluyen medidas de gestión del mercado (como las relacionadas con las existencias de alimentos y el control de los precios), medidas de protección social (como la alimentación escolar, los alimentos por trabajo, los subsidios alimentarios y las transferencias de efectivo) y medidas de asistencia a la nutrición (como el enriquecimiento de alimentos); ii) *orientadas al productor*, las que comprenden medidas de apoyo al productor (como las subvenciones a los insumos y las subvenciones a la producción) y medidas de gestión del mercado (como las intervenciones para fijar los precios mínimos y máximos para los alimentos básicos); iii) *orientadas al comercio*, entre las que se incluyen medidas aduaneras y medidas normativas macroeconómicas más generales.

Las medidas aduaneras orientadas al comercio se aplican cuando los bienes y servicios atraviesan la frontera de un país. Estas políticas abarcan cupos y aranceles de importación, impuestos o subvenciones a la exportación, prohibiciones a la exportación o la importación, medidas de facilitación del comercio y otras medidas no arancelarias, como procedimientos en materia de inocuidad y sanidad. En el presente informe no se abordan las respuestas normativas a las posibles repercusiones del comercio en la nutrición, que requerirán, como mínimo, respuestas normativas más firmes orientadas al consumidor, como la educación y el etiquetado nutricional. No obstante, es probable que, para hacer frente a los problemas que plantea la nutrición, se precisen respuestas intersectoriales más generales, como impuestos, reglamentos y una serie de instrumentos de política, en cuya mayoría no guardan relación con las políticas de comercio. Mediante una mejor comprensión de la relación entre el comercio y la nutrición,

se fundamentará el debate sobre si adaptar la manera en que funcionan los sistemas alimentarios para lograr una mayor contribución del comercio a una nutrición mejor y vidas más saludables.

También es importante considerar tanto las medidas orientadas al consumidor como las orientadas al productor, no solo por los efectos directos que estas puedan tener en los niveles de producción nacional, sino por los efectos indirectos que las variaciones en la producción nacional pueden tener en los flujos comerciales y los mercados mundiales.

A nivel nacional, distintos tipos de lo que se conoce como instrumentos de ayuda interna pueden surtir efectos de mejora de la productividad en grados diferentes y distintas consecuencias en los precios al consumidor y al productor. Sin embargo, en general se cree que las medidas que afectan a los precios de forma directa –a menudo llamadas “políticas de precios”– tengan los efectos más significativos en la producción y el comercio.

Las políticas de precios –que, en términos generales, son políticas que alteran los precios internos de los insumos o los productos de quienes de lo contrario se impondrían– pueden adoptar muchas formas y pueden destinarse a los consumidores, los productores o el comercio. También pueden diseñarse y aplicarse de distinto modo y tener repercusiones bastante diversas.

■ Categorías de las políticas de precios

Mientras que los debates sobre la idoneidad de los distintos tipos de políticas a menudo se ven empañados por clasificaciones simplistas, resulta de utilidad considerar en más detalle las distintas formas que adoptan las políticas de precios antes de analizar cuánto sean idóneas.

Pueden identificarse tres tipos básicos de apoyo al productor agrícola que funcionan gracias a su influencia en los incentivos de precio⁵⁶:

- La *sustentación de los precios de los productos*, en que los precios de intervención, las restricciones a la importación, como cupos o aranceles, o la promoción de las exportaciones surten el efecto de aumentar los precios internos, generando pérdidas en el bienestar de

los consumidores, quienes pagan un precio mayor y pueden consumir menos, y beneficios en el bienestar de los productores, quienes reciben un precio mayor y pueden producir más. El costo para el gobierno reside en las pérdidas derivadas de la colocación de toda producción que resulte en excedencia, ya sea por medio del almacenamiento a nivel nacional o la exportación a un valor inferior al precio nacional de mercado.

- Las *subvenciones a los precios de los productos*, como los precios mínimos garantizados que se pagan directamente a los productores o las subvenciones al consumidor para ciertos productos alimentarios, el aumento de los precios que reciben los productores o la disminución de los precios que pagan los consumidores. Tanto los consumidores como los productores sacan ventaja del incremento de la cantidad que se produce y se consume, mientras que los consumidores se benefician con pagar precios más bajos y los productores, con recibir precios más altos. El costo para el gobierno reside en la diferencia entre los precios al productor y al consumidor de toda la cantidad comercializada. A menos que la subvención supere una ineficacia del mercado que inhiba el suministro, el total de las ganancias de los productores y los consumidores será inferior al costo total que deberá afrontar el gobierno y la diferencia entre estos representa una "pérdida de peso muerto".
- Las *subvenciones a los insumos*, como las subvenciones al crédito o los fertilizantes, que reducen los costos de producción y tienen repercusiones análogas a las de las subvenciones a los precios al productor.

El apoyo a los productores agrícolas puede adoptar muchas otras formas, por ejemplo: inversiones públicas en infraestructuras; investigación o desarrollo de los mercados; servicios; normas y reglamentos, y subvenciones a las inversiones privadas, como subvenciones oficiales para la provisión privada de infraestructuras e instalaciones de extensión o investigación. Dicho apoyo brinda menos incentivos para el aumento del nivel de producción de productos específicos.

■ **Objetivos de políticas específicas en función del contexto**

Pensar en las dimensiones de la seguridad alimentaria puede ser de ayuda para diferenciar los contextos que, uno por uno, fundamentan los objetivos de políticas. La distribución y la ubicación de las poblaciones que padecen de inseguridad alimentaria pueden afectar el equilibrio entre los objetivos centrados en aumentar la producción y los ingresos rurales y aquellos que hacen hincapié en garantizar alimentos más económicos para las poblaciones urbanas. Por ejemplo, si la mayoría de los consumidores son pequeños productores, las políticas de estabilización de los precios, tal vez en asociación con el uso de salvaguardias,

pueden ser importantes a la hora de garantizar precios fiables y rentables para los productores, poniendo en marcha incrementos de productividad y posibles caídas de los precios alimentarios adaptados en función de los salarios. Por el contrario, si la mayoría de los consumidores son urbanos, puede tener más sentido otorgar una mayor apertura a las importaciones de alimentos y combinarla con políticas destinadas a un número de productores relativamente más reducido⁵⁷.

Se considera que América Latina continental está más urbanizada que otras regiones de países en desarrollo, lo cual puede explicar, en parte, la mayor apertura que el continente presenta al comercio. No obstante, existen diferencias en toda América Latina y, hasta cierto punto, los distintos grados de apertura al comercio pueden explicarse por las diferencias en cuanto a la disponibilidad de recursos y la capacidad productiva, las tasas de crecimiento de la población y las tasas de urbanización.

Cuando se determinan los objetivos de políticas, el nivel de desarrollo económico también cuenta. En países con sectores agrícolas subdesarrollados, es probable que los objetivos de mejora de la productividad sean más importantes al principio, a causa de los importantes efectos multiplicadores que se generan gracias a los incrementos de productividad en la esfera de la agricultura. A medida que se desarrolla la economía y aumenta la brecha entre los ingresos rurales y los urbanos, el apoyo a los ingresos tiende a convertirse en un objetivo más importante. En economías más maduras, por el contrario, los objetivos relativos a las políticas comerciales y conexas van más allá de la producción agrícola y la seguridad alimentaria, las cuales pueden pasar a ser metas remanentes de los encargados de la formulación de políticas.

■ **Políticas comerciales y otras políticas conexas para alcanzar objetivos a corto o más largo plazo**

Al analizar la idoneidad de los distintos tipos de políticas, es fundamental distinguir si las políticas comerciales y conexas se están utilizando para alcanzar objetivos a corto o a más largo plazo. En el contexto de la seguridad alimentaria, a menudo la atención se centra en recurrir a políticas de comercio para alcanzar objetivos a corto plazo. Con todo, es de vital importancia equilibrar los objetivos a corto y a más largo plazo, ya que pueden tener consecuencias contradictorias para la seguridad alimentaria (Recuadro 12).

Si bien es probable que, con una mayor apertura al comercio, aumente la disponibilidad de alimentos, las preocupaciones en cuanto a la capacidad de gestionar los precios de los alimentos y la disponibilidad de estos a corto plazo en períodos de crisis puede mermar la voluntad de los países de reducir el uso que hacen de políticas de comercio restrictivas, particularmente en ausencia de salvaguardias. Para alcanzar otros objetivos a corto plazo, con frecuencia

RECUADRO 12

Lograr un equilibrio entre los objetivos a corto y más largo plazo

En numerosos países africanos los objetivos nacionales en materia de seguridad alimentaria han sido los factores principales a la hora de determinar el comercio y las intervenciones normativas comerciales conexas ya desde mucho antes que emergiera el contexto mundial actual de mayor volatilidad de los precios de los alimentos. A muchos gobiernos les preocupa si tienen la capacidad de conseguir alimentos básicos a nivel regional y el consecuente aumento de los precios internos de los alimentos si no logran hacerlo.

A esta preocupación, a menudo se le suma la carencia de información sobre la disponibilidad física de productos básicos tanto a nivel nacional como regional en cualquier momento dado; es decir, con frecuencia los países no saben si habrá excedentes o reservas suficientes a disposición en el momento y el lugar en que se los necesite. Esta cuestión se complica todavía más con la intervención de numerosos países limítrofes en los mercados de alimentos básicos, que efectivamente puede negar a posibles asociados comerciales la oportunidad de conseguir alimentos básicos provenientes de países o regiones excedentarias.

Como consecuencia, algunos países han intervenido de manera muy contundente con políticas de comercio que restringen las exportaciones como forma de garantizar que los precios internos no aumenten de forma sustancial durante los períodos de escasez nacional. Cuando se restringen las exportaciones, se reducen los incentivos para invertir en el desarrollo del mercado, lo cual limita las posibilidades de hacer frente a las preocupaciones relativas a la seguridad alimentaria a través del aumento del comercio regional.

Fuente: J. A. Morrison y A. Sarris. 2015. Food staple market volatility and food security in eastern and southern Africa: what role for intra-regional trade and market policy? En *African Development Perspectives Yearbook. Volume 18: Africa's progress in regional and global economic integration*. Bremen, Institute for World Economics and International Management (IWIM).

de carácter político, puede ser preciso encontrar el momento justo para dar una mayor apertura al comercio, a fin de asegurar que la disponibilidad de alimentos esté garantizada

gracias a una mayor dependencia de los mercados mundiales o regionales y que no se comprometa la estabilización de los precios.

2. Determinación de las repercusiones en la seguridad alimentaria de las intervenciones a corto plazo en materia de políticas comerciales

Las intervenciones a corto plazo en materia de políticas comerciales y conexas suelen tener las repercusiones más evidentes. Los grandes aumentos en el costo total de las importaciones de alimentos tras la subida de los precios de los alimentos en 2008, y la falta de confianza en los mercados internacionales como fuente fiable de alimentos asequibles, constituyen un ejemplo de las numerosas respuestas a corto plazo. Muchos países aprobaron políticas en un intento de influir en los precios internos directamente por medio de medidas aduaneras y controles de los precios, a veces con la intención de generar incentivos para incrementar el suministro interno y, otras veces, adoptando medidas de protección social a la vez a fin de alcanzar a los consumidores pobres.

Las restricciones a la exportación y la eliminación de los aranceles de importación fueron los instrumentos de política de comercio que más se utilizaron. Las medidas aduaneras eran especialmente interesantes para los encargados de la formulación de políticas, ya que representaban un modo de contener con rapidez las repercusiones negativas que tenía el aumento de los precios a nivel mundial en los consumidores internos y aplicarlas era, además, menos costoso que optar por otras medidas, como las subvenciones a los consumidores. Asimismo, en los impuestos a la exportación se veían medidas para fomentar los ingresos fiscales, en especial en los países que se enfrentaron a dificultades de índole fiscal durante la crisis financiera de 2008. El conjunto de instrumentos comerciales dependía principalmente de si el país era un importador neto o un exportador neto de los productos que se consumían más extensamente a nivel nacional y se centraba en los productos que componían la canasta básica de consumo, que normalmente eran cereales.

■ Eliminación o reducción de aranceles

Muchos países importadores de alimentos redujeron los aranceles de importación para productos alimentarios, insumos agrícolas y equipos. Los derechos de importación provocan la inflación de los precios internos al consumidor en relación con los precios mundiales y reducen las importaciones. El efecto directo de la reducción o la

eliminación del impuesto de importación de un producto dado es reducir el precio del producto importado, con lo que se contribuye a disminuir los precios internos al consumidor. Sin embargo, en la mayoría de los países importadores netos de alimentos, los aranceles que gravaban los productos alimentarios ya eran bajas y su reducción tuvo repercusiones mínimas en los precios internos. La reducción de los aranceles que se aplican a los insumos (maquinarias, semillas, combustible) disminuye el costo de producción y sirve como incentivo para la producción interna. La reducción de los impuestos, si no se ve compensada por ingresos más elevados recaudados gracias a un mayor número de bienes importados, tendrá consecuencias negativas en el presupuesto de los gobiernos.

■ Restricciones a la exportación

En los períodos en que los precios de los alimentos son elevados o los suministros nacionales sufren perturbaciones, los países exportadores netos de alimentos cuentan con el incentivo de establecer restricciones a las exportaciones a fin de garantizar suministros suficientes a corto plazo para los mercados nacionales. Estas restricciones se imponen por diversas razones, por ejemplo cuando los gobiernos perciben que otros medios para estabilizar los precios no han logrado los resultados que se deseaban, cuando podría recurrirse a impuestos adicionales como forma de incrementar los ingresos públicos o cuando existe incertidumbre sobre el nivel de existencias de cereales a nivel local o nacional. La ausencia de un equilibrio entre la oferta y la demanda oficiales para cultivos individuales y unos sistemas poco eficientes de seguimiento de los precios de mercado pueden exacerbar tal incertidumbre. Estas deficiencias en las operaciones de los organismos encargados de las reservas alimentarias y el seguimiento de los indicadores de la seguridad alimentaria a nivel nacional pueden conducir a la aplicación de restricciones a la exportación, que es más fácil que la aplicación de otras opciones para mitigar las fluctuaciones de los precios.

Las restricciones a la exportación pueden ser en forma de impuestos a la exportación o limitaciones cuantitativas, incluso la prohibición de las exportaciones. Reducir o

prohibir las exportaciones puede obligar a un aumento de los precios internos, al menos a corto plazo, al incrementarse los suministros al mercado nacional. Con todo, también es probable que los precios al productor se fueren a la baja, desincentivando la expansión de la producción y reduciendo los suministros a medio plazo. La eficacia de la medida puede verse debilitada por las exportaciones ilícitas. A nivel mundial, cuando diversos países exportadores aplican restricciones a la exportación de manera simultánea, se reducen los suministros mundiales y se agravan la incertidumbre y la volatilidad de los mercados internacionales de alimentos⁵⁸.

La experiencia de los países en desarrollo, por ejemplo en América Latina, muestra que la coherencia y la transparencia de las políticas desempeñaron un papel importante a la hora de determinar los resultados de las políticas de comercio aplicadas durante los últimos años, en que los precios de los alimentos fueron más elevados a nivel mundial. En algunos países, al principio se impusieron restricciones a la exportación de forma temporánea, que luego se prolongaron, lo cual hizo difícil que los productores tomaran decisiones fundamentadas respecto de la producción y la comercialización. Esto contribuyó a que se generara un entorno normativo incierto, que redujo los incentivos a los agricultores y, en última instancia, condujo a una diversificación hacia cultivos distintos de los que se veían afectados por los frecuentes cambios en las políticas⁵⁹. Al mismo tiempo, la reducción de los aranceles que se aplican en los países importadores de alimentos no resultó eficaz para controlar los bruscos aumentos de los precios internos de los alimentos. En muchos casos, las medidas en materia de políticas de comercio tuvieron efectos limitados en el mercado interno, mientras que, a nivel mundial, la reducción de los obstáculos a la importación en algunos países, sumada a la introducción de restricciones a la exportación en otros, condujo a un ajuste del equilibrio entre la oferta y la demanda, lo cual ejerció una presión al alza en los precios internacionales.

En la mayoría de los casos, las restricciones presupuestarias y la magnitud de los aumentos de los precios han impedido una estabilización exitosa y, en cambio, han agravado las repercusiones negativas de la subida de los precios. Como se consideró que muchas de estas intervenciones eran inadecuadas, hubo numerosas peticiones de mejora de las decisiones en materia de políticas a fin de prevenir o gestionar las repentinas subidas de los precios de los alimentos. Se hicieron peticiones similares para mejorar la disciplina de mercado durante casi todos los casos en que habían subido los precios anteriormente, pero estas fueron abandonadas en su gran mayoría después de que los precios descendieran, porque se consideró que las medidas normativas ya sea eran demasiado difíciles de aplicar o suponían un excesivo costo fiscal, o porque la posterior bajada de los precios trajo aparejada la complacencia.

■ Aplicación de múltiples políticas combinadas

En general, los analistas sostienen que las repercusiones en la producción pueden ser muy distintas cuando las políticas funcionan juntas, en combinación, en vez de estar aplicadas por separado. Si bien esta no es una observación innovadora, cuando se toman en consideración los efectos de múltiples políticas, existen pocos datos empíricos que prueben las reacciones de los productores a los distintos tipos de apoyo.

Es preciso que se considere a las intervenciones normativas como parte de paquetes que, así como el comercio y las políticas de precios conexas, comprenden otras políticas, como aquellas orientadas al consumidor en las que se proporciona ayuda alimentaria y otras formas de protección social. Tales políticas pueden aumentar la demanda real de alimentos y, además de reducir la incidencia de la inseguridad alimentaria de forma directa, indirectamente pueden dar lugar a un incremento de la producción interna al generar oportunidades de mercado o una presión al alza en los precios de mercado locales, en especial cuando las políticas se aplican a gran escala.

En un reciente análisis *ex ante* de estrategias alternativas para gestionar los riesgos de inseguridad alimentaria en Indonesia⁶⁰, se investigan las posibles repercusiones de la combinación de distintas políticas relacionadas con la producción y el consumo de arroz. En dicho análisis se observa que se recurre a la sustentación de precios de mercado en combinación con transferencias de efectivo incondicional, un programa nacional de ayuda alimentaria que proporciona subvenciones a los hogares pobres, y con subvenciones a los fertilizantes, y se llega a varias conclusiones. En condiciones “normales”, la sustentación de los precios al productor incrementa los niveles de desnutrición en la población general debido al efecto que tiene de subir los precios al consumidor. En caso de aumento de los precios del arroz, las políticas de sustentación de precios reducen la incidencia de la desnutrición, un efecto al que contribuyen también las subvenciones al consumidor, las transferencias de efectivo y, de forma marginal, las subvenciones a los fertilizantes. Por el contrario, en el supuesto de una mala cosecha, la sustentación de precios puede incrementar las tasas de desnutrición, pero sus efectos se ven mitigados por las subvenciones al consumidor, las transferencias de efectivo y, en particular modo, los seguros de cosechas. En una serie de perturbaciones hipotéticas, las transferencias de dinero parecen ser más eficaces para mitigar los efectos negativos en la seguridad alimentaria y los efectos de las subvenciones a los fertilizantes son insignificantes, pero –aparte de los casos de repunte de precios– está demostrado que la sustentación de precios aumenta las tasas de desnutrición durante crisis macroeconómicas y catástrofes naturales.

Normalmente, el análisis de las repercusiones de las políticas en la seguridad alimentaria suele reflejar la

perspectiva estática en que se realizan las intervenciones a corto plazo. Sin embargo, los efectos dinámicos, por ejemplo cuando cambian los niveles de productividad o el comportamiento o la estructura de los mercados⁶¹, revisten

un interés mucho mayor en los países en desarrollo, debido a las repercusiones que tienen en el crecimiento más general y su potencial para reducir los niveles de inseguridad alimentaria.

3. Transformación estructural a más largo plazo y definición de intervenciones normativas

Cuando se evalúan las repercusiones – y, por tanto, la idoneidad – de las políticas comerciales y otras políticas conexas a la hora de alcanzar los objetivos en materia de seguridad alimentaria, es importante mirar más allá de las intervenciones normativas a corto plazo y sus posibles consecuencias en lo inmediato.

Ir más allá de las consideraciones estáticas a corto plazo, como las repercusiones de una restricción aduanera en los precios al consumidor, contribuye a establecer las bases del debate en el contexto de la dinámica a más largo plazo que caracteriza las vías de desarrollo de la mayoría de los países y a identificar las intervenciones normativas que, en última instancia, los países deberían tener el propósito de respaldar.

■ La función de la agricultura en la transformación estructural

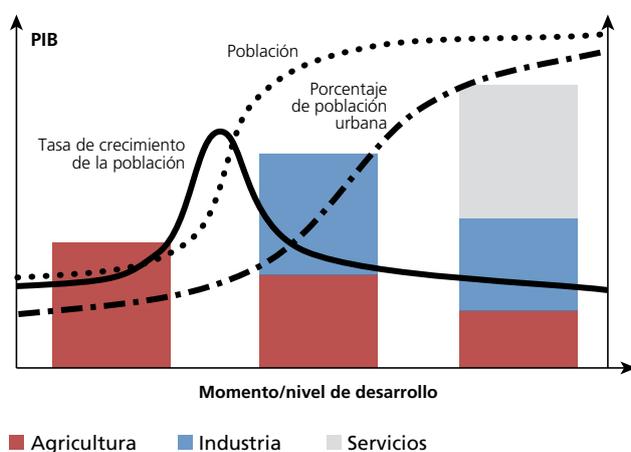
De acuerdo con la visión estándar de la transformación estructural, los países con bajos niveles de desarrollo parten

de una posición en donde tienen un gran sector agrícola no comercial que acapara un gran porcentaje de su PIB y un porcentaje de empleo incluso mayor. Según este punto de vista, se logra un crecimiento equilibrado si el sector agrícola pasa a ser cada vez más comercializado y competitivo a medida que crece el sector industrial (Figura 14).

Normalmente, las características del desarrollo agrícola que conducen a mayores repercusiones positivas en el desarrollo económico más general interesan vínculos sustanciales con la economía local, por ejemplo vínculos regresivos, como un mayor uso de insumos o servicios suministrados a nivel local, vínculos progresivos, a través de los que se elaboran productos para procesado local, y vínculos de consumo, que

FIGURA 14

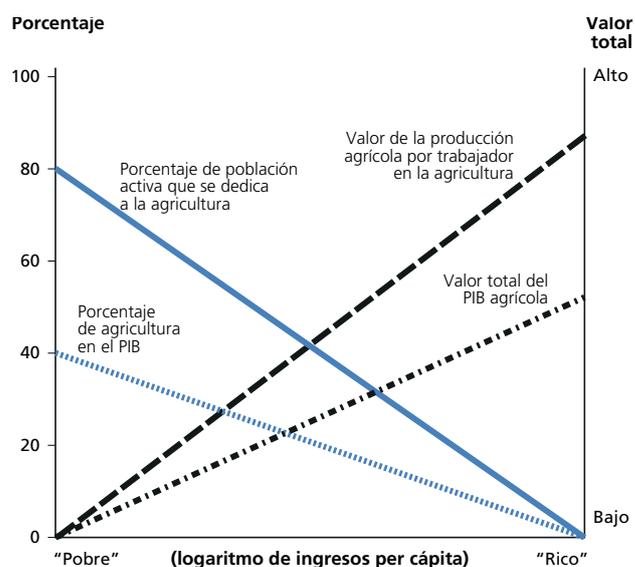
Definición habitual de transformación estructural



Fuente: Adaptado de T. Giordano. 2015. Lessons from experience of structural transformation: is Africa different? Presentación ante la consulta oficiosa de la FAO relativa a las políticas de comercio que respaldan la seguridad alimentaria, 20 y 21 de abril de 2015, FAO, Roma.

FIGURA 15

Tendencias estilizadas de la producción por trabajador agrícola y porcentaje de población activa y PIB correspondientes a la agricultura durante la transformación estructural



Fuente: C.P. Timmer. 2014. Managing the structural transformation: a political economy approach. UNU-WIDER Conferencia Anual 18, 18 noviembre 2014, Naciones Unidas, New York, EE. UU. Inédito.

generan los ingresos que se gastan en bienes y servicios con gran contenido local. Se alienta a un desarrollo agrícola “rico en vínculos” por medio de métodos de producción de gran densidad de trabajo –en lugar de gran densidad de capital– una distribución de los ingresos más equitativa, modalidades locales de consumo que favorezcan los bienes y servicios locales –en vez de los importados– y vínculos a mercados más amplios de productos agrícolas que puedan absorber los continuos aumentos de producción sin que los precios al productor muestren grandes caídas.

Al principio, la industria puede basarse en la agricultura a través de actividades de procesamiento y agronegocios, pero la industria y la economía terminarán diversificándose y la

agricultura representará una proporción cada vez más pequeña de la economía a medida que esta siga creciendo.

Durante este proceso de transformación, el porcentaje de población activa que se dedica a la agricultura sigue siendo más alto que la contribución de la agricultura al PIB, con importantes consecuencias para la productividad de la mano de obra y el crecimiento continuado de la producción agrícola, debido a que los recursos se vuelcan a otros sectores de la economía (Figura 15).

Peter Timmer ha escrito numerosos trabajos sobre la importancia de comprender y gestionar mejor los factores decisivos de la transformación estructural, ya sean a corto o a más largo plazo:

RECUADRO 13

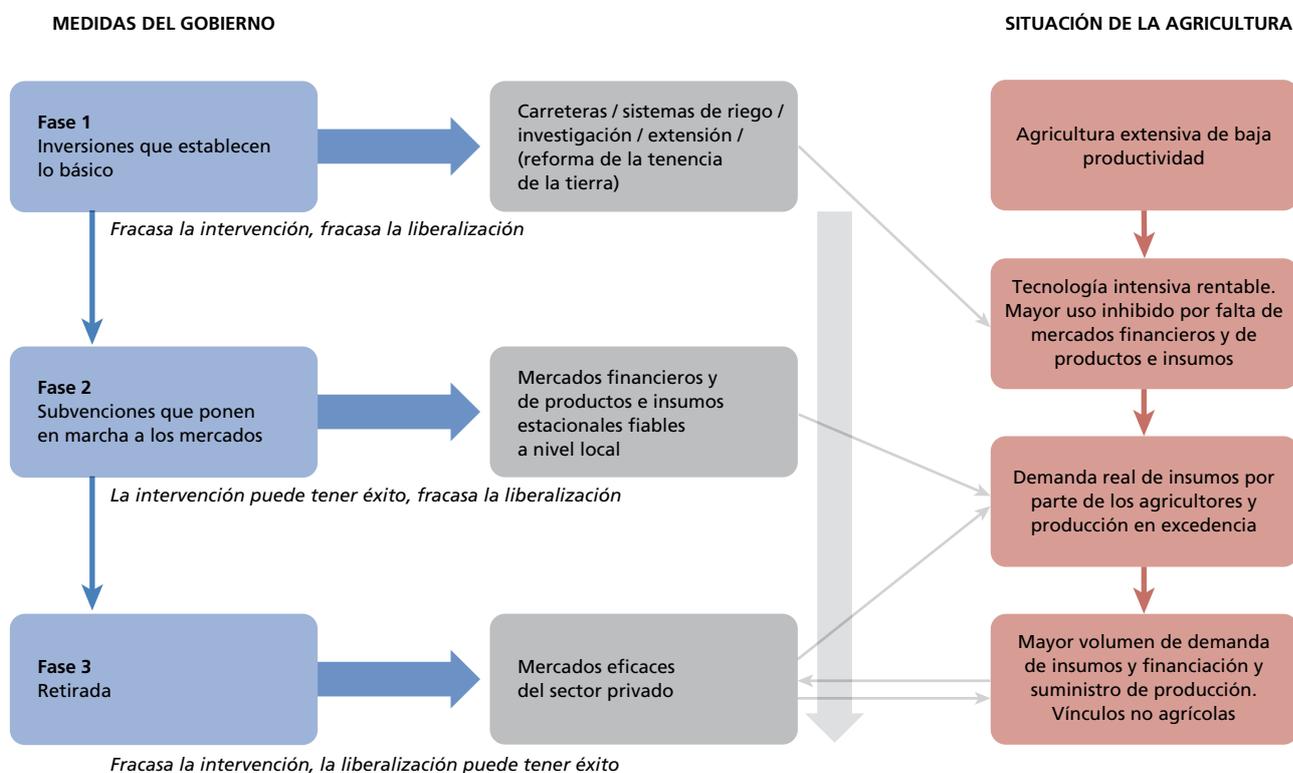
Aspectos cruciales de la transformación estructural

1. La transformación agrícola debe ocurrir simultáneamente con la transformación estructural. *Aumentar la productividad agrícola* es fundamental para sostener la transformación. Cada vez se reconoce más que un rápido crecimiento de la productividad agrícola, con una participación sostenida de los pequeños productores cuando constituyen una parte importante de la estructura de producción, es un elemento esencial de las estrategias generales de desarrollo de los países y fundamental para reducir los niveles de inseguridad alimentaria.
2. Un sector agrícola dinámico puede contribuir en forma significativa al desarrollo más general, pero la importancia relativa y el carácter de las contribuciones varían en función de la distinta situación de cada país y a medida que decae la importancia del sector agrícola dentro de la economía general. En los casos en que el sector agrícola representa una gran proporción del PIB y una proporción incluso mayor del empleo, es fundamental aumentar la productividad agrícola para, en primer lugar, fomentar las inversiones en la agricultura en sí y, luego, liberar capital y mano de obra excedentes a otros sectores de la economía.
3. Los mercados son fundamentales para la gestión exitosa de la transformación estructural, si bien las fuerzas de mercado nunca han impulsado del todo el proceso de transformación estructural. El desafío para los gobiernos consiste en determinar cuándo y hasta qué punto intervenir. Estas decisiones serán diferentes para cada país. Por ejemplo, algunos países han recurrido a políticas de precios agrícolas como medio para gestionar la transformación estructural influyendo en las relaciones internas de intercambio. A menudo, esta estrategia requiere de grandes subvenciones y obstáculos al comercio que las hagan eficaces.
4. Si bien, desde siempre, los modelos de transformación estructural muestran semejanzas significativas, los procesos de crecimiento económico a nivel mundial han sido cada vez menos exitosos a la hora de integrar la mano de obra agrícola de baja productividad en el resto de la economía. Timmer observa que destaca el estancamiento del crecimiento de la productividad de la mano de obra en el África subsahariana, que prácticamente no aumentó entre 1961 y 2010. Una de las razones principales de esto parece residir en que el proceso de transformación ha llegado a obstruirse como consecuencia de la baja participación del sector industrial, con una urbanización rápida que, efectivamente, tuvo lugar sin industrialización.
5. En el período en que se produce la transformación, la demora de las ganancias reales provenientes de la agricultura es la causa fundamental de importantes tensiones políticas. Esta demora es cada vez más extrema, por ejemplo en algunos países asiáticos, donde la disparidad de ingresos entre el entorno urbano y el rural tiende a pronunciarse durante las fases iniciales de la transformación.

Fuente: C. P. Timmer. 2014. Managing the structural transformation: a political economy approach. Conferencia Anual N.º 18 del Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas, 18 de noviembre de 2014, Naciones Unidas, Nueva York. Inédito.

FIGURA 16

Fases de la transformación agrícola



Fuente: Adaptado de A. Dorward, J. Kydd, J. A. Morrison e I. Urey. 2004. A policy agenda for pro-poor agricultural growth. En *World Development*, 32(1): 73–89, Figura 1.

El sistema alimentario se encuentra a la base de este proceso, tanto a largo como a corto plazo. A largo plazo, el sistema alimentario es un elemento clave de la transformación estructural, que siempre ha sido la única vía sostenible para superar la pobreza. A corto plazo, el sistema alimentario constituye el ámbito en que muchas de las personas pobres se ganan la vida y también se enfrentan a los riesgos que plantea la volatilidad de los precios de los alimentos⁶².

Comprender cómo una mayor apertura al comercio afecta al sistema alimentario, ya sea a corto como a largo plazo, es fundamental para determinar la función adecuada de las políticas comerciales y conexas. Para aclarar este punto de vista, Timmer pone de relieve varios puntos críticos, que se resumen en el Recuadro 13.

Intervención gubernamental en la esfera de la productividad agrícola durante la transformación estructural

Con objeto de conceptualizar el carácter urgente del rendimiento de las distintas intervenciones –tal como se

pone de manifiesto en la Revolución Verde de la India, pero que también se observa en las fases, si bien breves, de los incrementos de producción en el África subsahariana– en la Figura 16 se muestra la contribución de las intervenciones realizadas por los gobiernos en los mercados financieros y de productos e insumos en las distintas fases de desarrollo del sector agrícola.

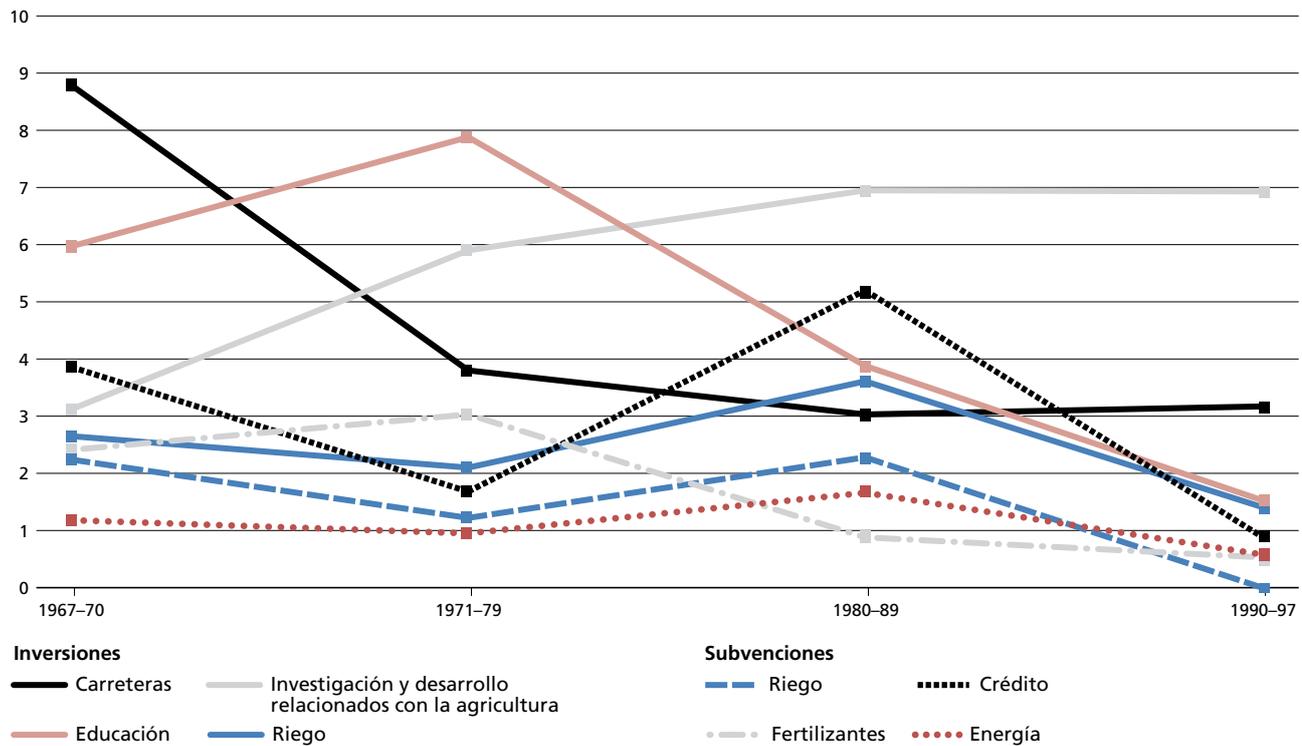
En la Figura 16 se muestra, en las distintas fases de comercialización de una agricultura con baja productividad a una con una orientación más comercial, la eficacia relativa del enfoque intervencionista frente a enfoques más liberales para los cambios en materia de políticas. En la Fase 1, en que la agricultura se caracteriza por una producción de semisubsistencia y bajos niveles de participación en el mercado, el apoyo debería suponer inversiones básicas que establezcan las condiciones necesarias para la adopción de nuevas prácticas y tecnologías. Es probable que la asimilación se limite a un número reducido de agricultores con acceso a mercados viables y finanzas estacionales.

La rápida transformación agrícola deberá ponerse en marcha por medio de intervenciones gubernamentales en el comercio y los mercados (Fase 2), que brinden a una mayor

FIGURA 17

Rendimiento en el PIB agrícola del gasto gubernamental de la India entre las décadas de 1960 y 1990

Rendimiento por unidad de gasto (INR por INR gastado)



Fuente: Datos extraídos de S. Fan, A. Gulati y S. Thorat. 2007. *Investments, subsidies and pro-poor growth in rural India*. Documento de debate n.º 716 del IFPRI, Cuadro 6. Washington DC, IFPRI.

cantidad de agricultores acceso a finanzas estacionales y mercados estacionales de productos e insumos a bajo costo y bajo riesgo, a fin de que estos puedan adoptar la decisión comercial de generar excedentes para los mercados.

Una vez que los agricultores se hayan acostumbrado a las nuevas tecnologías –y cuando se hayan acumulado volúmenes de demanda de crédito e insumos y de oferta de productos agrícolas, y estén disminuyendo los costos de transacción por unidad– los gobiernos pueden retirarse de las actividades comerciales y permitir que el sector privado controle la prestación de servicios comerciales fundamentales (Fase 3).

Este cuadro conceptual se basa en pruebas empíricas de la India respecto del rendimiento correspondiente al PIB agrícola de distintos tipos de gastos públicos a lo largo del tiempo⁶³. Los gastos se clasifican en inversiones (en carreteras, educación, infraestructuras para riego e investigación y desarrollo relacionados con la agricultura) y subvenciones (a los fertilizantes, el crédito, el riego y la energía). Los resultados (Figura 17) muestran pruebas contundentes de un rendimiento muy favorable de las

inversiones en carreteras y educación en la década de 1960 y en educación en la década de 1970, pero un rendimiento más escaso en los años posteriores. Por el contrario, el rendimiento de las inversiones en investigación y desarrollo relacionados con la agricultura es elevado en las décadas posteriores de 1980 y 1990, pero mucho menor en los años precedentes.

Normalmente, el rendimiento del gasto en subvenciones es menor que el del gasto de las inversiones en carreteras, educación e investigación y desarrollo relacionados con la agricultura. El rendimiento de las subvenciones a los fertilizantes fue positivo en los primeros años de la Revolución Verde, pero luego decayó, mientras que el rendimiento de las subvenciones al riego y el crédito mostraron una tendencia mixta. El rendimiento del gasto en todas las subvenciones es muy bajo en la última década, la de 1990.

Las conclusiones de tales análisis son importantes dada la opinión preponderante de muchos observadores sobre que los gobiernos deberían evitar las subvenciones por completo y centrarse en invertir en investigación y desarrollo. En el

RECUADRO 14

Las subvenciones a los insumos en los países desarrollados: resultados variados

La utilización de subvenciones a los insumos ha tenido resultados variados, lo cual ha dado lugar a distintos debates sobre su idoneidad. Algunos programas han conducido a claros aumentos de la producción alimentaria, si bien las pruebas son, por lo general, insuficientes o demasiado variadas para poder formular una firme opinión sobre beneficios evidentes para la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.

Foster observa que, mientras hay pruebas que respaldan la conclusión de que las subvenciones a los fertilizantes promueven los ingresos de los hogares, la productividad de las explotaciones agrícolas y la producción en conjunto, existen posibles costos asociados a las inversiones que son ineludibles en algún otro lugar, el desplazamiento del sector privado y una captura desproporcionada de los beneficios de las subvenciones por parte de los agricultores a mayor escala. Además, afirma que la historia está repleta de ejemplos en que las subvenciones agrícolas a los insumos de las explotaciones tienden a extenderse a medida que los agricultores, los productores y los proveedores de insumos, entre otras partes interesadas, descubren la manera de sacar provecho tanto de las normas burocráticas como de los entornos burocráticos, a menudo indiferentes, que poseen pocos incentivos para cuidar del dinero de terceros.

Tales conclusiones han jugado en contra de un uso más generalizado de las subvenciones a los insumos.

Con todo, según las observaciones de Chirwa y Dorward, existe un amplio margen para mejorar los efectos por medio de una mejor ejecución e integración con políticas complementarias. Si cuentan con un buen diseño y ejecución, las subvenciones a los insumos pueden incentivar a un aumento de la productividad a través del “engrosamiento” de los mercados de productos e insumos rurales y, de esa forma, bajar los precios reales de los productos alimentarios básicos y aumentar los salarios, lo cual puede dar lugar a un incremento de los ingresos reales y la seguridad alimentaria tanto de los beneficiarios como de otros. Además, en caso de cambios estructurales económicos a largo plazo, puede facilitarse el desarrollo económico gracias a la mayor demanda de bienes y servicios agrícolas y no agrícolas de mayor valor, junto a la ampliación de la capacidad de suministro de tierras y mano de obra generada por una mayor productividad de los cultivos básicos.

Fuentes: Basado en E. Chirwa y A. Dorward. 2013. *Agricultural input subsidies: The recent Malawi experience*. Oxford, Reino Unido, Oxford University Press; W. Foster. 2014. Examen de la experiencia internacional en relación con las subvenciones a los fertilizantes. Inédito.

análisis se muestra que, si bien el rendimiento de las subvenciones puede ser menor que el de las inversiones, de todas formas era positivo. Asimismo, se sugiere que las tasas de rendimiento de los distintos tipos de gasto difieren según la fase de la transformación y que el rendimiento de algunas formas de gasto aumenta mucho después que otras.

■ Desafíos que plantea el uso de políticas de precios

Tienen que superarse grandes dificultades para gestionar intervenciones que faciliten el proceso de transformación con eficacia y eficiencia, y resistir frente a las presiones políticas de seguir aplicando y ampliando subvenciones e intervenciones comerciales cuando ya no son necesarias y pueden comenzar a tener repercusiones negativas, tanto físicamente como por desplazar a actores del sector privado. Además, en algunos casos las subvenciones agrícolas han demostrado tener efectos regresivos, debido a su tendencia a beneficiar explotaciones agrícolas más grandes y en mejor situación económica. Esto no solo sucede en las economías desarrolladas, como ha documentado ampliamente la Secretaría de la Organización de Cooperación y Desarrollo

Económicos (OCDE), sino también en países en desarrollo más avanzados (Recuadro 14)⁶⁴.

Entre las numerosas razones que argumentan fuertemente contra el uso de políticas de precios, cabe destacar la dificultad de elegir el momento oportuno y el elevado costo neto de tales inversiones cuando se introducen demasiado temprano o se prolongan por mucho tiempo. No obstante, esto no significa que deberían pasarse por alto los potenciales beneficios de tales políticas durante un período crítico, aunque posiblemente breve.

Cabe señalar que los efectos directos sobre los que se trata en el Recuadro 14 se aplican a las subvenciones a los insumos, en particular. Si bien otros tipos de políticas de precios, como la sustentación de precios al productor, incentivan a la producción a favor del mercado, pueden dañar a los consumidores pobres y deprimir los posibles incrementos en los salarios reales. Del mismo modo, las subvenciones a los precios al consumidor de los alimentos básicos pueden beneficiar a los compradores pobres de alimentos, pero no necesariamente a los hogares productores de semisubsistencia, pese a que estos hogares también podrían ser compradores netos de alimentos.

RECUADRO 15

Las repercusiones de los objetivos y el diseño en la adquisición pública

Los sistemas públicos de adquisición y acumulación de existencias varían en sus objetivos y diseño, persiguen distintas metas y están destinados a distintos tipos de productores. La finalidad de algunos programas consiste en respaldar los precios al productor a través de la fijación de precios de compra administrados. En la India, el Gobierno interviene en los mercados del arroz y el trigo por conducto de un sistema de adquisición, almacenamiento y distribución que no solo respalda los precios al productor sino que proporciona a los consumidores pobres productos básicos a precios subvencionados. En el Ecuador, el Gobierno aplica un plan de adquisición y distribución que proporciona incentivos de precios a los agricultores que cultivan maíz y arroz. Nicaragua ha reactivado su empresa comercial del Estado, ENABAS, que se dedica a la adquisición, el almacenamiento y la distribución de cereales básicos.

No obstante, existen alternativas a comprar a precios administrados que garantizan mercados más estables para los productores destinatarios. En el Brasil, una parte de los alimentos comprados a través del Programa de adquisición de alimentos se utiliza para acumular reservas estratégicas y otra se usa en programas de seguridad alimentaria. A diferencia de muchos otros, el Gobierno brasileño adquiere alimentos a precios de mercado, revisando constantemente los precios que paga a los agricultores a fin de reflejar los precios en los mercados locales.

También difieren el alcance y los efectos de tales programas en los mercados alimentarios, según si el programa interviene en las fases de adquisición, tenencia en la explotación agrícola o liberación de las existencias.

Que los mercados se vean afectados o no durante las fases de adquisición depende de la magnitud de la distorsión de los precios que genere el programa de adquisición pública. A su vez, esta depende de la escala de la intervención, es decir, la proporción de producto que se adquiera a través de un canal comercial específico.

La necesidad de liberar existencias en los mercados internacionales o nacionales puede dar lugar a ventas, a través de canales comerciales o contratos entre gobiernos, a precios inferiores a los de mercado. El momento de la liberación, especialmente si es imprevisible y los comerciantes no lo tienen en cuenta a la hora de adoptar decisiones, puede influir notablemente en los niveles y la volatilidad de los precios en el ámbito nacional y también en el internacional si el país es un comerciante importante.

Las consecuencias del uso de las existencias pueden ser significativas si, tras haberse adquirido a un precio superior al de mercado, estas se exportan en vez de consumirse internamente. Si bien las estrategias de adquisición pueden surtir un efecto similar al de una subvención, tal efecto puede verse anulado por los impuestos implícitos que resultan de la liberación, ya sea por motivos estratégicos o porque el momento en que se llevó a cabo la misma no era oportuno.

Por tanto, las repercusiones de las adquisiciones y la acumulación de existencias del sector público deben considerarse a la luz de múltiples determinantes entre los que se incluyen las diferentes fases de la operación, el calendario, la previsibilidad y la transparencia de las decisiones operacionales, la estructura y la funcionalidad de los mercados en los que se compran y venden las existencias, así como la capacidad de respuesta de la oferta de los productores.

La complejidad de los programas de adquisición públicos requiere un alto grado de organización y conocimientos especializados sobre las instituciones públicas encargadas. El costo fiscal puede ser considerable, en especial si los precios que se pagan a los agricultores exceden los precios de mercado. La sostenibilidad de estos programas reviste importancia capital, ya que ellos dependen de la disponibilidad de fondos fiscales y voluntad política, y es preciso actuar con cautela para evitar generar en los ingresos agrícolas una dependencia de programas gubernamentales específicos.

Fuentes: Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible y FAO. 2013. *G-33 proposal: early agreement on elements of the draft Doha accord to address food security*. Nota informativa. Septiembre de 2013. Roma, FAO; P. Arias, D. Hallam, E. Krivonos y J. Morrison. 2013. *Smallholder integration in changing food markets*. FAO, Roma.

Una dificultad que plantea evaluar las repercusiones de los distintos tipos de instrumentos de política es que las repercusiones reales dependerán no solo del tipo de política que se aplique, sino también de la forma en que dicha política se diseñe, se cumpla o se ejecute en la práctica. A través de un ejemplo sobre los posibles efectos de un tipo de instrumento –la adquisición pública de alimentos básicos– se ilustran las complejas interacciones

entre los objetivos, el diseño y la aplicación (Recuadro 15).

Además, lo cierto es que algunas políticas se han aplicado mal, a menudo porque su aplicación es de por sí difícil, lo cual ha contribuido a la pérdida de credibilidad de un número de instrumentos de política, como el uso de precios mínimos, y políticas que suavizan la volatilidad de los precios entre estaciones.

4. Cambio de los modelos de apoyo a la agricultura: enseñanzas para el futuro

Hasta cierto punto, los debates relativos a la idoneidad de los distintos tipos de políticas comerciales y conexas se ven empañados por la experiencia que se ha tenido en el pasado sobre el uso diferenciado que se le ha dado en los países en desarrollo y los desarrollados, con el significativo apoyo positivo a los productores que ha caracterizado a la agricultura en los países desarrollados y los impuestos implícitos a los productores que son comunes en muchos países en desarrollo.

La estructura de apoyo a la agricultura, en cuanto al nivel de distorsión generado por el apoyo tanto positivo como negativo en su conjunto y el tipo de apoyo suministrado, ha cambiado notablemente en los últimos 30 a 40 años.

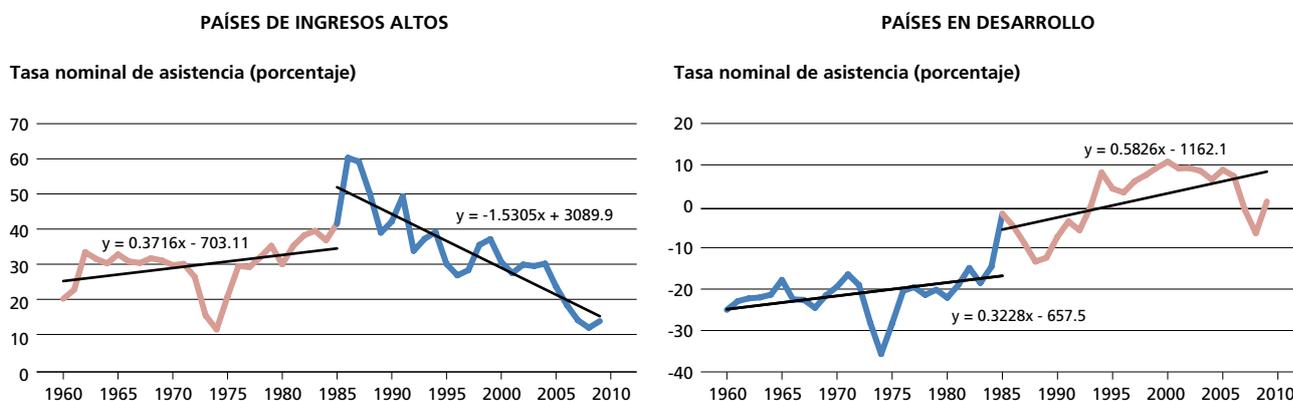
Los análisis realizados por Kym Anderson y sus colaboradores presentan un panorama drástico de estos cambios⁶⁵. Por medio de una tasa nominal de asistencia como variable sustitutiva para marcar el nivel de sustentación, o tributación, de los precios al productor, los autores muestran que en conjunto, el apoyo al productor en

los países desarrollados ha disminuido de manera pronunciada desde su punto máximo a mitades de la década de 1980, mientras que el apoyo en los países en desarrollo ha aumentado de una posición de tributación neta a una de apoyo ligeramente positivo (Figura 18).

No obstante, la reducción del indicador de la tasa nominal de asistencia no insinúa que actualmente los productores de los países desarrollados reciban menos apoyo que en el pasado⁶⁶. Más bien, el tipo de apoyo ha pasado de afectar directamente los precios al productor (y, por tanto, reflejarse en dicho indicador) a formar parte de políticas que no afectan directamente los precios y que, por ende, no se evidencian del mismo modo en la medición tradicional de la tasa nominal de asistencia. Mientras que se ha considerado a algunas de estas nuevas formas de apoyo instrumentos más eficientes y menos distorsionadores, al menos para alcanzar los objetivos actuales de los países desarrollados, también se ha resaltado su potencial para distorsionar la producción.

FIGURA 18

Apoyo neto a los sectores agrícolas en países de ingresos altos y en desarrollo

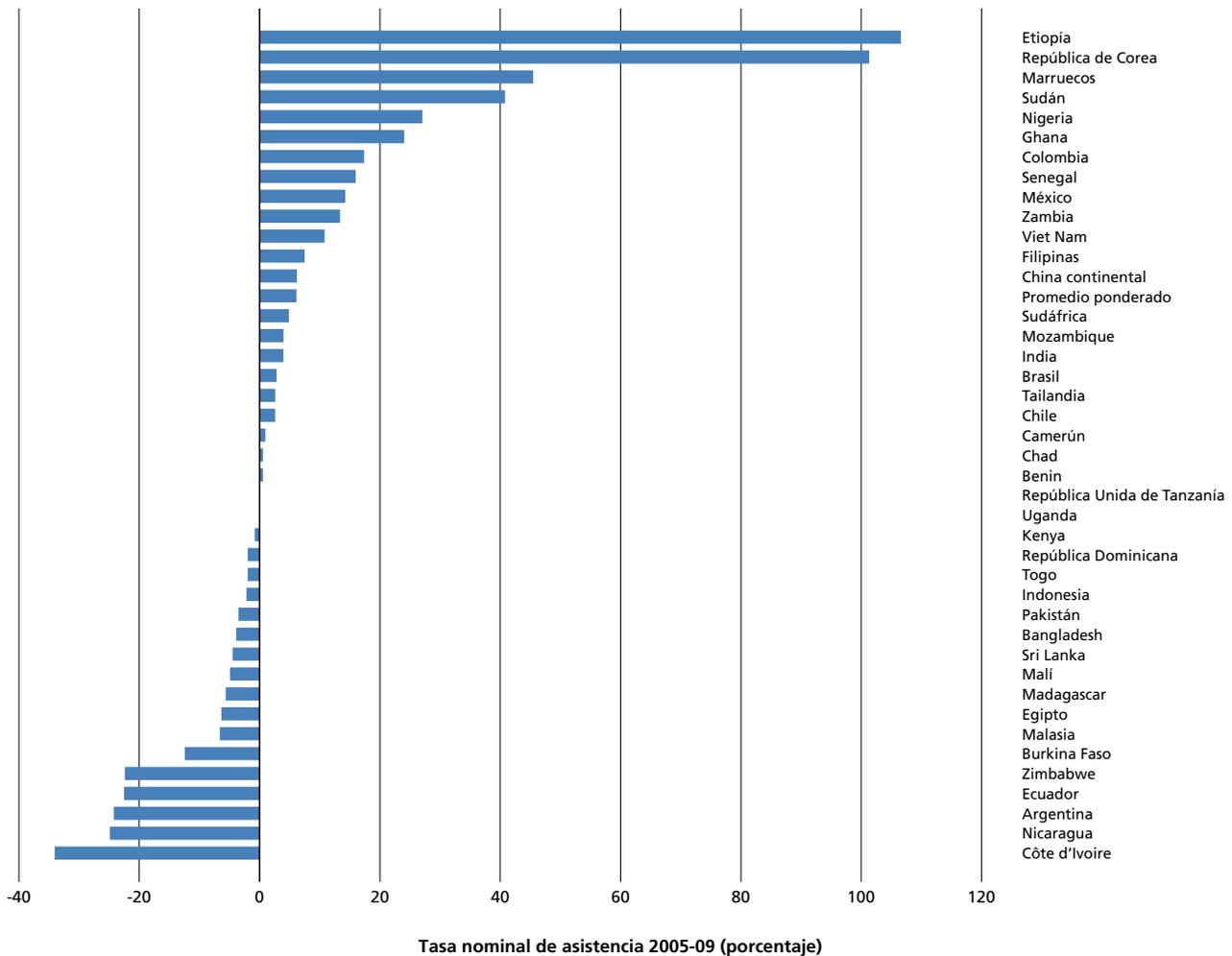


Nota: la tasa nominal de asistencia se define como el porcentaje por el cual las políticas del gobierno nacional incrementan, sin intervención, el rendimiento bruto de los agricultores por encima de su nivel.

Fuente: S. Nelgen. 2015. "Positive" or "negative" trends in support to agriculture? Presentación ante la consulta oficiosa de la FAO relativa a las políticas de comercio que respaldan la seguridad alimentaria, 20 y 21 de abril de 2015, FAO, Roma.

FIGURA 19

Gran variación del nivel de apoyo entre países en desarrollo



Fuente: S. Nelgen. 2015. "Positive" or "negative" trends in support to agriculture? Presentación ante la consulta oficiosa de la FAO relativa a las políticas de comercio que respaldan la seguridad alimentaria, 20 y 21 de abril de 2015, FAO, Roma.

Si bien la disminución del uso de un apoyo distorsionador en los países desarrollados ha sido un avance bien recibido para reducir las distorsiones de los mercados alimentarios a nivel mundial, también ha habido profundas preocupaciones respecto de que:

- la transición a un tipo de apoyo menos distorsionador en los países desarrollados no ha dado lugar a una reducción del exceso de producción;
- aunque la tributación negativa de la agricultura se ha reducido notablemente en los países en desarrollo (al menos en las economías emergentes más importantes), la tendencia positiva no ha llegado a cero y las políticas de apoyo que generan estas diferencias positivas más recientes de los precios son de un tipo que puede

distorsionar la producción. El creciente apoyo gubernamental en los países emergentes más grandes ha sido un motivo de especial preocupación para algunos observadores, debido a que, por la magnitud de las economías interesadas, es más probable que sus programas del sector agrícola afecten a otros países.

Con todo, cuando se relacionan estas tendencias con sus posibles repercusiones en la seguridad alimentaria, es preciso considerar una serie de factores:

- Las tendencias son en conjunto, mientras que los modelos de cambio de apoyo neto difieren notablemente por país, como se muestra es el caso de los países en desarrollo de la Figura 19, y por producto básico. Los productos básicos que se conocen como "blancos" –el algodón, el azúcar y

la leche— y algunos productos pecuarios reciben un gran apoyo, mientras que otros, normalmente productos tropicales, como el aceite de palma, el cacahuete y el café, se siguen gravando en su conjunto.

- La composición de la tasa nominal de asistencia difiere entre países. Esta tasa comprende los efectos tanto de las políticas aduaneras como de las políticas de ayuda interna. Las políticas de ayuda interna afectan principalmente la disponibilidad de alimentos debido a sus efectos en el aumento de la producción interna. Por el contrario, la sustentación de precios establecida gracias a políticas aduaneras como los aranceles tendrán un efecto directo en los precios, incluidos los que enfrentan los consumidores, quienes podrán ver su acceso económico limitado por los mismos.
- En algunos países en desarrollo, un tercer factor para determinar las consecuencias de la tendencia a un apoyo más positivo es la existencia de un vacío de desarrollo del mercado⁶⁷. Este vacío hace referencia a las ineficiencias de los sistemas alimentarios internos que funcionan como efectos disuasorios adicionales a nivel del productor. Se origina de una serie de factores, por ejemplo desalineaciones del tipo de cambio, costos elevados de comercialización debidos a una escasa inversión en infraestructuras, e impuestos ilícitos. Medidos en función del costo promedio que estas ineficiencias en las cadenas internas de valor representaban para los productores, los vacíos de desarrollo del mercado de una muestra de países del África subsahariana oscilaban entre el 10 y el 17 por ciento, aproximadamente, entre 2006 y 2010. El vacío pone de relieve las potenciales ganancias, o ahorros de costos, que podrían lograrse si se realizaran las inversiones necesarias y se adoptaran medidas adecuadas para reducir los costos. Un vacío de desarrollo del mercado puede tener repercusiones significativas en la eficacia de una intervención normativa, de hecho neutralizando los incentivos positivos que generan las políticas de apoyo. Como consecuencia, la protección y el apoyo no necesariamente se traducen en incentivos al productor. Las connotaciones negativas de los elevados niveles de apoyo en los países desarrollados han hecho difícil que los observadores estuvieran a favor de recurrir a un apoyo más positivo en los países en desarrollo. De hecho, la tendencia

hacia aumentar los niveles de apoyo a los productores agrícolas en algunos países en desarrollo ha generado inquietudes. Entre la gran variedad de preocupaciones respecto de esta tendencia, que han mencionado quienes están en contra de un mayor uso de políticas de apoyo, cabe destacar: el uso derrochador de los escasos recursos presupuestarios, el alcance de la corrupción, los beneficios regresivos que favorecen a los productores de mayor tamaño, el uso insostenible de los recursos naturales y la naturaleza potencialmente distorsionadora del comercio que caracteriza al apoyo.

Es difícil negar que, hoy en día, estas políticas no son coherentes con los objetivos actuales de muchos países en desarrollo, pero los argumentos contra su uso suelen pasar por alto los avances hacia la consecución de los objetivos originales, que datan de cuando se introdujeron las mismas hace algunas décadas, en particular los de aquellas cuya finalidad consiste en aumentar la productividad agrícola. Si bien es evidente que el uso de tales políticas sin restricciones puede ser perjudicial para el país que las aplica, el supuesto de que las políticas que son inadecuadas para países que actualmente cuentan con sectores agrícolas eficientes y comercializados también son inadecuadas para países con sectores que disponen de un nivel bastante distinto de desarrollo y objetivos con grandes diferencias en términos de políticas es engañoso y podría dar lugar a una orientación deficiente en el ámbito normativo.

Por lo tanto, se requiere un debate que refleje más matices y las necesidades de los distintos países en desarrollo si se pretende aprovechar la oportunidad de aplicar políticas que presten apoyo a la adopción de tecnologías de mejora de la productividad. No todos los países en desarrollo están aumentando el nivel de apoyo a medida que suben los ingresos, a menudo porque sus sectores agrícolas son más comercializados y competitivos o representan una proporción menor de la fuerza de trabajo. Sin embargo, en los países que cuentan con sectores agrícolas que atraviesan una fase más temprana de comercialización, donde el funcionamiento de los mercados nacionales de destino es ineficiente y los instrumentos de gestión del riesgo no están disponibles o son ineficaces, no deberían rechazarse las políticas de apoyo interno a favor de la mejora de la productividad sin pensarlo dos veces.

5. Factores decisivos de las estrategias comerciales nacionales

A través del análisis que figura en la Parte II, se ilustró la manera en que el libre comercio de los productos agrícolas puede ayudar a mejorar la situación de la seguridad alimentaria de los países. En el análisis relativo a los factores determinantes de las políticas comerciales y conexas adecuadas, que aparece en la Parte III, se han planteado interrogantes sobre cómo abrirse al comercio y a qué ritmo. De acuerdo con una perspectiva a más largo plazo, estos interrogantes están vinculados de forma inextricable con las decisiones relativas al momento de respaldar los incrementos de productividad agrícola y los tipos de intervención que han de utilizarse.

■ La función de las políticas de comercio

Las políticas de comercio no deberían utilizarse como el instrumento principal para corregir las ineficacias del mercado que obstaculizan los incrementos de productividad en las esferas de la producción agrícola y la inversión en actividades de mayor valor. Por ejemplo, se ha recurrido a la protección del comercio para compensar al sector agrícola por los tipos de cambio sobrevalorados sin resolver el problema subyacente, que puede estar relacionado con un desequilibrio monetario y fiscal. No obstante, durante un período definido en que se lleven a cabo intervenciones para promover inversiones de mejora de la productividad, puede ser preciso ejercer un cierto nivel de protección aduanera que brinde estabilidad a los productores para que reaccionen de manera positiva a los incentivos que generan las intervenciones. La cuestión es más bien cuándo los países deberían abrir sus sectores agrícolas a una mayor competencia, en vez de si deberían hacerlo o no. De la cuestión relativa al desarrollo del proceso surgen numerosos argumentos a favor y en contra de una mayor apertura.

Está justificado perseguir un objetivo a más largo plazo a favor de un sistema más liberal de comercio agropecuario, en que los obstáculos al comercio desempeñen un papel mínimo, si es que lo hacen, a la hora de compensar o reducir los riesgos que se asocian a los niveles adecuados de inversión del sector privado en la agricultura. Sin embargo, esto se debe a que se espera que los mercados (de insumos, crédito y productos, así como instrumentos adecuados para

la gestión del riesgo) funcionen de manera apropiada a largo plazo, de modo que no se necesiten intervenciones gubernamentales más allá de los controles reglamentarios.

En ausencia de mercados que funcionen bien, y tal vez conjuntamente con otras intervenciones estatales focalizadas, un régimen de políticas de comercio que no llegue a ser liberal puede cumplir una función importante en países con sectores agrícolas subdesarrollados, así como sucedió en las fases más tempranas de desarrollo de lo que ahora son economías más avanzadas. En estudios recientes se muestra que unos niveles positivos de apoyo para el sector primario conducen a mejores resultados en la mayoría de las dimensiones de la seguridad alimentaria (disponibilidad, acceso y utilización), mientras que los impuestos son perjudiciales⁶⁸. Cuando los mercados comienzan a funcionar de manera más competitiva, puede ser apropiado liberalizar las políticas de comercio agrícola para liberar un mayor potencial de crecimiento agrícola.

Tales argumentos no se formulan en apoyo de políticas de comercio totalmente proteccionistas, pero reflejan el reconocimiento de que la fase relativa a la transformación agrícola es fundamental para determinar la idoneidad de las políticas de comercio agrícola y las políticas conexas y que puede hacer falta realizar un cierto tipo de intervención para garantizar la reasignación de recursos deseada en las fases iniciales. En ellos también se reconoce que la función de las políticas de comercio deberá cambiar a medida que madura el sector agrícola.

■ La gestión del riesgo y las salvaguardias

Otra consideración que debe hacerse al elaborar estrategias comerciales guarda relación con la permanencia de la protección o el apoyo. En el presente informe se ha hecho hincapié en el uso de políticas para la gestión del comercio a largo plazo frente a las reacciones normativas ante perturbaciones a corto plazo. Según esta perspectiva a más largo plazo, es importante tomar en cuenta los riesgos a los que se enfrentan los productores y los mecanismos de los que disponen para mitigar esos riesgos. En los sectores agrícolas subdesarrollados, los productores pueden estar expuestos continuamente y de modo considerable a

importaciones de menor costo y no ser capaces de progresar al siguiente nivel de comercialización. No se realizarán inversiones en la producción a favor del mercado. En tales contextos, puede resultar adecuado aplicar un nivel de protección relativamente moderado a largo plazo, quizás como parte de un arancel externo común con países asociados que tengan niveles similares de desarrollo.

En sectores más desarrollados, que están en posición de competir pero en que los productores son vulnerables a las perturbaciones (como el crecimiento brusco de las importaciones) por una falta de instrumentos de gestión del riesgo, si se asocian salvaguardias a los bajos niveles de protección, pueden mitigarse adecuadamente los riesgos a fin de permitir la realización de las inversiones necesarias. No obstante, en este contexto es importante observar que los riesgos no se originan únicamente de la exposición a los mercados internacionales. De hecho, los mercados nacionales suelen ser más volátiles que los mercados internacionales debido a su tamaño relativamente más reducido.

En economías aún más maduras, es probable que los argumentos a favor de la protección o el apoyo basados en los riesgos que plantean los mercados internacionales sean todavía más débiles. En estas economías, el suministro de instrumentos subvencionados para la mitigación de los riesgos puede dar lugar a niveles de inversión extremadamente elevados, la retención de los recursos en el sector y el consecuente exceso de producción.

■ Vías de transición y retrocesos

En el diseño de las estrategias comerciales a favor de una mayor apertura, es importante garantizar la estabilidad de los tipos de intervenciones que se realicen. Este requisito previene ante la introducción de cambios radicales en las políticas comerciales y conexas. Los ejemplos de variaciones rápidas hacia una estrategia comercial óptima que hayan tenido éxito son pocos y aislados. A menudo, los países que se embarcan en reformas radicales retroceden rápidamente a la situación anterior o, lo que es peor, a un nivel mayor de intervención.

Aumentar el apoyo a las políticas de comercio constituye un proceso a largo plazo en el que se precisa orientar la evolución de las políticas comerciales y fortalecer las instituciones de apoyo. Estas instituciones son importantes a la hora de facilitar los cambios necesarios durante las intervenciones, así como lo es la necesidad de cambio y de objetivos que respalden el cambio durante los procesos de transformación estructural. Sin embargo, es importante distinguir entre los objetivos en evolución y las intervenciones que se asocian a estos y la coherencia de estos objetivos, es decir, su previsibilidad.

La estabilidad de las intervenciones en materia de políticas también cuenta. Los productores reaccionan ante los niveles de precios y las expectativas de precios en vez de

reaccionar ante el tamaño de la diferencia entre el precio interno y el de frontera. Las expectativas de los productores tendrán en cuenta la propensión del gobierno de intervenir de modo extraordinario, lo cual reducirá el incentivo de estos para invertir en mayores niveles de productividad (Recuadro 16). La coherencia de las intervenciones de políticas puede ser tan importante como la escala de estas. Debería darse prioridad a incrementar la confianza entre el gobierno y el sector privado. Incrementar la confianza constituye un proceso a largo plazo que supone la aplicación de políticas coherentes y predecibles por parte del gobierno y el compromiso del sector privado para llevar adelante el desarrollo comercial a largo plazo⁶⁹.

■ Los marcos nacionales, regionales y mundiales a favor de las medidas gubernamentales

Si bien el comercio no es intrínsecamente perjudicial para la seguridad alimentaria, en el caso de algunos países, en particular aquellos que se encuentran en fases más tempranas de desarrollo, una mayor apertura al comercio puede plantear un desafío importante y suponer riesgos para la seguridad alimentaria a corto y medio plazo si la apertura al comercio se introduce sin un paquete de políticas diseñado para compensar los efectos negativos de la liberalización. Por otra parte, recurrir a una mayor protección puede plantear sus propios desafíos y riesgos para la seguridad alimentaria.

Un paquete de políticas que implique reformas comerciales debe adaptarse a las prioridades y necesidades generales de desarrollo social y económico del país. Por lo tanto, es importante tomar en consideración las repercusiones que los cambios en las políticas de comercio pueden tener en los distintos sectores productivos, como el de la agricultura, y el espacio fiscal para prestar servicios vitales del sector público y redes de protección para hacer frente a las preocupaciones en materia de seguridad alimentaria. Esto quiere decir que, para abordar sus necesidades de desarrollo de manera coherente y sistemática, es preciso que los países tengan un mejor panorama de todos los instrumentos de políticas de los que disponen y sopesen las ventajas y las desventajas de cada uno, también los costos y la facilidad de ejecución y seguimiento.

En el caso de la agricultura, es preciso que la combinación de políticas tome en consideración los particulares del sector de cada país. Por ejemplo, en países donde los residentes de las zonas rurales representan una gran proporción de la población y la producción agrícola está dominada por los pequeños productores, el conjunto de políticas deberá ser bastante distinto al de los países donde el sector agrícola está más concentrado en grandes explotaciones y requiere mayor capital y tecnologías. Del mismo modo, si los hogares de los pequeños productores representan la proporción predominante de hogares que padecen de inseguridad

RECUADRO 16
Intervenciones normativas extraordinarias que reducen los incentivos a favor del comercio intrarregional

Un factor decisivo clave para el incremento del comercio intrarregional es el compromiso sostenido del sector privado y sus inversiones en el desarrollo del mercado. No obstante, en numerosos países del África austral y oriental, el compromiso y las inversiones se han visto desalentados por entornos comerciales inciertos, que a menudo se atribuyen a las preocupaciones del gobierno sobre los riesgos relacionados con la seguridad alimentaria que surgen de una mayor apertura al comercio y a los efectos colaterales que pueden tener las políticas que se apliquen para mitigar esos riesgos en las actividades del sector privado. Por ejemplo, las preocupaciones en torno a la situación relativa al balance de alimentos pueden dar lugar a que un gobierno limite las exportaciones de un alimento básico con poca anticipación. Si exportadores del sector privado ya han firmado contratos para suministrar un producto básico a los compradores de un país importador, estas restricciones pueden generar pérdidas significativas, tanto financieras como de reputación. Tales pérdidas reducirán la voluntad de los exportadores de firmar contratos en el futuro y la probabilidad de que inviertan en infraestructuras relacionadas con los mercados, por ejemplo las destinadas a almacenamiento, que se precisan para ampliar los volúmenes de comercio. Las restricciones repentinas a la exportación también podrían tener consecuencias graves para la seguridad alimentaria de los países importadores cuyas estrategias en materia de seguridad alimentaria se basan en importaciones que satisfacen la demanda interna de alimentos.

La tendencia de los gobiernos ha sido interceder por medio del comercio nacional e intervenciones en materia de políticas comerciales que tienen mayores riesgos relacionados con los precios para los productores y los actores de la cadena de valor de la posproducción y que, como resultado, reducen las inversiones privadas tanto en la producción agrícola como en infraestructuras comerciales no agrícolas. Al hacerlo, han limitado el crecimiento sostenido del comercio regional que podría ser necesario para disipar las preocupaciones que intentan abordar.

A menudo, no son los instrumentos de política en sí los que contribuyen a generar incertidumbre, sino el modo incoherente y poco transparente en que se ejecutan. Para hacer frente a esta situación, es preciso que los gobiernos estén seguros de ser capaces de garantizar que se alcancen los objetivos relacionados con la seguridad alimentaria por medio de un uso más transparente tanto de las intervenciones del sector público como de los enfoques basados en el mercado.

A fin de incrementar la confianza, hace falta aportar pruebas más contundentes sobre las ventajas de los instrumentos alternativos basados en el mercado en distintos contextos y en distintas fases de la transición a un entorno normativo menos discrecional, y sobre las ventajas de una combinación adecuada de instrumentos comerciales y normativos durante esa transición, además de mejorar el diálogo y el desarrollo de la capacidad con miras a generar la voluntad de adoptar esos instrumentos en las partes interesadas.

Fuente: J. A. Morrison y A. Sarris. 2015. Food staple market volatility and food security in eastern and southern Africa: what role for intra-regional trade and market policy? En *African Development Perspectives Yearbook. Volume 18: Africa's progress in regional and global economic integration*. Bremen (Alemania), Institute for World Economics and International Management (IWIM).

alimentaria, las medidas que proporcionan oportunidades e incentivos para aumentar la producción pueden tener una función fundamental, mientras que, si la mayoría de los que padecen hambre son los pobres de las zonas urbanas, podría ser preferible optar por una apertura al comercio combinada con medidas de apoyo a los ingresos destinadas a los productores.

Comprender los objetivos finales que las políticas (comerciales, agrícolas o de otro tipo) pretenden alcanzar es de extrema importancia, y las ganancias y los efectos distributivos previstos deberían aclararse con antelación,

identificando claramente a ganadores y perdedores y definiendo las medidas de ajuste, como el desarrollo de aptitudes y la colocación en empleos, a quienes se vean afectados de manera negativa.

La formulación de estrategias comerciales y el diseño de las políticas de comercio y conexas no surgen de la nada. El conjunto de políticas que es adecuado desde una perspectiva nacional puede no ser el más adecuado desde el punto de vista colectivo regional o mundial. Las repercusiones de los procesos normativos más generales se consideran en la Parte IV.

Parte IV

Hacia una mejora de la gobernanza en favor del comercio y la seguridad alimentaria

Los sistemas de gobernanza que afectan al comercio y a la seguridad alimentaria están siendo redefinidos actualmente a través de la agenda para el desarrollo después de 2015, procesos regionales como el Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP) y la Declaración de Malabo, y el fortalecimiento del diálogo y de la coordinación en el ámbito nacional. Los cambios acarreados por esta redefinición conllevan nuevos desafíos y oportunidades en lo que respecta al desarrollo del sistema comercial multilateral.

Sin embargo, mientras a menudo la atención de los analistas se centra de lleno en el margen de acción normativa proporcionado por los acuerdos comerciales, hasta la fecha los negociadores no han logrado encontrar un terreno común para conjugar el concepto de soberanía nacional y el objetivo de crear un sistema comercial mundial que haga posible que los países persigan sus intereses nacionales sin perjudicar innecesariamente a terceros países.

En esta parte final del informe, se consideran los vínculos entre el comercio y la seguridad alimentaria desde la perspectiva de los procesos que guían los debates sobre las políticas y la adopción de decisiones al respecto en los sectores del comercio y la agricultura y que en definitiva determinan la eficacia de las políticas comerciales y otras políticas conexas a fin de contribuir a la erradicación del hambre y la inseguridad alimentaria. La gobernanza del comercio y la seguridad alimentaria ha sufrido a causa de la débil conexión entre estos procesos a todos los niveles: mundial, regional y nacional. Estas deficiencias han agravado la falta de coherencia entre las prioridades y enfoques en relación con el comercio y dificultado el establecimiento de un marco mundial para guiar la acción en el plano nacional. En última instancia, han afectado a la capacidad de los países para formular políticas y estrategias comerciales coherentes que respalden la seguridad alimentaria.

En la Parte IV se considera en primer lugar el marco multilateral en el que deben elaborarse las políticas comerciales nacionales. En reconocimiento de las dificultades para determinar el margen de flexibilidad pertinente y útil en un contexto multilateral, a continuación se examinan las deficiencias de los sistemas de gobernanza a nivel mundial y nacional y las oportunidades para reforzar estos sistemas. Este examen podría ayudar a determinar y usar con mayor conocimiento de causa políticas comerciales y conexas apropiadas para alcanzar los objetivos nacionales sin perder de vista los posibles efectos indirectos en la comunidad mundial.

■ Mensajes principales

- El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC ofrece la base para integrar mejor los aspectos relativos al comercio y la seguridad alimentaria en el sistema comercial multilateral.
- En virtud de las medidas más tradicionales, los países en desarrollo tienen acceso a un margen de acción normativa considerable, pero la determinación de este espacio debe fundarse en las necesidades específicas de cada país.
- Trasladar la atención de los pros y los contras de políticas específicas a la solución de las deficiencias de los procesos de gobernanza de la agricultura y de la elaboración de políticas comerciales contribuirá a determinar mejor el margen de acción normativa necesario y su uso apropiado.
- El establecimiento de sinergias entre la agricultura y los procesos de formulación de políticas comerciales en todos los planos hará que aumente la coherencia de las políticas en pro de la seguridad alimentaria, permitirá a los gobiernos nacionales mejorar el equilibrio entre prioridades diversas al elaborar las políticas comerciales, facilitará la movilización de recursos para fomentar esas prioridades y redundará en un mayor cumplimiento de los marcos comerciales regionales y mundiales.

1. La seguridad alimentaria en el sistema multilateral de comercio⁷⁰

■ Abordar la seguridad alimentaria en el entorno normativo cambiante del comercio agroalimentario

Los acuerdos comerciales se encuentran en el centro del debate sobre el comercio y la seguridad alimentaria ya que establecen las reglas de las políticas nacionales en materia de comercio y agricultura, que —como se ha señalado en la sección anterior— desempeñan una función esencial en la determinación de los resultados de seguridad alimentaria. El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, resultante de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, fue el primer intento de acordar un conjunto amplio de disciplinas sobre las políticas de comercio agrícola de los Miembros⁷¹. Conforme a lo dispuesto en el artículo 20 de dicho Acuerdo, las negociaciones para proseguir el proceso de reforma del comercio en el sector de la agricultura se iniciaron antes del término del período de aplicación del proceso. Posteriormente, estas negociaciones pasaron a formar parte de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales iniciadas en 2001. La relación entre las normas sobre el comercio y la seguridad alimentaria se ha convertido en un elemento cada vez más importante de esta ronda de negociaciones.

En el preámbulo del Acuerdo sobre la Agricultura se reconoce oficialmente el hecho de que las normas sobre el comercio afectan a la seguridad alimentaria y se señala “que los compromisos en el marco del programa de reforma deben contraerse de manera equitativa entre todos los Miembros, tomando en consideración las preocupaciones no comerciales, entre ellas la seguridad alimentaria [...]”, y en varias disposiciones del acuerdo y en la Decisión de Marrakech⁷² se menciona explícitamente. También se reconoce en el artículo 10.4, en el que se establecen los criterios para diferenciar la ayuda alimentaria internacional legítima de las subvenciones públicas a la exportación encubiertas; en el artículo 12, por el que se establece el proceso de consulta para la aplicación de restricciones o prohibiciones a la exportación; y en el Anexo II, en el que se estipulan las condiciones para la constitución de existencias públicas en el marco de los programas nacionales de alimentación y ayuda alimentaria⁷³. La seguridad alimentaria se aborda específicamente como parte del mandato de

Doha, en que “el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo operacionalmente efectivo les permita tener efectivamente en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural”⁷⁴.

La contribución que el comercio puede hacer a la seguridad alimentaria de un país depende en parte de las disciplinas aplicables a las políticas de otros países, pero también del “margen de acción normativa” que permiten las normas de la OMC al propio país. En el Acuerdo sobre la Agricultura, se prevén medidas de flexibilidad específicas para los países en desarrollo a fin de ayudarles a alcanzar sus objetivos en materia de seguridad alimentaria (Cuadro 6).

Aunque existe una flexibilidad considerable en estas disposiciones, ha habido un debate continuo sobre si las disciplinas del Acuerdo sobre la Agricultura son apropiadas más en general para los países en desarrollo que tratan de promover su desarrollo agrícola y su seguridad alimentaria⁷⁵. Un argumento común es que las normas vigentes de la OMC limitan el margen de acción normativa de los países que padecen inseguridad alimentaria respecto al logro de su independencia en la esfera de la seguridad alimentaria, que para algunos países podría requerir la prestación de apoyo a la agricultura y/o la protección de sus mercados nacionales.

Otra preocupación es que las normas de la OMC ya no son apropiadas en un contexto en que los precios de los productos agropecuarios son más altos y volátiles. Como se muestra en la Parte I, el sistema alimentario mundial actual es diferente de lo que era en 2001, cuando se inició la Ronda de Doha. Se argumenta que el cambio en el contexto de los precios del mercado mundial ha tenido consecuencias muy importantes respecto a la forma en que las preocupaciones relativas a la seguridad alimentaria se enmarcan en las negociaciones de la OMC y que este nuevo entorno de mercado ha de reflejarse en las negociaciones comerciales actuales.

Por último, el Acuerdo sobre la Agricultura se negoció en una situación geopolítica muy diferente a la de hoy. La perspectiva Norte-Sur en la elaboración de normas multilaterales sobre el comercio agrícola se aparta cada vez más de la realidad actual. El comercio agrícola Sur-Sur está adquiriendo cada vez mayor importancia. Además, si bien el

CUADRO 6

Disposiciones en materia de flexibilidad establecidas en el Acuerdo sobre la Agricultura para los países en desarrollo Miembros de la OMC

Artículo 6.2	Las subvenciones a la inversión que sean de disponibilidad general para la agricultura, las subvenciones a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad general para los productores con ingresos bajos o pobres en recursos y la ayuda dada a los productores para estimular la diversificación con objeto de abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes quedarán eximidas de los compromisos de reducción de la ayuda interna.
Artículo 6.4 b)	Porcentaje de <i>minimis</i> más elevado respecto a los compromisos en materia de MGA en virtud del presente párrafo, es decir, un 10 % (frente a un 5 % para otros Miembros).
Artículo 9.2 b)	Se aplicarán tasas más bajas para los compromisos de reducción contraídos en materia de subvenciones a la exportación respecto a los desembolsos presupuestarios y las cantidades que se benefician de dichas subvenciones.
Artículo 9.4	Durante el período de aplicación, los países en desarrollo no estaban obligados a contraer compromisos respecto a determinadas subvenciones a la exportación, en concreto: las subvenciones para reducir los costos de comercialización de las exportaciones de productos agropecuarios y las tarifas de los transportes internos de los envíos de exportación en condiciones más favorables que para los envíos internos.
Artículo 12.2	Los países en desarrollo importadores netos de alimentos estarán exentos del requisito de tomar debidamente en consideración los efectos de la prohibición y restricción en la seguridad alimentaria de los Miembros importadores y del requisito de notificarlas y celebrar consultas con otros Miembros importadores sobre las medidas de que se trate.
Artículo 15.1	Requisito general de reflejar que se otorga trato especial y diferenciado en los compromisos contraídos según se establece en el Acuerdo sobre la Agricultura. Esta disposición se aplicó con respecto al acceso al mercado, las subvenciones a la exportación y los compromisos de reducción de la ayuda interna al estipular que la reducción en el caso de los países en desarrollo Miembros equivaldrá a dos terceras partes de la reducción correspondiente a los países desarrollados Miembros, tal y como se plasma en las listas de concesiones y compromisos de cada Miembro.
Artículo 15.2	Los países en desarrollo tendrán flexibilidad para aplicar los compromisos de reducción a lo largo de un período de hasta 10 años. No se exigirá a los PMA que contraigan compromisos de reducción de la ayuda.
Artículo 16	Se hace referencia a la “Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo que son importadores netos de alimentos”. Esta Decisión prevé varios mecanismos para garantizar que se otorga un trato especial a los PMA y a los países en desarrollo importadores netos de alimentos, como la mejora del acceso a los mecanismos de inversión y el establecimiento de niveles suficientes de ayuda alimentaria.
Anexo 2	Se considerarán medidas del compartimento verde los programas gubernamentales para la constitución de existencias con fines de seguridad alimentaria cuyo funcionamiento sea transparente y esté en consonancia con los criterios publicados oficialmente, así como los programas nacionales de ayuda alimentaria y subvenciones.

Notas: MGA = medida global de la ayuda.

Fuente: A. Matthews. 2015. *Articulating trade concerns related to food security in multilateral trade rules*. Documento de antecedentes elaborado para *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2015-16*. Roma, FAO.

apoyo al sector agrícola ha ido disminuyendo en los países de la OCDE, en una serie de países en desarrollo más grandes de ingresos medianos ha ido creciendo rápidamente⁷⁶. Puesto que los países en desarrollo utilizarán cada vez más las normas comerciales consideradas ventajosas para los países desarrollados, afectando a sus relaciones comerciales, cada vez será más apremiante la cuestión del margen de acción normativa que se toma en consideración.

■ Limitaciones del sistema multilateral de comercio al abordar la seguridad alimentaria

Las normas de la OMC tratan de resolver un problema de acción colectiva⁷⁷. Estos problemas surgen cuando los países, que persiguen de manera racional sus propios intereses, logran un resultado menos deseable del que podría obtenerse a través de medidas de cooperación. Cuando los distintos países utilizan la política comercial como

instrumento normativo nacional para apoyar su propia producción y estabilizar sus propios mercados internos, pueden estar en una situación mejor a corto plazo. A largo plazo, no obstante, este tipo de medidas —en particular cuando las aplican países con un volumen de comercio mayor— pueden tener un efecto dominó a medida que otros países reaccionan adoptando medidas compensatorias. Como resultado final, todos los países están en una situación peor.

Los intentos de un país para protegerse a sí mismo contra la volatilidad de los precios de importación y estabilizar sus precios internos pueden tener el efecto de desestabilizar aún más los precios del mercado mundial para los demás países que participan en el comercio. El debate sobre la importancia del margen de acción normativa a menudo hace caso omiso de los efectos secundarios negativos que las medidas normativas adoptadas por un país tienen sobre otros países, que pueden afectar negativamente a la seguridad alimentaria de otros.

La OMC ocupa un lugar destacado en la estructura mundial, pero es poco realista e inapropiado esperar que la organización amplíe sus responsabilidades para abarcar todas las cuestiones pertinentes. Por ello, es importante examinar la posibilidad de utilizar otros procesos no comerciales para concertar objetivos comunes y compartidos y determinar la combinación de políticas para potenciar el papel del comercio en la contribución a la seguridad alimentaria.

En cuanto a los procesos no comerciales también es preferible buscar alternativas al sistema multilateral de comercio, como los acuerdos comerciales bilaterales o regionales, que se consideran cada vez más una opción para crear un margen alternativo de acción normativa en lo referente a la seguridad alimentaria, aunque pueden ofrecer únicamente soluciones parciales. La mayoría de los

acuerdos comerciales regionales recientes regulan productos agropecuarios, pero cuestiones como las subvenciones solo pueden negociarse a nivel multilateral, ya que ningún país estaría de acuerdo en regular el uso de las subvenciones a la agricultura en un contexto de acuerdos comerciales regionales sin garantizar que otros países con un volumen de comercio mayor aceptan disciplinas similares. Por otra parte, los desafíos políticos de la obtención de la aprobación legislativa de este tipo de acuerdos tal vez no sean notablemente inferiores a los de adoptar un acuerdo comercial multilateral. Los acuerdos comerciales regionales también plantean cuestiones sistémicas para el régimen multilateral de comercio, ya que, por definición, discriminan a los países fuera de tales acuerdos. Con la negociación de acuerdos “megaregionales” este problema será aún más apremiante.

2. El espacio de políticas disponible para los países en desarrollo

Una cuestión fundamental que impregna el debate sobre los requisitos de las disciplinas del Acuerdo sobre la Agricultura es la del margen de acción normativa —las flexibilidades que se otorgan a los países para la aplicación de las políticas dentro de las limitaciones generales impuestas por las disposiciones que tratan de garantizar un sistema comercial mundial eficaz y fiable que sea beneficioso para todos los países—.

La cuestión de si el margen de acción normativa existente es suficiente y adecuado es controvertida. Algunos analistas sostienen que el Acuerdo sobre la Agricultura proporciona a los países en desarrollo un margen más que suficiente y que, incluso en ausencia de medidas de flexibilidad tales como las disposiciones respecto a productos específicos y el mecanismo de salvaguardia especial previstos, es poco probable que estos países se vean limitados por un nuevo acuerdo. Otros sostienen que la estimación del margen de acción normativa no distingue entre el margen disponible y el que es realmente útil o importante para el país en cuestión. Esta diferencia de perspectiva concita considerables dificultades para alcanzar un acuerdo.

El Acuerdo sobre la Agricultura impone limitaciones al margen de acción normativa de los Miembros de la OMC, incluidos los países en desarrollo, en cada uno de sus pilares, a saber: el acceso a los mercados, la ayuda interna y la competencia de las exportaciones.

■ El acceso a los mercados

El margen de acción normativa disponible con respecto al acceso a los mercados viene determinado por los aranceles consolidados que los Miembros de la OMC se comprometen a no superar. Si se observa el modelo en conjunto de la estructura de los aranceles medios consolidados, hay una clara jerarquía. En promedio, los países menos adelantados tienen los aranceles más altos, seguidos por los países en desarrollo; los aranceles más bajos están en los países desarrollados. Sin embargo, cuando se examinan los aranceles que se aplican realmente, no existen apenas diferencias entre los tres grupos. En consecuencia, en promedio, se desprende que tanto los países menos adelantados como los países en desarrollo tienen mucho más margen de acción normativa sin utilizar (la diferencia entre los aranceles medios consolidados y aplicados) respecto a los países desarrollados (Cuadro 7 y Figura 20).

Sin embargo, el hecho de examinar los promedios puede inducir a error, ya que hay una gran heterogeneidad dentro de estas categorías. La heterogeneidad de situaciones nacionales en estos grandes grupos no está vinculada a ningún criterio claro, como el nivel de desarrollo, sino que es el resultado de diferencias históricas en la forma en que se establecieron los aranceles consolidados. Algunos países consolidaron sus aranceles en el momento inicial de aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura, a los tipos que se aplicaban en ese momento o sobre la base de la

CUADRO 7

Estructuras de aranceles medios en el sector de la agricultura, por principales grupos de países, 2013

	Aranceles medios consolidados	Aranceles medios aplicados	Margen de acción normativa no utilizado en promedio
	(Porcentaje)		
Países menos adelantados	73,5	15,3	58,1
Países en desarrollo	54,3	15,0	39,3
Países desarrollados	31,4	16,1	15,2

Fuente: A. Matthews. 2015. *Articulating trade concerns related to food security in multilateral trade rules*. Documento de antecedentes elaborado para *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2015–16*. Roma, FAO. Basado en los datos arancelarios de la OMC.

arancelización. Estos países, que optaron por proceder a consolidaciones al tipo máximo (en el caso de aranceles previamente no consolidados), incluyeron opciones muy diferentes en sus listas de compromisos. Los Miembros que se adhirieron a la OMC después de 1995 tenían que ofrecer aranceles consolidados inferiores como parte de sus acuerdos de adhesión.

En general, los datos parecen demostrar que las consolidaciones arancelarias de la OMC no han sido un factor determinante en la limitación de la capacidad de los países en desarrollo y de los países menos adelantados para establecer los aranceles que vienen aplicando desde la entrada en vigor del Acuerdo sobre la Agricultura⁷⁸. Parece ser que los aranceles consolidados de muchos países se

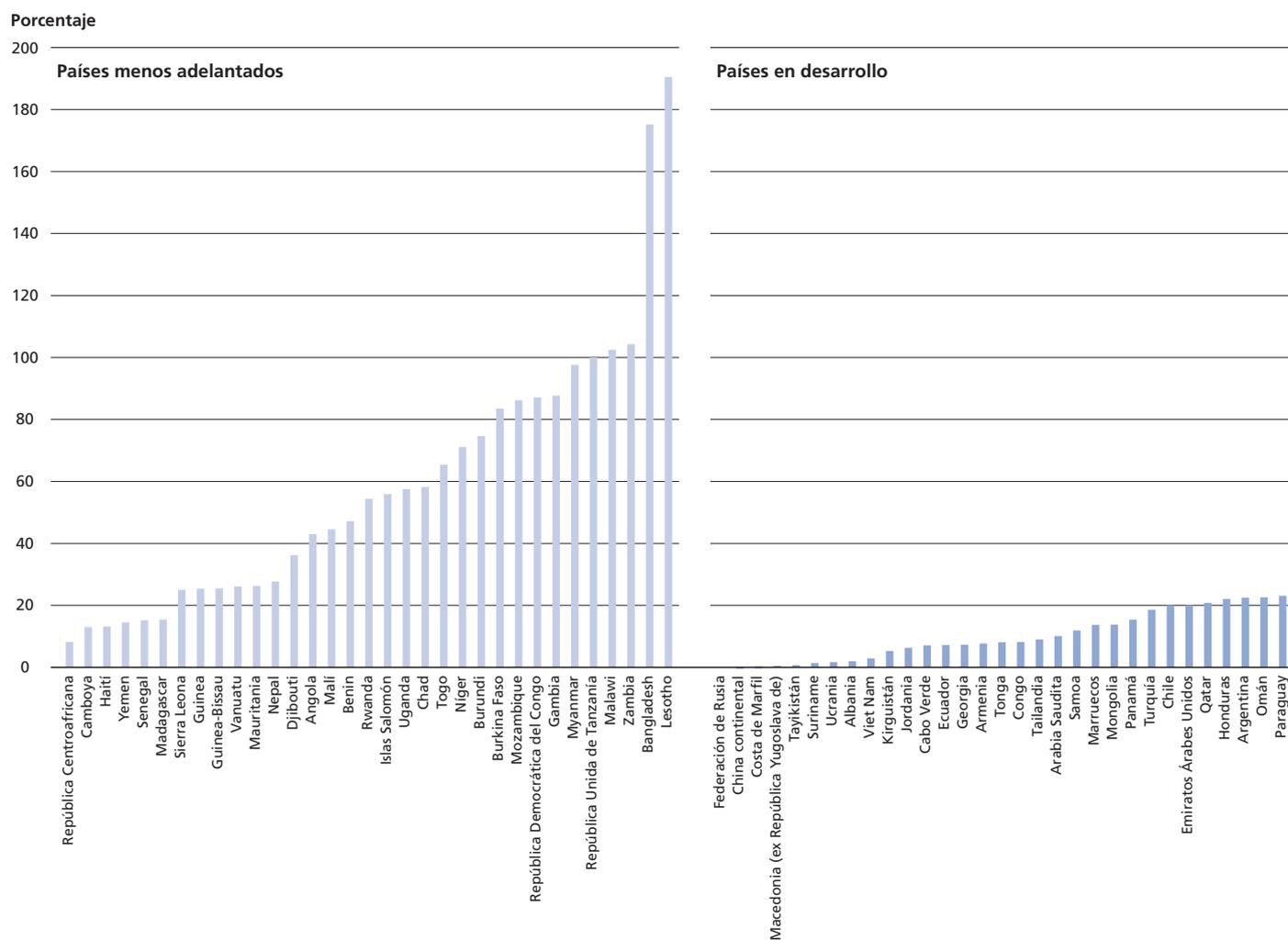
fijaron en niveles suficientemente altos para la mayoría de los países en desarrollo con el objetivo de mantener la flexibilidad para aplicar aranceles al nivel deseado.

Sin embargo, el uso de promedios oculta el hecho de que el margen de acción normativa al nivel de la línea arancelaria individual podría ser limitado y ello podría ocasionar un problema en relación con productos considerados sensibles o estratégicos para la seguridad alimentaria. El margen de acción normativa en la línea arancelaria individual es sumamente específico respecto al producto básico y país⁷⁹.

Por lo tanto, la estimación del margen de acción normativa en lo referente al acceso al mercado puede prestarse a confusión. Para los países en desarrollo, el mayor desafío no es tanto la disponibilidad de margen de acción

FIGURA 20

Margen de acción normativa no utilizado en materia de aranceles en el sector agropecuario por grupos de países, 2013



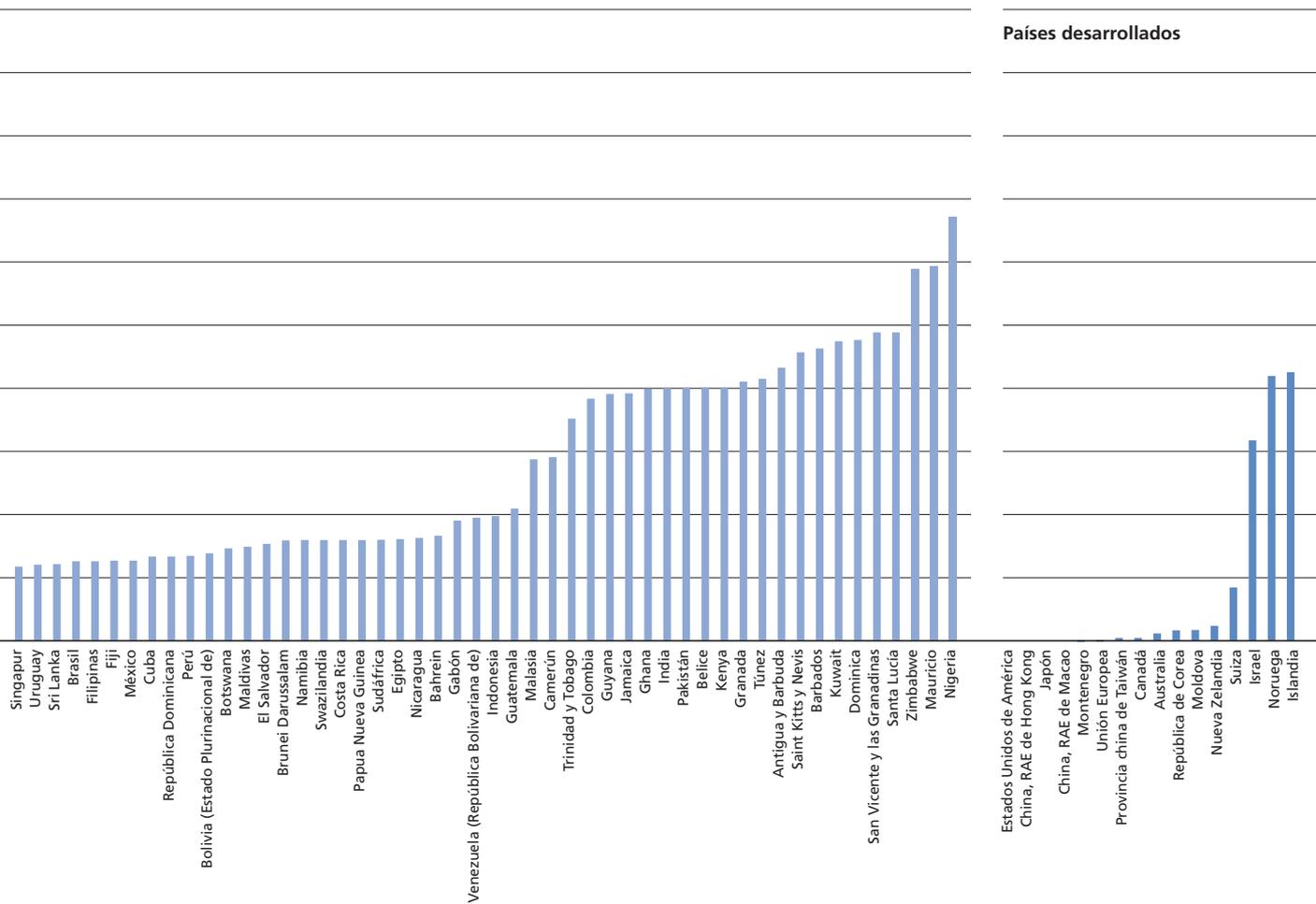
Fuente: A. Matthews. 2015. *Articulating trade concerns related to food security in multilateral trade rules*. Documento de antecedentes elaborado para *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2015–16*. Roma, FAO. Basado en los datos arancelarios de la OMC.

normativa medido como la diferencia entre los aranceles aplicados y los consolidados, sino más bien la pertinencia de dicho margen y la posibilidad de que el país en cuestión lo utilice de forma que fomente su seguridad alimentaria.

La dificultad al utilizar la diferencia entre los tipos consolidados y los aplicados como margen en el que ajustar el nivel de aranceles —ya sea porque los aranceles ya están al nivel del arancel consolidado o próximos al mismo o porque el uso a más largo plazo de esta diferencia sería perjudicial para el consumidor o es problemático desde el punto de vista legislativo— ha sido un factor que han tomado en consideración muchos países en desarrollo al solicitar una herramienta, como el mecanismo de salvaguardia especial, que les otorgue una mayor flexibilidad

con objeto de utilizar el margen de acción normativa en el acceso al mercado para promover su seguridad alimentaria, cuando sea necesario. Dicho mecanismo proporcionaría una red de seguridad, permitiendo a los países en desarrollo incrementar temporalmente los aranceles para hacer frente al repentino aumento de los volúmenes de importación o a la fuerte disminución de precios consiguiente. Sin embargo, el mecanismo de salvaguardia especial sigue siendo controvertido debido a las condiciones que deben cumplirse para activarlo y a las medidas correctivas que pueden aplicarse una vez activado.

Los trabajos anteriores de la FAO⁸⁰ han demostrado que muchos factores podrían estar vinculados con los aumentos repentinos de las importaciones. Estos incluyen factores



RECUADRO 17

Ejemplos de políticas que quedan exentas en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura

Las políticas que quedan exentas de los compromisos de la MGA dentro del compartimento verde incluyen servicios generales tales como la investigación, la formación, el control de plagas y enfermedades, la comercialización y promoción, la infraestructura, los pagos directos a los productores, la reforma agraria, el desarrollo rural y la seguridad de los medios de vida rurales; la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria; la ayuda alimentaria interna; la ayuda a los ingresos desconectada, programas de seguro de los ingresos y de red de seguridad de los ingresos; la ayuda ambiental; y el socorro en casos de desastres naturales.

Los países en desarrollo (con la excepción de China) disfrutaron de medidas de flexibilidad adicionales, por ejemplo, en virtud de las disposiciones de desarrollo (artículo 6.2). Según estas disposiciones, los países en desarrollo pueden excluir del cálculo de su MGA total corriente las subvenciones a la inversión que sean de disponibilidad general para la agricultura y las subvenciones a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad general para los productores con ingresos bajos o pobres en recursos y ayuda para estimular la diversificación con objeto de abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos.

CUADRO 8

Margen de acción normativa en relación con la ayuda interna en el Acuerdo sobre la Agricultura

Miembros	Medidas exentas	Medidas no exentas	Número (principios de 2015)
Miembros que han consignado niveles de compromiso en materia de MGA total consolidada	Deberán cumplir los criterios de exención pertinentes	No deberán superar los niveles de compromiso en materia de MGA total consolidada (artículo 3.2)*	15 países desarrollados 17 países en desarrollo
Miembros que no han consignado niveles de compromiso en materia de MGA total consolidada		No deberán superar los niveles de <i>minimis</i> correspondientes	4 países desarrollados 96 países en desarrollo

Notas: Para los países con una MGA total consolidada, la cuantía de la ayuda puede reducirse mediante las exenciones *de minimis* respecto a la ayuda a productos específicos y para aquella no referida a productos específicos, que de lo contrario se tendrían en cuenta para calcular ese límite. MGA = medida global de la ayuda.

Fuente: A. Matthews. 2015. Articulating trade concerns related to food security in multilateral trade rules. Documento de antecedentes elaborado para *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2015-16*. Roma, FAO.

externos, como las subvenciones otorgadas por otros países o la volatilidad de los precios mundiales, y factores internos, como la estructura del mercado interno o los fenómenos meteorológicos extremos. A este respecto, como demuestra la experiencia con los mecanismos de salvaguardia especial existentes, no cabe esperar que los países en desarrollo utilicen automáticamente dicho mecanismo cada vez que se produzca un aumento repentino de las importaciones. Un mecanismo bien diseñado podría constituir una herramienta muy útil en los esfuerzos para cumplir los objetivos en materia de seguridad alimentaria, al mismo tiempo que proporcionaría una mayor previsibilidad sobre el uso del margen de acción normativa de los países en desarrollo importadores Miembros.

■ La ayuda interna

El enfoque general del Acuerdo sobre la Agricultura con respecto a la ayuda interna consiste en regular las medidas que se consideran que distorsionan el comercio y la

producción, pero sin imponer restricciones a las políticas que se estima que tienen efectos de distorsión del comercio nulos o mínimos. Entre las políticas exentas (Recuadro 17) incluidas en el compartimento verde, cabe citar las medidas que satisfacen el requisito de no tener efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o, a lo sumo, tenerlos en grado mínimo y que se ajustan a los criterios específicos descritos en el Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura. Además de las medidas incluidas en el compartimento verde, hay otras dos categorías de medidas de ayuda interna que quedan eximidas de los compromisos de reducción de la ayuda interna en virtud del artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura, a saber, ciertas medidas de desarrollo adoptadas en los países en desarrollo (artículo 6.2) y ciertos pagos directos en el marco de programas que limitan la producción incluidos en el compartimento azul (artículo 6.5). Los denominados niveles *de minimis* de ayuda también quedarán eximidos de la reducción (artículo 7.2 b)⁸¹. Las políticas no exentas se regulan a través de compromisos basados en la medida global de la ayuda (MGA).

RECUADRO 18

Las limitaciones de *minimis* en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura

Las políticas no exentas de los compromisos de reducción se encuentran en el compartimento ámbar y están sujetas a compromisos de reducción en función de la MGA.

En los países en desarrollo, las políticas para productos específicos cuyo valor sea inferior al 10 % del valor en la explotación de la producción nacional de ese producto no se incluirán en el cálculo de la MGA (8,5 % para China, 5 % para los países desarrollados). Asimismo, quedan eximidas las políticas no referidas a productos específicos cuyo valor sea inferior al 10 % del valor total de la producción agropecuaria del país (8,5 % para China, 5 % para los países desarrollados). Los Miembros de la OMC sin una MGA total consolidada tienen derecho a ofrecer ayuda con efectos de distorsión de la producción y el comercio solo hasta el nivel de *minimis* correspondiente. Estos países cumplen sus compromisos siempre y cuando la ayuda otorgada con respecto a productos específicos o no referida a productos específicos no exceda en conjunto el nivel correspondiente de *minimis*.

La fórmula que se utiliza actualmente para calcular la ayuda destinada al sostenimiento de los precios del mercado es multiplicar la diferencia entre el precio administrado y un precio exterior de referencia fijo basado en los años de 1986 a 1988, por la cantidad de producción con derecho a recibir la ayuda.

La interacción entre la fórmula del Acuerdo sobre la Agricultura para calcular la ayuda destinada al sostenimiento de los precios del mercado resultante de la utilización de los precios administrados y el notable aumento de los precios del mercado mundial en comparación con el período de base a mediados del decenio de 1980 establecido en el Acuerdo sobre la Agricultura, significa que los países en desarrollo podrían estar incumpliendo los compromisos contraídos en materia de ayuda interna incluso aunque los precios administrados aplicados se fijen a un nivel inferior a los precios actuales del mercado mundial.

Fuente: Tomado de A. Matthews. 2015. *Articulating trade concerns related to food security in multilateral trade rules*. Roma, FAO.

El margen de acción normativa en relación con la ayuda interna viene determinado por el derecho de un país a eximir pagos establecidos en virtud de algunas políticas del cálculo de su MGA corriente y por la magnitud de los niveles de MGA correspondientes.

Algunos países tienen un nivel máximo respecto a su MGA total corriente como parte de la lista de compromisos contraídos en virtud de la OMC. Este límite se denomina MGA total consolidada. Para la mayoría de los países en desarrollo, la ayuda que distorsiona el comercio se limita a cantidades de *minimis* en el marco de los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura (Cuadro 8).

El umbral de *minimis* puede ser muy restrictivo respecto al uso de la ayuda al sostenimiento de los precios del mercado en los países en desarrollo debido a la forma en que se calcula dicha ayuda al determinar la MGA de un producto (Recuadro 18). Los efectos de la fórmula de la ayuda al sostenimiento de los precios del mercado utilizada en las normas de la OMC no planteó problemas durante los primeros años de aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura, o cuando se inició la Ronda de Doha en 2001, debido a la variación limitada de los precios nominales medios agrícolas mundiales entre 1986 y 2003. Desde entonces, no obstante, la fórmula se ha vuelto más restrictiva debido a la fuerte subida de los precios nominales

mundiales de los alimentos. Aunque la mayoría de los países en desarrollo ha informado de que no aplica políticas que distorsionan el comercio o las aplican en grado mínimo, algunas economías emergentes han aumentado su apoyo. No obstante, en algunos casos, el apoyo a tales políticas se ha incrementado debido a la interpretación de los parámetros de la fórmula utilizada para calcular la ayuda al sostenimiento de los precios del mercado del país.

Desde la adopción del Acuerdo sobre la Agricultura, se ha argumentado que las disciplinas de ayuda interna son eficaces para reducir la cantidad de ayuda interna prestada por los países desarrollados que distorsiona el comercio. Las reformas normativas han contribuido en gran medida a reducir la mayoría de los instrumentos de ayuda que distorsionan el comercio en los países de la OCDE, pero parte de la reducción aparente de la ayuda interna ha sido cosmética, por ejemplo, la supresión de los precios administrados no ha comportado una reducción real de la ayuda económica a los agricultores puesto que prácticamente no ha cambiado la protección arancelaria. En otros casos, las medidas de los compartimentos ámbar o azul se han sustituido por políticas de ayuda presupuestaria en el marco de las medidas incluidas en el compartimento verde, un fenómeno conocido como la "transferencia entre compartimentos". Ello se confirma por el hecho de que en muchos países desarrollados la reducción de la ayuda no

RECUADRO 19

Opciones para regular las restricciones a la exportación

Las respuestas normativas de algunos de los principales exportadores ante los precios altos y volátiles de los alimentos tuvieron repercusiones importantes para el suministro alimentario y, por consiguiente, para la seguridad alimentaria de varios países en desarrollo importadores netos de alimentos. Las restricciones a la exportación han demostrado agravar significativamente los efectos negativos sobre la seguridad alimentaria cuando se produce un rápido aumento inesperado de los precios de los alimentos básicos y han menoscabado la reputación de los mercados internacionales como fuente fiable de alimentos.

Una esfera “regulada de forma inadecuada” o “deficiente” en el seno de la OMC es la aplicación de restricciones a la exportación, ya que no se definen adecuadamente las circunstancias en que pueden imponerse restricciones cuantitativas ni se disciplinan los impuestos a la exportación. En el artículo XI del GATT adoptado en 1994 se establece que pueden imponerse prohibiciones y restricciones a las importaciones y exportaciones pero solo por medio de derechos de aduana e impuestos, mientras que no se permite el uso de otros instrumentos normativos para restringir las exportaciones tales como los contingentes o las licencias de exportación (artículo XI. 1). La prohibición sobre la aplicación de restricciones cuantitativas es laxa en el caso de “prohibiciones o restricciones a la exportación aplicadas temporalmente para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimentarios o de otros productos esenciales para la parte contratante exportadora” (artículo XI. 2 a). Puesto que no se define claramente qué se entiende por “escasez aguda”, los países tienen un amplio margen de acción normativa para tomar decisiones sobre las restricciones a la exportación, mientras que carecen de margen para imponer restricciones a la importación.

Para evitar los efectos negativos sobre varios países en desarrollo importadores netos de alimentos, sería conveniente disponer de un marco reglamentario mejorado acordado multilateralmente que regule la aplicación de las restricciones a la exportación. Sin embargo, pese a la preocupación generalizada que ha surgido en los últimos años en cuanto a la necesidad de regular en la OMC de forma más rigurosa las restricciones a la exportación, hasta el momento no se ha alcanzado ningún acuerdo al respecto.

Anania establece seis opciones alternativas para modificar las disposiciones actuales sobre las restricciones a la exportación de productos agropecuarios en caso de un aumento repentino y rápido de los precios internacionales y se presentan por orden creciente de implicaciones para el margen de acción normativa de los países exportadores:

- eximir de las restricciones a la exportación las compras de alimentos realizadas por organizaciones internacionales para la distribución de ayuda alimentaria;
- mejorar la aplicabilidad de las disciplinas existentes mediante la aclaración de las condiciones estipuladas en las disposiciones vigentes del GATT en las que se permite la aplicación de restricciones a la exportación;
- limitar los efectos de los impuestos y las restricciones a la exportación en los mercados mundiales, haciendo que la aplicación de las restricciones a la exportación quede supeditada al porcentaje de producción nacional del producto básico específico exportado;
- prohibir la aplicación de restricciones, con excepción de los impuestos, a la exportación hacia los países pobres importadores netos de alimentos;
- adoptar medidas más rigurosas respecto a las restricciones e impuestos a la exportación;
- lograr la plena simetría en la regulación de las restricciones a la importación y a la exportación.

Fuente: G. Anania. 2013. *Agricultural export restrictions and the WTO: what options do policy-makers have for promoting food security?* ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, Documento de debate n.º 50. Ginebra (Suiza), ICTSD.

incluida en el compartimento verde ha ido acompañada por un aumento de la ayuda del compartimento verde⁸².

■ La competencia y las restricciones de las exportaciones

En el pasado, el uso de las subvenciones a la exportación por parte de algunos países desarrollados fue un factor importante que agravó la situación de los bajos precios

mundiales y contribuyó a la inestabilidad tanto de los precios como de los volúmenes de importación en muchos países en desarrollo. Por consiguiente, durante las negociaciones de la Ronda de Doha, una petición clave de los países en desarrollo fue el fin de las subvenciones a la exportación. La Declaración Ministerial de Doha prescribe la celebración de negociaciones encaminadas a reducir todas las formas de subvenciones a la exportación, con el objetivo de eliminarlas progresivamente.

No obstante, la situación cambió con el encarecimiento de los precios alimentarios en el período de 2008-09, y algunos países en desarrollo impusieron restricciones a la exportación para estabilizar los precios en sus mercados nacionales. La atención se centró en la continua disponibilidad de suministros de los principales exportadores y en la respuesta de los países que aplicaban restricciones a la exportación para tratar de limitar el alcance de la subida de los precios para sus poblaciones (Recuadro 19).

La falta de disposiciones que regulen las restricciones a la exportación en el Acuerdo sobre la Agricultura ofrece un margen de acción normativa considerable a los países para responder a la volatilidad de los precios internos y por tanto para hacer frente a los problemas relacionados con la seguridad alimentaria a corto plazo. Sin embargo, constituye una deficiencia importante en el sistema multilateral de comercio y podría tener considerables repercusiones para la seguridad alimentaria, en particular en los países en desarrollo importadores.

Cuanto más países recurran a imponer restricciones a la exportación durante una subida de precios, menos efectivas serán esas medidas para estabilizar los precios internos y mayor será la desestabilización de los precios del mercado mundial. La aplicación de medidas comerciales para proteger las economías de las perturbaciones relacionadas con los precios mundiales puede transferir, en el mejor de los casos, los riesgos asociados con la producción y el comercio de

productos básicos. Si muchos países tratan de transferir los riesgos de los precios a otros, el resultado podría empeorar la situación⁸³.

El análisis de los tres pilares del Acuerdo sobre la Agricultura muestra que hay generalmente un margen de acción normativa disponible para la seguridad alimentaria en las normas actuales de la OMC, aunque podría no haberlo para determinados países, productos básicos o líneas arancelarias. Sin embargo, la pertinencia y la utilidad del margen de que disponen los países en desarrollo para mejorar su seguridad alimentaria sigue siendo una cuestión controvertida. La dificultad para determinar la conveniencia y pertinencia del margen de acción normativa se debe con frecuencia al hecho de que podría depender de las características de países específicos y de su fase de desarrollo, tal y como se señala en la Parte III. Además, las políticas comerciales nacionales reguladas por el Acuerdo sobre la Agricultura no se formulan en un vacío. Por el contrario, los gobiernos las aplican como parte de programas normativos más amplios con varios objetivos, algunos de los cuales pueden no guardar relación con el comercio; también tienen que tomarse en consideración las realidades políticas. El hecho de desviar la atención hacia los procesos de formulación de políticas a nivel nacional que definan su uso podría ayudar a determinar esta cuestión, como se señala a continuación en la siguiente sección.

3.

De políticas a procesos para mejorar la coherencia y el margen de acción normativa

■ **Procesos nacionales de formulación de políticas y estrategias en materia de comercio agrícola**

Se espera que el comercio y las políticas relacionadas desempeñen un papel cada vez más importante al apoyar la ejecución y la financiación de las estrategias y planes de inversión en materia de agricultura y seguridad alimentaria. Por ejemplo, en África, la Declaración de Malabo⁸⁴ asume un compromiso claro para impulsar el comercio de servicios y productos básicos agropecuarios entre los países africanos, lo que ha supuesto un mayor énfasis en el comercio y las cuestiones relacionadas en la nueva estrategia de aplicación del CAADP (Recuadro 20)⁸⁵.

Las políticas comerciales revisten especial importancia debido a su capacidad de crear las condiciones propicias

para la movilización de diferentes fuentes de financiación, incluida la ayuda exterior en forma de ayuda para el comercio, la financiación del comercio y la inversión privada. El modo de lograr estas condiciones depende del contexto de cada país en concreto, sobre todo de la función que desempeña el sector agrícola en el proceso de crecimiento del país; del acuerdo entre los sectores sobre los objetivos y las prioridades en materia de desarrollo del comercio agrícola; y de la determinación de una combinación de políticas que pueda ayudar a alcanzar estos objetivos y prioridades —reconociendo que el comercio por sí solo no es suficiente—.

En la mayoría de los países en desarrollo, los objetivos y estrategias relacionados con la agricultura y el comercio se determinan a través de procesos independientes de

RECUADRO 20

Fortalecimiento de las prioridades comerciales en el contexto del CAADP

El CAADP es un programa agrícola para toda África con el objetivo de mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición y aumentar los ingresos en África incrementando la productividad agrícola un 6 % al año como mínimo y la inversión pública en la agricultura un 10 % en los presupuestos nacionales anuales.

Las prioridades del CAADP a nivel nacional se definen a través de pactos y planes de inversión nacionales, cuya elaboración se coordina a través de estructuras nacionales adscritas al Ministerio de Agricultura, con la finalidad de orientar el apoyo de los donantes hacia la ejecución del CAADP.

El CAADP ha contribuido al fortalecimiento y/o el establecimiento de mecanismos de financiación para África relacionados con la agricultura. Además del Fondo fiduciario de donantes múltiples del CAADP administrado por el Banco Mundial y del Programa mundial de agricultura y seguridad alimentaria, cabe citar otros mecanismos de financiación mediante capital y cuasicapital como Agvance África y el Fondo para la agricultura de África, y mecanismos de recompensa como AgResults.

El CAADP se concibió inicialmente para mejorar la coordinación entre las partes interesadas en la formulación de estrategias agrícolas y en la movilización de conocimientos y recursos para respaldarlas. Si bien el desarrollo del comercio y el mercado es uno de los pilares básicos del marco del CAADP, el compromiso y la coordinación de las instituciones comerciales en la formulación y aplicación de los pactos y planes de inversión del CAADP siempre han sido deficientes. No obstante, la Declaración de Malabo y la estrategia conexas y la Hoja de ruta para alcanzar la visión 2025 del CAADP proporcionan un potencial considerable para fomentar la incorporación del comercio en el proceso de aplicación del CAADP a nivel regional y nacional.

Fuente: FAO.

RECUADRO 21

Esfuerzos de coordinación en el marco de la Iniciativa de ayuda para el comercio

La Iniciativa de ayuda para el comercio se puso en marcha en 2005 para: i) reforzar la capacidad de producción de los países; ii) abordar sus limitaciones en materia de oferta; y iii) responder a sus necesidades en infraestructura en relación con el comercio.

La Iniciativa estaba originalmente concebida para salvar las diferencias entre los sectores mediante el establecimiento de procesos regionales y nacionales para apoyar la elaboración y aplicación de estrategias globales comerciales que abarquen las prioridades comerciales regionales y nacionales en un mismo marco. De este modo, la Iniciativa contribuyó a incluir a los ministerios de comercio en el ámbito del desarrollo como otro canal de asistencia oficial para el desarrollo (AOD).

La centralidad de los ministerios de comercio resulta particularmente evidente en los países menos adelantados, donde los esfuerzos para abordar las prioridades comerciales nacionales en el marco de la ayuda para el comercio se respaldan mediante un proceso estructurado coordinado a través del Marco integrado mejorado (MIM) de asistencia técnica relacionada con el comercio. El MIM es un programa de múltiples donantes que ayuda a los países menos adelantados a desempeñar un papel más activo en el sistema mundial de comercio. El MIM se respalda mediante unidades nacionales de aplicación dentro de los ministerios de comercio de los países menos adelantados y es el proceso principal para coordinar la elaboración de estudios de diagnóstico sobre la integración comercial, que analizan las limitaciones internas y externas para la integración de los países en el sistema mundial de comercio y formulan recomendaciones sobre las esferas donde se necesitan asistencia técnica y medidas normativas. La matriz de medidas de los estudios de diagnóstico sobre la integración comercial constituye el marco principal de referencia para coordinar la ayuda que ofrecen los donantes en el ámbito del comercio a un determinado país y el efecto palanca de recursos adicionales en esta esfera.

La Iniciativa de ayuda para el comercio ha contribuido a reforzar y a multiplicar el número de mecanismos de financiación relacionados con el comercio para la canalización de la AOD. Entre los ejemplos de estos mecanismos vinculados con esta Iniciativa y el MIM cabe citar aquellos con un *enfoque geográfico* (fondos fiduciarios de ayuda para el comercio de los bancos regionales, el Fondo fiduciario del MIM para los países menos adelantados) o con un *enfoque temático* (el Servicio de facilitación del comercio del Banco Mundial, el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio [FANFC], el Fondo fiduciario de donantes múltiples del Banco Mundial para el comercio y el desarrollo). Algunos países han establecido *mecanismos de financiación del comercio a nivel nacional*, que difieren de un país a otro (por ejemplo, el enfoque sectorial del comercio de Camboya).

Sin embargo, los esfuerzos de coordinación promovidos a través de la Iniciativa de ayuda para el comercio se han aplicado de forma deficiente en el sector agrícola a causa de la escasa participación de las instituciones agrarias en el proceso de ayuda para el comercio a todos los niveles. En el plano mundial, el diálogo en materia de políticas se ha limitado principalmente a las instituciones comerciales, mientras que la aplicación a nivel nacional se ha centrado demasiado en los ministerios de comercio.

Fuente: FAO.

establecimiento de prioridades, negociación y coordinación, asociados con los ministerios de agricultura y comercio, respectivamente. Estos procesos están a menudo mal coordinados: los planes relacionados con la agricultura normalmente se determinan y negocian con los donantes sin la participación de los ministerios de comercio; mientras que los ministerios de comercio a menudo no identifican ni reflejan plenamente las prioridades de desarrollo agrícola al elaborar políticas y negociar acuerdos en materia de comercio y los ministerios de agricultura rara vez participan en estos procesos.

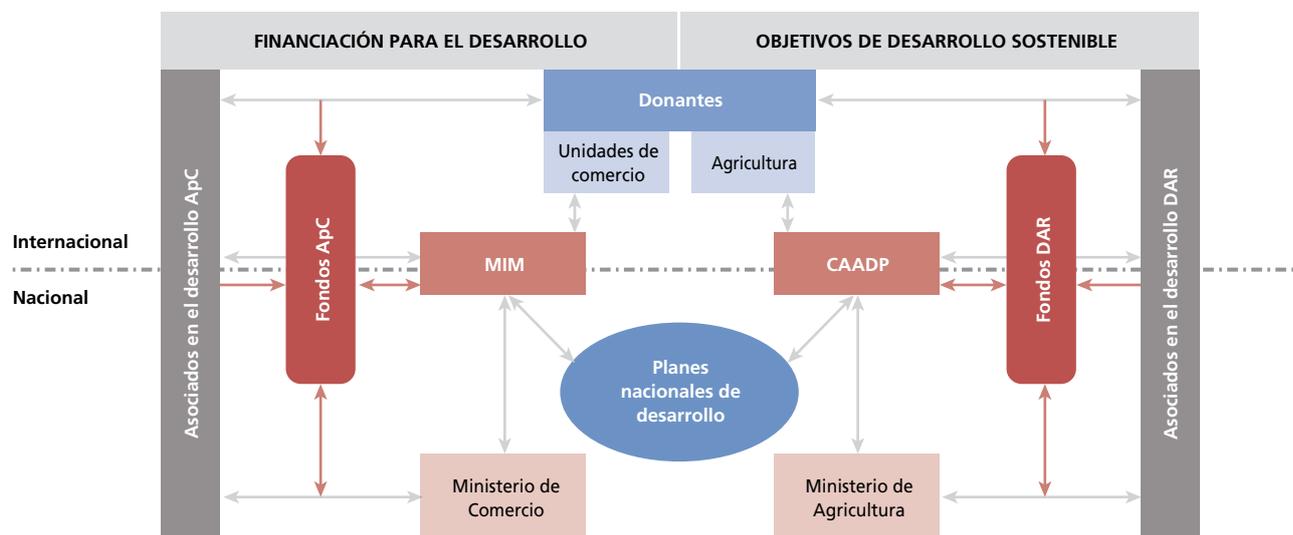
Esta situación puede dar lugar a diferentes percepciones en lo referente a las prioridades nacionales para el comercio

agrícola, lo cual puede producir lagunas en la capacidad del país para diseñar y aplicar estrategias y políticas comerciales adecuadas en pro del desarrollo del sector agrícola y las mejoras en materia de seguridad alimentaria asociadas y, por lo tanto, a lagunas en la determinación del margen necesario de acción normativa.

Además, al articular prioridades incoherentes o incluso en conflicto, la "compartimentación de los sectores" también contribuye a una asignación ineficiente de los recursos. Los donantes y asociados en el desarrollo han aumentado la compartimentación al apoyar los procesos sectoriales a través de diferentes departamentos u organismos, que también están mal coordinados. En el marco de la Iniciativa

FIGURA 21

Gobernanza de los procesos de planificación en materia de comercio y agricultura en los países menos adelantados de África



Notas: ApC = ayuda para el comercio; DAR = desarrollo agrícola y rural; CAADP = Programa general para el desarrollo de la agricultura en África; MIM = Marco integrado mejorado de asistencia técnica relacionada con el comercio.

Fuente: Adaptado de E. Canigiani y S. Bingi. 2013. Connecting food value chains in Africa. *GREAT Insights*, 2(5). Julio-agosto de 2013. Maastricht (Países Bajos), ECDPM.

de ayuda para el comercio se ha determinado el nuevo planteamiento para la elaboración de estrategias comerciales y se ha tratado de llevar a cabo, pero con resultados limitados en el sector agrícola (Recuadro 21).

El ejemplo de los países menos adelantados de África es emblemático. En estos países, las estrategias y planes de inversión relacionados con la agricultura y el comercio se enmarcan generalmente en dos procesos separados, el CAADP y el MIM, con la participación de diversos ministerios (agricultura y comercio, respectivamente), partes interesadas, asociados en el desarrollo y fuentes de apoyo financiero.

La escasa conexión entre estos procesos con frecuencia da lugar a estrategias parciales. Por ejemplo, los estudios de diagnóstico sobre la integración comercial elaborados en el MIM se centran con frecuencia en los cultivos de exportación a expensas del apoyo a los cultivos alimentarios que sufren la competencia de las importaciones. Por el contrario, los pactos del CAADP suelen otorgar prioridad a la productividad de los cultivos alimentarios sin tener suficientemente en cuenta las oportunidades y limitaciones en la obtención de acceso a los mercados regionales e internacionales o competir en los mismos. Prueba del uso ineficiente de los recursos es la presencia de mecanismos de financiación específicos para apoyar cada proceso, en el que cada donante contribuye en general a los diferentes

mecanismos por conducto de los distintos departamentos y programas (Figura 21).

La Figura 21 podría adaptarse al cambio climático e incluir a los ministerios de medio ambiente y programas nacionales de acción para la adaptación, ya que los mecanismos de financiación vinculados con el proceso de cambio climático se enfrentan a problemas sorprendentemente semejantes. También podría elaborarse la dimensión de la nutrición estableciendo un nexo con los ministerios de salud y los procesos de formulación de políticas nacionales en materia de nutrición. Esta situación apunta a la necesidad de una mayor coherencia, no solo de las políticas, sino también de la ayuda y otros instrumentos de financiación. Es interesante observar que las deficiencias en materia de gobernanza registradas a nivel nacional reflejan el desafío más general de establecer un nexo entre los procesos normativos que abordan cuestiones sociales, económicas y ambientales a nivel mundial. Si bien las cuestiones relativas a la agricultura y la seguridad alimentaria (y el cambio climático y la nutrición) se examinan como parte del marco de objetivos de desarrollo sostenible (ODS), las cuestiones comerciales forman parte del proceso de financiación para el desarrollo. La gobernanza mundial se analiza a continuación, en la sección final del informe.

En este contexto, lograr que las políticas comerciales sean más eficaces en lo referente a la seguridad alimentaria es un desafío tanto político como económico y técnico. Las políticas nacionales tienen que lograr un equilibrio entre objetivos contrapuestos y los responsables de la adopción de políticas han de ponderar los intereses de los diversos grupos dentro y fuera de las fronteras de sus países. Una vez establecidos los objetivos, resulta más evidente el valor de la coherencia de las políticas, al igual que la necesidad de los países de transformar sus políticas, en consonancia con los objetivos de desarrollo.

■ **Incorporación de la seguridad alimentaria en la toma de decisiones en relación con las políticas comerciales nacionales**

Si bien los países desarrollados examinan la mejor manera de reformar la gobernanza institucional para reforzar su capacidad de incluir las políticas de desarrollo en un paquete más amplio de políticas en aras de aumentar el crecimiento económico a través del comercio y la inversión, es importante coadyuvar a los países en desarrollo en la reforma de sus propios sistemas de gobernanza para facilitar la incorporación de la seguridad alimentaria en los procesos de toma de decisiones relacionados con las políticas comerciales nacionales. Un desafío común tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo es el fortalecimiento de la capacidad para trabajar de manera intersectorial.

No obstante, es posible reducir las diferencias entre los procesos sectoriales mediante:

- incrementar la participación de los interesados en el comercio, incluidos los ministerios de comercio, los consejos de fomento de la exportación, las asociaciones industriales y las cámaras de comercio, en la elaboración de estrategias y planes de inversión en materia de agricultura;

- alinear las estrategias y planes de inversión en la agricultura con las políticas y marcos de planificación relacionados con el comercio, como las estrategias de importación y exportación y los estudios de diagnóstico sobre la integración comercial —en muchos casos, ello requerirá la renegociación de las prioridades nacionales sobre comercio agrícola por parte de los ministerios de agricultura y comercio para mejorar el equilibrio entre la ampliación del comercio y la prestación de ayuda para productos básicos alimentarios que sufren la competencia de la importación; estas prioridades más coherentes también deberían reflejarse en las estrategias de desarrollo a nivel nacional y los documentos de programas a largo plazo concertados con los donantes y las organizaciones internacionales, por ejemplo, en los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en los países;
- incluir a expertos en comercio y agricultura en la formulación de las diversas estrategias y planes de inversión;
- establecer nexos entre las estructuras nacionales vinculadas a los procesos sectoriales (por ejemplo, el CAADP, el MIM), en caso de que existan.

Sin embargo, el establecimiento de vínculos entre la agricultura y los procesos relacionados con el comercio no se producirá espontáneamente. La mejora de la coherencia de las políticas exige liderazgo y compromiso político, la facilitación continua a través del diálogo sobre políticas entre los diferentes grupos de interesados y el fortalecimiento y la creación de capacidad institucional para colmar los vacíos de conocimiento. La facilitación se suele pasar por alto, lo que resulta en una infravaloración de los recursos necesarios para establecer nexos entre sectores.

Al apoyar los procesos nacionales, es esencial que los sistemas mundiales de gobernanza que les afectan también sean coherentes y puedan asegurar que los procesos relacionados con el comercio respalden la consecución de los objetivos sobre la seguridad alimentaria de los países.

4. Vinculación del comercio y la seguridad alimentaria en el marco de desarrollo posterior a 2015

■ Desafíos

En el marco de desarrollo posterior a 2015 se hace especial hincapié en la seguridad alimentaria y el comercio a nivel internacional. La seguridad alimentaria se considera claramente parte de los ODS en el Objetivo 2: Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible.

Por otra parte, se considera que el comercio también es un elemento catalizador en la consecución de los ODS, y se incluye entre los medios de ejecución⁸⁶, que especifican las tareas, responsabilidades y compromisos de recursos para el logro de los ODS. Todos los medios de ejecución se agrupan en el Objetivo 17: Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible. Con la excepción de dos metas relacionadas con el comercio en el Objetivo 2, que refleja solo de forma tangencial los temas comerciales que revisten importancia para la seguridad alimentaria, los vínculos específicos entre el comercio y la seguridad alimentaria siguen siendo débiles en el marco de los ODS. Sin embargo, como se muestra en el Cuadro 9, hay una serie de objetivos que podrían constituir un marco para reforzar los vínculos.

Los retos que plantea vincular el comercio y la seguridad alimentaria en el marco de los ODS se deben, en parte, a la inclusión de los medios de ejecución, como parte de un objetivo separado. Si los instrumentos y recursos para el logro de los objetivos se convierten en un fin en sí mismos, en lugar de especificar la forma en que se espera que contribuyan a cada objetivo a través de indicadores mensurables, ello podría dar lugar a un marco de gobernanza incoherente.

Esta posible incoherencia podría aumentar por la negociación de los medios de ejecución en el proceso de financiación del desarrollo separadamente de los ODS; además, aún hay otro proceso, el G-20, que está abordando los mismos problemas para tratar de ofrecer el entorno macroeconómico propicio y la transformación estructural necesarios para alcanzar la visión posterior a 2015.

En el Recuadro 22 se describe cómo se aprovecha en el proceso de ODS la experiencia adquirida con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La posible desconexión entre el comercio y la seguridad alimentaria en estos procesos mundiales importantes es, por tanto, la consecuencia de la falta más en general de un nexo en la esfera de la gobernanza mundial entre el desarrollo sostenible y las cuestiones estructurales macroeconómicas, el comercio y las finanzas. Esta división también se refleja en la estructura institucional que rige estas cuestiones en los planos internacional y nacional.

En ausencia de objetivos comunes y compartidos en los distintos sectores, que los ODS pretenden proporcionar, esta desconexión ha creado compartimentos aislados que ya no son apropiados en el mundo de hoy más interconectado. La superación de los compartimentos y la búsqueda de una nueva estructura institucional capaz de lograr ODS más integrados es un reto importante para el futuro de la gobernanza mundial.

La situación se complica cuando se toman en consideración otros procesos que pueden tener efectos directos o indirectos en la relación entre el comercio y la seguridad alimentaria. Entre los procesos directamente pertinentes cabe citar aquellos que se ocupan de las normas sobre el comercio internacional, las políticas de constitución de reservas y existencias internacionales, el uso y la expansión de los biocombustibles, la ordenación pesquera, las inversiones en tierras agrícolas, los mercados de productos básicos y la asistencia internacional durante crisis y emergencias. Los procesos con una influencia indirecta en la relación entre el comercio y la seguridad alimentaria incluyen políticas de competencia, regímenes ambientales internacionales, políticas sobre el clima, la regulación del mercado de la energía y el régimen internacional de derechos humanos.

Por ejemplo, los países tal vez tengan que reforzar las políticas y la legislación nacionales, tales como las leyes antimonopolio que rigen las estructuras monopolísticas. La comunidad internacional se enfrentará a un reto paralelo si la integración horizontal y vertical del sistema agroalimentario altera la competitividad del sistema alimentario mundial. Como mínimo, convendría mejorar la información sobre cuestiones de competencia relacionadas con el sistema agroalimentario mundial. Para que este sistema funcione eficazmente tal vez sea necesario un marco

CUADRO 9

ODS y metas de comercio pertinentes para la seguridad alimentaria

Objetivo propuesto	Metas de comercio
Objetivo 2 Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	2.b Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, entre otras cosas mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo. 2.c Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a información sobre los mercados, en particular sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos.
Objetivo 8 Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	8.a Aumentar el apoyo a la iniciativa de ayuda para el comercio en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, incluso en el contexto del Marco integrado mejorado de asistencia técnica relacionada con el comercio para los países menos adelantados.
Objetivo 10 Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos	10.a Aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, de conformidad con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio.
Objetivo 14 Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible	14.6 Para 2020, prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la capacidad de pesca excesiva y la sobreexplotación pesquera, eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y abstenerse de introducir nuevas subvenciones de esa índole, reconociendo que la negociación sobre las subvenciones a la pesca en el marco de la Organización Mundial del Comercio debe incluir un trato especial y diferenciado, apropiado y efectivo para los países en desarrollo y los países menos adelantados. [Nota a pie de página: Teniendo en cuenta las negociaciones en curso de la Organización Mundial del Comercio, el Programa de Doha para el Desarrollo y el mandato de la Declaración Ministerial de Hong Kong.]
Objetivo 17 Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible	17.10 Promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio, incluso mediante la conclusión de las negociaciones con arreglo a su Programa de Doha para el Desarrollo. 17.11 Aumentar de manera significativa las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales para 2020. 17.12 Lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados, libre de derechos y de contingentes, de manera duradera para todos los países menos adelantados, de conformidad con las decisiones de la Organización Mundial del Comercio, lo que incluye velar por que las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones de los países menos adelantados sean transparentes y sencillas y contribuyan a facilitar el acceso a los mercados.

Fuente: Basado en la Asamblea General de las Naciones Unidas. 2014. *Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Nueva York (Estados Unidos de América), Naciones Unidas.

acordado internacionalmente sobre las políticas de competencia, a fin de facilitar este proceso⁸⁷.

La gobernanza mundial está pasando por una fase de transición en la que se están definiendo nuevamente las funciones y responsabilidades en un entorno mundial mucho más complejo e interconectado cuyos contornos todavía no son claros. No obstante, en general se admite que el desarrollo sostenible ya no es una cuestión de la relación Norte-Sur, sino más bien de una preocupación universal y, por lo tanto, se espera que todos los países contribuyan a la consecución de los ODS de una manera adecuada a sus circunstancias, capacidades y posibilidades.

El establecimiento de un marco mundial más coherente para el comercio y la seguridad alimentaria está estrechamente vinculado a una reforma más amplia de la gobernanza mundial y la estructura institucional y financiera que la respaldan. Es fundamental la creación de mayores sinergias entre las instituciones, los mecanismos de

financiación y los procesos establecidos para abordar los problemas sociales, económicos y ambientales a todos los niveles para lograr un programa ambicioso de objetivos mundiales y compartidos. El primer paso hacia el logro de esas sinergias para el desarrollo del comercio agrícola sería llegar a un acuerdo en todos los sectores sobre los objetivos y prioridades a largo plazo para orientar la formulación de las políticas comerciales.

Para el comercio y la seguridad alimentaria, un reto importante es el logro de un equilibrio en la diferenciación entre los países preconizado en los ODS aplicando el principio situado en el centro del sistema comercial multilateral de no causar perjuicios a terceros países. Las presiones contrapuestas para garantizar que los países no estén sujetos a limitaciones en cuanto al uso de sus políticas para abordar las preocupaciones en materia de seguridad alimentaria a nivel nacional velando al mismo tiempo por no ocasionar perjuicios a terceros países, están planteando

RECUADRO 22

Comparación entre los ODS y los ODM

Existe un amplio acuerdo en que los ocho ODM han ayudado a galvanizar los esfuerzos de desarrollo y orientar las prioridades de desarrollo a nivel mundial y nacional. Los objetivos eran fáciles de comunicar e iban acompañados por un mecanismo de medición y seguimiento claro. Sin embargo, han sido objeto de críticas por una serie de razones, entre ellas por ser demasiado limitados, por haberse elaborado desde la perspectiva de donantes ricos que ayudan a destinatarios pobres y no a través de un proceso inclusivo de consulta con todas las partes interesadas, y por no tomar en consideración las condiciones iniciales de las diversas regiones y países que los aplican.

Teniendo en cuenta las enseñanzas extraídas de los ODM¹, en la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible Río+20, las Naciones Unidas iniciaron un proceso intergubernamental inclusivo para la preparación del conjunto de ODS. Durante la elaboración del presente informe, se estaban manteniendo debates sobre los ODS y quedan pendientes una serie de cuestiones sobre el número de objetivos y los recursos para aplicarlos, pero por lo general se reconoce que se han abordado muchas de las deficiencias de los ODM. En particular, el proceso de consulta ha sido más amplio e inclusivo, la necesidad de crear sinergias entre los aspectos económicos, ambientales y sociales del desarrollo es más explícita y se reconocen las diferentes situaciones y capacidades de los países para contribuir a los objetivos.

¹ Véase también el Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda para el Desarrollo Después de 2015. 2012. *Review of the contributions of the MDG agenda to foster development: lessons for the post-2015 UN development agenda*. Documento de debate. Nueva York (Estados Unidos de América), Naciones Unidas.

dificultades a la hora de diseñar un marco coherente de gobernanza mundial.

■ Oportunidades

La capacidad de realizar el potencial de transformación de los ODS depende de que el proceso de financiación para el desarrollo aclare el papel de los medios de ejecución, y los recursos correspondientes, lo cual guarda relación también con la reforma actual de la ayuda para el comercio.

Hasta hace poco, dicha ayuda se consideraba como la fuente principal de financiación del desarrollo. Sin embargo, esta ayuda es solo una parte de los flujos destinados al desarrollo. De acuerdo con las estadísticas de la OCDE⁸⁸, la ayuda para el comercio representa el 28 % de todos los flujos públicos y privados de los 29 Estados Miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE⁸⁹. Otras fuentes incluyen la financiación proporcionada por organismos públicos en condiciones parecidas a las de mercado y/o con fines comerciales; la financiación privada en condiciones de mercado, tales como la inversión extranjera directa; y donaciones privadas de fundaciones filantrópicas y ONG⁹⁰.

Los países tienen ahora una gama más amplia de opciones para financiar su desarrollo. Además de los recursos públicos nacionales (impuestos e ingresos no tributarios) y de la financiación privada nacional, que son la fuente principal de financiación de todos los grupos de ingresos de los países, otras fuentes alternativas de recursos incluyen la ayuda recíproca entre países en desarrollo a través de la cooperación SurSur, fundaciones, apoyo directo, empresas sociales y remesas⁹¹, cuyo modelo de financiación

(la combinación de fuentes nacionales e internacionales, públicas y privadas) ha ido evolucionando en función de los diferentes niveles de ingresos y desarrollo. Por lo tanto, el factor limitante en la aplicación de la agenda para el desarrollo después de 2015 de transformación no es necesariamente una escasez general de fondos, sino más bien la forma en que se movilizan y utilizan los fondos.

El futuro de la financiación para el desarrollo se basa cada vez más en el reconocimiento de que los países en desarrollo deben controlar sus propias estrategias de desarrollo y tratar de financiar su propia transformación estructural. Ello ha conducido a que se planteen preguntas fundamentales acerca de la importancia de la ayuda externa en la agenda para el desarrollo en el futuro. El reto actual consiste en determinar cómo hacer que la ayuda sea “más inteligente” en países donde es menos importante y que sea más eficaz para atraer recursos de otras fuentes de financiación en países donde la ayuda sigue siendo un instrumento influyente⁹². Por consiguiente, el papel de la ayuda para el comercio como medio para la consecución de los ODS se está examinando de nuevo a la luz de otros catalizadores o medios de ejecución, que incluyen el comercio, cuya función es contribuir a superar el enfoque de la ayuda mediante la movilización de distintas fuentes de financiación más apropiadas para el nivel de desarrollo e ingresos del país. En este contexto, la ayuda para el comercio se convierte en un catalizador de fondos internacionales que respalda entornos reglamentarios propicios y aumenta los beneficios de la inversión pública y privada en general.

El concepto económico que sustenta estos cambios y la visión después de 2015 es la diplomacia económica, definida

como “el proceso por el que los países afrontan el mundo exterior a fin de maximizar sus beneficios nacionales en todos los ámbitos de actividad, que incluyen el comercio, la inversión y otras formas de intercambios económicamente positivos en los que gozan de ventajas comparativas; tiene dimensiones bilaterales, regionales y multilaterales, cada una de las cuales reviste importancia”⁹³. Este proceso proporciona la base para adoptar un enfoque más holístico de las relaciones internacionales, que está más preocupado por cuestiones de políticas económicas, establece nexos más eficaces entre los intereses de las políticas nacionales e internacionales, considera las políticas de desarrollo como parte de un paquete de medidas y otorga prioridad a la transformación a largo plazo frente a intereses políticos o comerciales a corto plazo.

En este contexto en evolución en que se registra una disminución relativa de la importancia de la ayuda, la atención se centra también en otros ámbitos de políticas esenciales para apoyar el desarrollo constante⁹⁴. Esta agenda “que va más allá de la ayuda” gira en torno a otras políticas que aportan a los pobres más beneficios que la ayuda. En particular, se estima que las políticas desempeñan un papel cada vez más importante para la movilización y el uso eficaz de los recursos financieros y por tanto también se consideran elementos catalizadores de financiación. Las políticas en cuestión incluyen políticas nacionales que pueden promover la movilización de los recursos nacionales y la adopción de marcos normativos y acuerdos internacionales que crean las condiciones propicias para la formulación y la aplicación de las políticas a nivel nacional.

El comercio y las políticas relacionadas pueden desempeñar un papel importante en la promoción y el apoyo con objeto de superar el enfoque de la ayuda, ya que pueden crear las condiciones propicias para facilitar la transformación estructural y movilizar otras fuentes de financiación más apropiadas para el nivel de ingresos de un grupo cada vez más diverso de países en desarrollo. En consecuencia, al mismo tiempo que se examina de nuevo el papel de la ayuda para el comercio, está cobrando forma una nueva visión entre los países donantes que sitúa al comercio en el centro de la cooperación internacional. Cada vez más, los donantes están considerando la posibilidad de transformar las relaciones basadas en la ayuda en relaciones comerciales y en utilizar la ayuda como catalizador de inversiones privadas. Además de mejorar la integración de las políticas internacionales y nacionales, la comunidad internacional trata de mejorar la coordinación con el sector privado con objeto de atraer inversiones privadas para la consecución de los ODS.

En preparación para la aplicación de esta nueva visión, algunos países donantes están reorientando sus estrategias y algunos también están reformando sus estructuras orgánicas. Australia, el Canadá y los Países Bajos han cambiado considerablemente su estructura institucional de políticas de cooperación al desarrollo bilateral y su aplicación

mediante la fusión de los departamentos gubernamentales responsables de asuntos exteriores, comercio y desarrollo.

Es interesante observar que si bien los países desarrollados están reinterpretando sus mandatos en materia de ayuda para el comercio y las estrategias relacionadas, los países en desarrollo al parecer también tienen una nueva visión para responder al contexto cambiante de la ayuda y sus vínculos más estrechos con los mercados y las inversiones privadas. Esta nueva visión, respaldada en particular por los países africanos, considera que la transformación estructural debe basarse en los recursos nacionales “propios” (Recuadro 23). Las medidas que tienen como objetivo movilizar recursos nacionales para el desarrollo deben basarse en una mejor comprensión de los factores políticos, económicos y de otra índole relacionados con la movilización y utilización de tales recursos y de los obstáculos a los que se enfrentan. La movilización de recursos debe llevarse a cabo a nivel nacional y regional en los países en desarrollo con sectores financieros y mercados mejorados, en pos de este objetivo⁹⁵.

Por lo tanto, aunque se reconoce que la ayuda para el comercio sigue desempeñando un papel importante, se considera cada vez más como una función catalizadora para la movilización de recursos financieros nacionales. Por ejemplo, los ministros africanos respaldaron el uso de dicha ayuda y la asistencia técnica para la reforma fiscal y la gestión de las finanzas públicas en los países de ingresos más bajos con la esperanza de que esta medida contribuyera a los esfuerzos de movilización de recursos nacionales a largo plazo⁹⁶. En el quinto Examen Global de la Ayuda para el Comercio, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África también se refirió a la necesidad de utilizar esta ayuda para impulsar la industrialización, un paso crucial en el fomento del proceso de transformación estructural.

Teniendo en cuenta el comercio como motor del desarrollo sostenible, y los cambios que están teniendo lugar en la transición hacia el marco posterior a 2015, es preciso reflexionar seriamente sobre el alcance de los debates y negociaciones relacionados con el comercio, que suelen centrarse en cuestiones técnicas a expensas de la dinámica política cada vez más compleja. Desde esta perspectiva, la falta de coordinación y coherencia entre los procesos sectoriales no solo está contribuyendo al estancamiento de las negociaciones internacionales, sino que también impide utilizar la política comercial para crear un entorno favorable que permita a los países desarrollados y a los países en desarrollo hacer el uso más eficaz de los recursos de que disponen.

Trabajar en compartimentos aumenta la polarización de los puntos de vista y enfoques, lo que hace difícil para los países aprovechar los acuerdos y las políticas comerciales para apoyar la transformación estructural:

- Asociar los procesos de políticas en todos los sectores y a todos los niveles estableciendo vínculos horizontales y

RECUADRO 23

Cartografía del potencial de financiación inexplorado de África

La Agenda 2063 de la Unión Africana ha fomentado el debate sobre cómo puede África financiar su propio desarrollo. El potencial inexplorado del continente para la financiación del desarrollo se ve confirmado por una serie de estudios, que han revelado una amplia gama de recursos disponibles en África y los posibles mecanismos e instrumentos para canalizar dicha financiación. El Centro Europeo de Gestión de Políticas de Desarrollo (ECDPM) ha elaborado una visión de conjunto aproximada sobre estos recursos y sobre los mecanismos e instrumentos complementarios, basándose en la estimación de las posibles necesidades y recursos financieros derivados de diversas fuentes:

El continente genera más de 520 000 millones de USD al año de impuestos nacionales.

África obtiene más de 168 000 millones de USD anuales de minerales y combustibles minerales.

Los países africanos tienen más de 400 000 millones de USD de reservas internacionales en sus bancos centrales o de reservas.

La capitalización en el mercado bursátil aumentó de 300 000 millones de USD en 1996 a 1,2 billones de USD en 2007.

Diez países africanos han establecido fondos soberanos cuyo valor se estima en unos 160 000 millones de USD.

Con la creación de marcos y mecanismos adecuados en colaboración con los actores internacionales, los países africanos podrían recaudar fondos adicionales, incluso a través de los siguientes ejemplos:

- Las remesas de la diáspora africana ascendieron a 64 000 millones de USD en 2013¹ y tienen el potencial de generar otros 10 000 millones de USD al año a través de la titulización y hasta 20 000 millones de USD cuando se incluyen los bonos de la diáspora.
- Podrían generarse fondos adicionales de las medidas de alivio de la deuda por valor de 114 000 millones de USD.
- La reducción de flujos financieros ilícitos pondría entre 50 000 millones y 60 000 millones de USD a disposición del desarrollo, que el continente ha perdido hasta ahora.

¹ El Banco Africano de Desarrollo (BAfD), la OCDE y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2014. *Perspectivas Económicas de África 2014*, Capítulo 2, Flujos financieros externos e ingresos fiscales para África. El BAfD, la OCDE y el PNUD.

Fuente: ECDPM. 2014 *Implementing African development initiatives: opportunities and challenges to securing alternative financing for the Agenda 2063*. Nota informativa n.º 65. Maastricht (Países Bajos).

verticales podría ayudar a optimizar la disponibilidad y el uso del margen de acción normativa en pro de la seguridad alimentaria en los acuerdos comerciales. El fortalecimiento de las sinergias entre los procesos también puede dotar de mayor coherencia y previsibilidad a las políticas, asegurando así una mayor estabilidad de los objetivos políticos a largo plazo. Esta coordinación ayudará a los gobiernos nacionales a definir objetivos comunes en todos los sectores y a tomar decisiones sobre el modo de lograr un equilibrio entre los diferentes factores en el contexto de los marcos mundiales concertados.

- El fortalecimiento de las sinergias entre los procesos también ayudará a los países en sus esfuerzos para movilizar la financiación necesaria con objeto de facilitar aquellos encaminados a la transformación estructural y el desarrollo económico, mediante la optimización de la asignación y el uso de recursos a través de diferentes

presupuestos y a canalizarlos hacia la consecución de objetivos comunes. Ello reforzará la capacidad de los países para movilizar fondos de fuentes nacionales.

Con un mayor énfasis en las políticas comerciales y conexas, los retos y oportunidades del escenario posterior a 2015 también exigen una reflexión sobre el sistema multilateral de comercio y el marco principal que lo rige, el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. Este acuerdo establece las condiciones para el diseño y la aplicación de políticas comerciales nacionales y, de ese modo, el margen de acción normativa disponible para los países que persiguen la eliminación del hambre y de la inseguridad alimentaria. Los debates sobre el comercio y las políticas y los acuerdos comerciales tendrán que examinar más detenidamente los vínculos entre el margen de acción normativa, la transformación estructural y la movilización de recursos y su compatibilidad si han de realizarse las oportunidades que el comercio puede ofrecer para mejorar la seguridad alimentaria.

Notas

- 1 En el presente informe, se utiliza en aras de la brevedad el término “seguridad alimentaria”, pero este comprende tanto la seguridad alimentaria como la seguridad nutricional.
- 2 En la primera mitad de 2015, los precios de los alimentos fueron de media un 28 por ciento más altos en términos reales que en el período 1995-2005, pero se espera que descendan durante el próximo decenio, ya que el crecimiento de la producción, impulsado por aumentos de la productividad y precios de los insumos más bajos, supera el crecimiento cada vez más lento de la demanda.
- 3 FAO y OCDE. 2015. *OCDE-FAO Perspectivas agrícolas 2015-2024*. París, Publicaciones de la OCDE.
- 4 N. Alexandratos y J. Bruinsma. 2012. *World agriculture towards 2030/2050: the 2012 revision*. Documento de trabajo de la División de Economía del Desarrollo Agrícola n.º 12-03. Roma, FAO.
- 5 FAO. 2009. *Cómo alimentar al mundo en 2050*. Roma.
- 6 OMC. 2014. *Informe sobre el Comercio Mundial 2014: Comercio y desarrollo: tendencias recientes y función de la OMC*. Ginebra (Suiza).
- 7 OCDE. 2014. *Informe de la Cooperación para el Desarrollo – 2014. Movilizar recursos para un desarrollo sustentable*. París, Publicaciones de la OCDE.
- 8 OMC, 2014 (véase la nota 6).
- 9 FAO y OCDE, 2015 (véase la nota 3).
- 10 *Ibid.*
- 11 *Ibid.*
- 12 *Ibid.*
- 13 K. Ash y I. Lejarraga. 2014. Can we have regionalism and multilateralism? En R. Meléndez-Ortiz, C. Bellmann y J. Hepburn, eds. *Tackling agriculture in the post-Bali context*. Ginebra (Suiza), Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible.
- 14 K.J. Ruhl. 2013. *An overview of US intrafirm-trade data sources*. Nueva York (Estados Unidos de América), Stern School of Business, Universidad de Nueva York.
- 15 G. Gereffi y K. Fernandez-Stark. 2011. *Global value chain analysis: a primer*. Durham (Estados Unidos de América), Centre on Globalization, Governance and Competitiveness, Universidad de Duke; S. Miroudot y A. Ragoussis. 2009. *Vertical trade, trade costs and FDI*. Documento de trabajo sobre políticas comerciales n.º 89 de la OCDE. París, Publicaciones de la OCDE; R. Koopman, W. Powers, Z. Wang y S.J. Wei. 2011. *Give credit to where credit is due: tracing value added in global production chains*. Documento de trabajo n.º 16426 de la Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER), septiembre de 2010, revisado en septiembre de 2011. Cambridge (Estados Unidos de América), NBER; R. Koopman, Z. Wang y S.J. Wei. 2014. Tracing value-added and double counting in gross exports. *American Economic Review*, 104(2): 459–494; R. Stehrer. 2013. *Accounting relations in bilateral value added trade*. Documento de trabajo n.º 101 del Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW). Viena, WIIW; M. Timmer, A.A. Erumban, B. Los, R. Stehrer y G.J. de Vries. 2014. Slicing up global value chains. *Journal of Economic Perspectives*, 28(2): 99–118; R. Baldwin. 2012. *Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going?* Documento de debate n.º 9103 del Centro para la Investigación Económica y Política (CEPR). Londres, CEPR; R. Baldwin y S. Evenett. 2012. Value creation and trade in 21st century manufacturing: what policies for UK manufacturing? En E. Greenaway, ed. *The UK in a global world: how can the UK focus on steps in global value chains that really add value?* Págs. 71-128. Londres, CEPR; O. Cattaneo y S. Miroudot. 2013. From global value chains to global development chains: an analysis of recent changes in trade patterns and development paradigms. En E. Zedillo y B. Hoekman, eds. *21st century trade policy: back to the past?* New Haven (Estados Unidos de América), Yale University Press.
- 16 P. Montalbano, S. Nenci y L. Salvatici. 2015. *Trade, value chains and food security*. Documento de antecedentes elaborado para *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2015-16*. Roma, FAO.

- 17 Véase por ejemplo, S. Murphy, D. Burch y J. Clapp. 2012. *Cereal secrets: the world's largest grain traders and global agriculture*. Informes de investigación de Oxfam. Oxford (Reino Unido), Oxfam GB.
- 18 OMC, 2014 (véase la nota 6).
- 19 M. Maertens, B. Minten y J. Swinnen. 2012. Modern food supply chains and development: evidence from horticulture export sectors in sub-Saharan Africa. *Development Policy Review*, 30(4): 473–497.
- 20 FAO y OCDE, 2015 (véase la nota 3).
- 21 El término “países menos adelantados” es una categoría definida por la Asamblea de las Naciones Unidas. El término “países en desarrollo importadores netos de alimentos” es una categoría que se definió durante la Ronda Uruguay de negociaciones y se incorporó al sistema jurídico actual de la OMC.
- 22 El término “países de bajos ingresos y con déficit de alimentos” es una categoría estadística que utiliza la FAO para presentar ciertos datos. La clasificación se basa en criterios relacionados con los ingresos y el comercio de alimentos, aunque se ofrece una opción de autoexclusión.
- 23 E. Díaz-Bonilla. 2015. *Lost in translation: the fractured conversation about trade and food security*. Documento de antecedentes elaborado para *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2015-16*. Roma, FAO. 2006. *Trade reforms and food security: country case studies and synthesis*. Roma.
- 24 J. Clapp. 2015. *Food security and international trade: unpacking disputed narratives*. Documento de antecedentes elaborado para *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2015-16*. Roma, FAO.
- 25 E.H. Pangaribowo, N. Gerber y M. Torero. 2013. *Food and nutrition security indicators: a review*. Documento de trabajo n.º 108 del Centro de Investigación para el Desarrollo (Centre for Development Research, ZEF). Bonn (Alemania), ZEF, Universidad de Bonn.
- 26 El Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), Concern Worldwide y Welthungerhilfe elaboraron un Índice Global del Hambre cuyo objetivo consiste en reflejar la naturaleza multidimensional del hambre, combinando tres indicadores con la misma ponderación en un único índice.
- 27 La presente sección se basa en Clapp. 2015. (véase la nota 24).
- 28 La presente sección y las dos siguientes se basan en Díaz-Bonilla, 2015 (véase la nota 23).
- 29 E. Díaz-Bonilla, M. Thomas, S. Robinson y A. Cattaneo. 2000. *Food security and trade negotiations in the World Trade Organization: a cluster analysis of country groups*. Documento de debate del IFPRI n.º 59. Washington, DC, IFPRI.
- 30 L.A. Winters, N. McCulloch y A. McKay. 2004. Trade liberalization and poverty: the evidence so far. *Journal of Economic Literature*, 42(1): 72–115.
- 31 Díaz-Bonilla, 2015 (véase la nota 23).
- 32 M. Lipton y M. Ravallion. 1995. Poverty and policy. En J. Behrman y T.N. Srinivasan, eds. *Handbook of Development Economics*, vol. 3, págs. 2551–2657. Ámsterdam, North Holland Publishing Co.
- 33 Véase, por ejemplo, Lipton y Ravallion, 1995 (véase la nota 32); R. Eastwood y M. Lipton. 2000. Pro-poor growth and pro-growth poverty reduction: meaning, evidence, and policy implications. *African Development Review*, 18(2): 22–58; L. Christiaensen, L. Demery y J. Kuhl. 2010. *The (evolving) role of agriculture in poverty reduction*. Documento de trabajo n.º 2010/36 del Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-WIDER). Helsinki, UNU-WIDER.
- 34 Véase M. Arimond y M. Ruel. 2004. Dietary Diversity is associated with child nutritional status: evidence from 11 demographic and health surveys. *Journal of Nutrition*, 134(10): 2579–2585; R. Remans, S.A. Wood, N. Saha, T. Lee Anderman y R.S. DeFries. 2014. Measuring nutritional diversity of national food supplies. *Global Food Security*, 3(3/4): 174–182.
- 35 C. Hawkes. 2008. Globalization of agrifood systems and the nutrition transition. En J. von Braun y E. Díaz-Bonilla, eds. 2008. *Globalization of food and agriculture and the poor*, págs. 215–49. Oxford (Reino Unido), Oxford University Press; J. Kearney. 2010. Food consumption trends and drivers. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 365: 2793–2807.
- 36 Díaz-Bonilla, 2015 (véase la nota 23).
- 37 B. Hoekman y P.C. Mavroidis. 2015. *Regulatory spillovers and the trading system: from coherence to cooperation*. E15Initiative. Ginebra (Suiza), Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible (ICTSD) y Foro Económico Mundial.
- 38 N. Minot, 2011. *Transmission of world food price changes to markets in sub-Saharan Africa*. Documento de debate del IFPRI n.º 1059. Washington, DC, IFPRI; N. Minot. 2012. *Food price volatility in Africa: has it really increased?* Documento de debate del IFPRI n.º 1239. Washington, DC, IFPRI; A. Chapoto y T. Jayne. 2009. *The impact of trade*

- barriers and market interventions on maize price unpredictability: evidence from Eastern and Southern Africa*. Proyecto de documento de trabajo sobre desarrollo internacional n.º 102 de la Universidad del Estado de Michigan (MSU). East Lansing (Estados Unidos de América), MSU.
- 39 Díaz-Bonilla, 2015 (véase la nota 23).
- 40 FAO. 2003. *Trade reforms and food security: conceptualizing the linkages*. Roma; FAO, 2006 (véase la nota 23).
- 41 FAO, FIDA y PMA. 2015. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*. Roma, FAO.
- 42 Por ejemplo, S. Murphy, 2008. Agriculture and market power. En von Braun y Díaz-Bonilla, 2008 (véase la nota 35), págs. 181-8; J. Morrison y S. Murphy. 2009. Economic growth and the distributional effects of freer agricultural trade in the context of market concentration. En A. Sarris y J. Morrison, eds. *The evolving structure of world agricultural trade: implications for trade policy and trade agreements*, págs. 137-77. Roma, FAO.
- 43 von Braun y Díaz-Bonilla, 2008 (véase la nota 35).
- 44 Díaz-Bonilla, 2015 (véase la nota 23).
- 45 T. Reardon y C. Timmer. 2008. The rise of supermarkets in the global food system. En von Braun y Díaz-Bonilla, 2008 (véase la nota 35), págs. 189-214.
- 46 Una cuestión diferente es el efecto sobre el estado nutricional, tal como se ha indicado anteriormente.
- 47 J. Swinnen. 2015. Supply chains, trade and food security: linking rich consumers to poor producers through value chains. Presentación en la FAO, Roma (Italia), marzo de 2015.
- 48 Díaz-Bonilla, 2015 (véase la nota 23).
- 49 Véase por ejemplo la exposición de la competencia imperfecta en la industria mundial de los fertilizantes que figura en M. Hernandez y M. Torero. 2011. *Fertilizer market situation: market structure, consumption and trade patterns, and pricing behavior*. Documento de debate del IFPRI n.º 01058. Washington, DC, IFPRI. La necesidad de prestar atención al poder relativo de formación de precios entre supermercados y elaboradores y explorar la formación de precios en contextos de oligopsonio u oligopolio también se destaca en Reardon y Timmer, 2008 (véase la nota 45).
- 50 Véase, por ejemplo, M. Maertens y J. Swinnen. 2009. Trade, standards and poverty: evidence from Senegal. *World Development*, 37(1): 161-178.
- 51 P. Arias, D. Hallam, E. Krivonos y J. Morrison. 2013. *Smallholder integration in changing food markets*. Roma, FAO.
- 52 Díaz-Bonilla, 2015 (véase la nota 23).
- 53 Las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en su 38.º período (extraordinario) de sesiones celebrado el 11 de mayo de 2012, pretenden abordar las cuestiones relacionadas con el acaparamiento de tierras proporcionando a los países principios y normas aceptadas internacionalmente para la gobernanza responsable de la tenencia. Proporcionan un marco que los países pueden emplear a la hora de crear sus propias estrategias, políticas, leyes, programas y actividades. Permiten a los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y los ciudadanos juzgar si las acciones propuestas por ellos y las acciones de otros son prácticas aceptables.
- 54 D. Cheong, M. Jansen y R. Peters, eds. 2013. *Shared harvests: agriculture, trade, and employment*. Ginebra (Suiza), Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- 55 FAO. 2015. *Análisis de decisiones de políticas alimentarias y agrícolas de la FAO*. Sitio web (disponible en <http://www.fao.org/in-action/fapda/background/policy-classification/es/>).
- 56 A. Dorward y J. A. Morrison. 2015. Heroes, villains and victims: agricultural subsidies and their impacts on food security and poverty reduction en G. M. Robinson y D.A. Carson, eds. *Handbook on the Globalisation of Agriculture*. Handbooks on Globalisation series. Cheltenham (Reino Unido), Edward Elgar Publishing.
- 57 También puede hacerse una distinción entre el tipo de política y el entorno normativo. Por ejemplo, un gobierno puede disponer de una política de incentivos de precios mínimos, pero hay una gran diferencia si esta se establece por debajo de los precios aduaneros —es decir, como red de protección— o por encima de estos.
- 58 FAO. 2009. *Guía para la acción normativa y programática a nivel país para afrontar el aumento de los precios de los alimentos*. Roma.
- 59 FAO. 2014. *Policy responses to high food prices in Latin America and the Caribbean: country case studies*. Roma.
- 60 OCDE. 2015. *Managing food insecurity risk: analytical framework and application to Indonesia*. París.
- 61 P. Arias et al. 2013 (véase la nota 51).

- 62 C.P. Timmer. 2014. Managing the structural transformation: a political economy approach. Conferencia Anual N.º 18 del Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas, 18 de noviembre de 2014, Naciones Unidas, Nueva York (Estados Unidos de América). Inédito.
- 63 S. Fan, A. Gulati y S. Thorat. 2007. *Investments, subsidies and pro-poor growth in rural India*. Documento de debate del IFPRI n.º 716. Washington, DC, IFPRI.
- 64 Para el caso de México, véase por ejemplo S. Levy y E. Rodríguez. 2005. *Sin herencia de pobreza: El Programa Progresivo Oportunidades en México*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo; H. Rodríguez Vázquez. 2011. *Lecciones aprendidas para el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica en el Acuerdo Global Unión Europea – México*. Santiago de Chile, FAO.
- 65 K. Anderson and S. Nelgen. 2013. *Updated national and global estimates of distortions to agricultural incentives. 1955 to 2011*. Washington DC, World Bank.
- 66 En efecto, se ha estimado que en 2015, cuando bajen los precios de los productos, los productores de los Estados Unidos de América recibirán uno de los mayores niveles de apoyo de todos los tiempos. Véase Reuters. 2015. Think tank says U.S. farm bill payments to peak with 2015 crop. Comunicado de prensa (disponible en <http://www.reuters.com/article/2015/03/10/us-usa-agriculture-fapri-idUSKBN0M61UD20150310>).
- 67 FAO. 2015. Seguimiento de las políticas agrícolas y alimentarias en África. Sitio web (disponible en <http://www.fao.org/in-action/mafap/home/es/>).
- 68 E. Magrini, P. Montalbano, S. Nenci y L. Salvatici. 2014. *Agricultural trade policies and food security: is there a causal relationship?* Documento de trabajo N.º 25 de FOODSECURE. La Haya, LEI Wageningen UR (Universidad y Centro de Investigación).
- 69 Tanto la intensidad de los cambios en las políticas como la duración de la vía de transición cuentan a este respecto. Con objeto de estabilizar las expectativas de los actores, es preciso que los encargados de formular políticas anuncien desde el principio la meta final, incluso si esta supone un cambio radical de la situación actual. Luego, es probable que lo mejor sea tener en cuenta una vía de transición larga y paulatina a fin de reducir al mínimo los costos de ajuste.
- 70 Esta sección y la siguiente se basan en A. Matthews. 2015. *Articulating trade concerns related to food security in multilateral trade rules*. Documento de antecedentes elaborado para *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2015-16*. Roma, FAO.
- 71 También son importantes para la nueva gobernanza de la seguridad alimentaria mundial otros acuerdos de la OMC, como el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), pero no se examinan en mayor profundidad en el presente informe.
- 72 Decisión Ministerial de Marrakech sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo que son importadores netos de alimentos.
- 73 O. De Schutter. 2011. *The World Trade Organization and the post-global food crisis agenda: putting food security first in the international trade system*. Informe de actividades, noviembre de 2011. Ginebra (Suiza), Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación.
- 74 OMC. 2011. Párrafo 13 de la Declaración Ministerial de Doha.
- 75 Véanse, por ejemplo, B. Chatterjee y S. Murphy. 2014. *Trade and food security*. E15Initiative. Ginebra (Suiza), Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD) y Foro Económico Mundial; J. Clapp. 2011. *Food security and the WTO: will the Doha Round make a difference?* Manchester (Reino Unido), PovertyDialog.org y Universidad de Manchester, Brooks World Poverty Institute; O. De Schutter. 2009. *International trade in agriculture and the Right to Food*. Dialogue on Globalization. Documento ocasional n.º 46. Ginebra (Suiza), Friedrich-Ebert-Stiftung; E. Díaz-Bonilla, 2014. *Agricultural trade and food security: some thoughts about a continuous debate*. E15Initiative. Ginebra (Suiza), ICTSD y Foro Económico Mundial; C.G. González, 2002. Institutionalizing inequality. The WTO Agreement on Agriculture, Food Security, and Developing Countries. *Columbia Journal of Environmental Law*, 27(2): 433-489; K. Elliott. 2015. *Food security in developing countries: is there a role for the WTO?* Washington, DC, Center for Global Development; C. Häberli. 2012. Do WTO rules improve or impair the right to food? En J. McMahon y M. Desta, eds. *Research handbook on the WTO Agriculture Agreement: new and emerging issues in international agricultural trade law*, págs. 50-72. Cheltenham (Reino Unido), Edward Elgar Publishing; C. Häberli. 2010. Food security and WTO rules. En B. Karapinar y C. Häberli, eds. *Food crises and the WTO*. Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press; T. Josling. 2015. *Rethinking the rules for agricultural subsidies*. E15Initiative. Ginebra (Suiza), ICTSD y Foro Económico Mundial; R. Sharma. 2011. Food sovereignty, hunger and global trade rules. *ATDF Journal*, 8(1/2): 10-17; F. Smith. 2012. Food security and international agricultural trade regulation: old problems, new perspectives. En J. McMahon y M. Desta, eds. *Research handbook on the WTO Agriculture Agreement: new and*

- emerging issues in international agricultural trade law*. Cheltenham (Reino Unido), Edward Elgar Publishing; S. Tangermann. 2013. *Agriculture and food security group: a post-Bali food security agenda*. Ginebra (Suiza), ICTSD.
- 76 OCDE, 2014. *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014*. París.
- 77 T. Josling, 2014. The WTO, food security and the problem of collective action. Documento preparado para la Conferencia sobre la volatilidad de los precios de los alimentos, la seguridad alimentaria y las políticas comerciales, págs. 18-19 de septiembre de 2014, Banco Mundial, Washington, DC.
- 78 Véase también R. Sharma, 2007. *Developing country experience with the key policy issues of the Uruguay Round Agreement on Agriculture*. En A. McCalla y J. Nash, eds. *Reforming agricultural trade for developing countries*. Washington, DC, Banco Mundial; C. Laroche Dupraz y A. Postolle, 2013. Food sovereignty and agricultural trade policy commitments: how much leeway do West African nations have? *Food Policy*, 38(1): 115–125.
- 79 R. Bernabe, 2008. *Treatment of special products: implications of the Chair's May 2008 draft modalities text*. Ginebra (Suiza), ICTSD.
- 80 FAO. 2006. *Import surges: what are their external causes*. FAO Briefs on Import Surges. Roma.
- 81 Véase la OMC. 2015. Ayuda interna. Página Web acerca del Acuerdo sobre la Agricultura (disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_intro03_domestic_s.htm).
- 82 R. Banga. 2015. *Greening of subsidies and food security*. Ponencia realizada en el Foro mundial sobre los productos básicos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Ginebra (Suiza), 13-14 de abril de 2015.
- 83 W. Martin y K. Anderson. 2012. *Export restrictions and price insulation during commodity price booms*. *American Journal of Agricultural Economics*, 94(2): 422–427.
- 84 Declaración de Malabo sobre la aceleración del crecimiento y la transformación de la agricultura en pro de la prosperidad común y la mejora de los medios de vidas, aprobada en junio de 2014, en Malabo (Guinea Ecuatorial) (disponible en http://pages.au.int/sites/default/files/Malabo%20Declaration%202014_11%2026-.pdf).
- 85 Unión Africana. 2015. *Implementation strategy and road map to achieve the 2025 vision on CAADP: operationalizing the 2014 Malabo Declaration on Accelerated African Agricultural Growth and Transformation for Shared Prosperity and Improved Livelihood*. Addis Abeba.
- 86 Los medios de ejecución identificados en los ODS también incluyen, además del comercio, la financiación, la tecnología, la creación de capacidad y cuestiones sistémicas (como, por ejemplo, la estabilidad macroeconómica, la coherencia de las políticas y el respeto del margen de acción normativa de los países para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible).
- 87 Para consultar los diferentes puntos de vista sobre estos temas véanse von Braun y Díaz-Bonilla, 2008 (véase la nota 35).
- 88 OCDE. *Informe de cooperación para el desarrollo 2014. La movilización de recursos para el desarrollo sostenible*. París.
- 89 El CAD de la OCDE es un foro internacional integrado por 29 países, que incluye a los principales proveedores de ayuda exterior, cuya misión consiste en fomentar la cooperación al desarrollo y otras políticas con el fin de contribuir al desarrollo sostenible, también el crecimiento económico en favor de los pobres, la reducción de la pobreza, la mejora del nivel de vida en los países en desarrollo y un futuro en el que ningún país dependa de la ayuda.
- 90 *Informe europeo sobre el desarrollo 2015. Asociar la financiación y las políticas para aplicar una agenda de desarrollo transformadora después de 2015*. 2015. Bruselas, el Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI), en colaboración con el Centro Europeo de Gestión de Políticas de Desarrollo (ECDPM), el Instituto de Desarrollo Alemán (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) (GDI/DIE), la Universidad de Atenas (Departamento de Economía, División de Economía y Desarrollo Internacional) y la Red de perspectivas del sur (Southern Voice Network).
- 91 *Ibid.*
- 92 ODI. 2015 *Designing the development agency of the future: framing paper*. Londres.
- 93 K. Rana. 2007. Economic diplomacy: the experience of developing countries. En N. Bayne y S. Woolcock, eds. *The new economic diplomacy: decision making and negotiations in international relations*, págs. 201–20. Londres, Ashgate Publishing Limited.
- 94 ODI, 2015 (véase la nota 92).
- 95 European Centre for Development Policy Management (ECDPM). Dossier: Financing for development. Página Web (disponible en: <http://ecdpm.org/dossiers/financing-for-development/>).
- 96 *Ibid.*



Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura



NUESTRAS PRIORIDADES

Los objetivos estratégicos de la FAO

Lograr los objetivos de la FAO de erradicar el hambre y la pobreza es un reto complejo. Hoy en día, gracias a importantes cambios en la manera de trabajar de la Organización, la FAO es más adecuada, más sencilla y más flexible, y sus actividades obedecen a cinco objetivos estratégicos. La FAO nueva y mejorada tiene una oportunidad real de ganar la batalla contra el hambre, la malnutrición y la pobreza rural.

AYUDAR A ELIMINAR EL HAMBRE, LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA MALNUTRICIÓN

Contribuimos a la erradicación del hambre fomentando políticas y compromisos políticos destinados a respaldar la seguridad alimentaria y asegurándonos de que se dispone de información actualizada sobre los desafíos y las soluciones del hambre y la nutrición y de que dicha información es accesible.

HACER QUE LA AGRICULTURA, LA ACTIVIDAD FORESTAL Y LA PESCA SEAN MÁS PRODUCTIVAS Y SOSTENIBLES

Promovemos políticas y prácticas basadas en hechos comprobados para respaldar sectores agrícolas muy productivos (cultivos, ganadería, silvicultura y pesca), asegurando al mismo tiempo que la base de recursos naturales no sufra en el proceso.

REDUCIR LA POBREZA RURAL

Ayudamos a los campesinos pobres a obtener acceso a los recursos y servicios que necesitan, en especial los de empleo rural y protección social, para trazar un camino que les permita salir de la pobreza.

PROPICIAR SISTEMAS AGRÍCOLAS Y ALIMENTARIOS INCLUSIVOS Y EFICIENTES

Ayudamos a crear unos sistemas alimentarios seguros y eficientes que sirvan de apoyo a una agricultura de pequeñas explotaciones y reduzcan la pobreza y el hambre en las zonas rurales.

INCREMENTAR LA RESILIENCIA DE LOS MEDIOS DE VIDA ANTE LAS AMENAZAS Y CRISIS

Ayudamos a los países a prepararse para las catástrofes naturales o provocadas por el hombre reduciendo su riesgo y potenciando la resiliencia de sus sistemas agrícolas y alimentarios.

2015-16

El estado de los mercados de productos básicos agrícolas

**Comercio y seguridad alimentaria:
lograr un mayor equilibrio entre las prioridades
nacionales y el bien colectivo**

El comercio mundial de productos agrícolas y alimentarios ha crecido rápidamente en las últimas décadas, con el aumento de los países en este comercio, como exportadores o importadores. Se prevé que esta tendencia continúe durante los próximos decenios. En consecuencia, el comercio desempeñará un papel cada vez más importante al influir en el alcance y la naturaleza de la seguridad alimentaria en todas las regiones del planeta. El desafío, por lo tanto, consiste en asegurarse de que la expansión del comercio agrícola contribuya, y no perjudique, a la eliminación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición.

El objetivo de la presente edición de *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas* es de reducir la actual polarización de las opiniones sobre los efectos del comercio agrícola en la seguridad alimentaria y la manera en que este debería gobernarse para conseguir que una mayor apertura al comercio beneficie a todos los países. Al ofrecer datos y aclaraciones sobre una variedad de temas, el informe pretende contribuir a un debate más informado sobre las opciones en materia de políticas así como señalar las mejoras necesarias en los procesos normativos en el contexto de los cuales se realizan esas elecciones.



ISBN 978-92-5-308931-4



9 789253 089314

15090S/1/12.15