



El comercio y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2: opciones de políticas y sus compensaciones recíprocas

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 (ODS 2) compromete a los gobiernos a **“poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”**. Las cinco metas específicas relativas al ODS 2 consisten en lograr mejoras en una serie de cuestiones: poner fin al hambre (2.1); poner fin a todas las formas de malnutrición (2.2); duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala (2.3); asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimento (2.4); y mantener la diversidad genética (2.5). Estas metas se complementan con las tres metas relativas a los medios de ejecución.

2 HAMBRE CERO



Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

2.1 De aquí a 2030, **poner fin al hambre** y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.

2.2 De aquí a 2030, **poner fin a todas las formas de malnutrición**, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.

2.3 De aquí a 2030, **duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala**, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas.

2.4 De aquí a 2030, **asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción**, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo.

2.5 De aquí a 2020, **mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados** y sus correspondientes especies silvestres, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos y su distribución justa y equitativa, según lo convenido internacionalmente.

Estas metas son ambiciosas, teniendo en cuenta la situación actual. Según las estimaciones más recientes, casi 690 millones de personas, es decir, el 8,9 por ciento de la población mundial, están subalimentadas y el 10 por ciento de la población global vive en la pobreza extrema, la mayor parte de las cuales trabaja en el sector agrícola. Al mismo tiempo, los sistemas de producción agrícola afrontan varios desafíos medioambientales relacionados con la salud del suelo, las emisiones de gases de efecto invernadero, la conversión de la tierra, la pérdida de diversidad biológica, el uso y la contaminación del agua y la huella material.

Las políticas comerciales y otras políticas conexas desempeñan una función significativa en este contexto, ya que los gobiernos utilizan a menudo estas medidas para lograr la seguridad alimentaria, así como objetivos de desarrollo agrícola. Entre las políticas que pueden afectar al comercio y los mercados figuran las **medidas aduaneras** (por ejemplo, aranceles, restricciones a las exportaciones o medidas no arancelarias) y las **medidas de ayuda interna adoptadas “dentro de las fronteras”**, como las subvenciones a los insumos y los productos, el sostenimiento de los precios del mercado, las inversiones públicas en infraestructuras y en investigación y desarrollo (I+D), y algunos tipos de programas de sostenimiento de los ingresos. Los efectos en el plano nacional e internacional de cada una de estas medidas de políticas pueden diferir dependiendo, entre otras cosas, de si el país es exportador o importador neto, un país productor o consumidor pequeño o grande, y de la manera en que se proyectan y aplican estas políticas. Asimismo, los efectos podrían diferir en función del plazo (corto o largo).

Dado que algunas de estas medidas de políticas pueden tener efectos en la producción y distorsionar el comercio, no solo están sujetas a límites bajo el sistema comercial multilateral, sino que además dos de las tres **metas del ODS 2**

relativas a los medios de ejecución se centran en mejorar el funcionamiento de los mercados agropecuarios. Específicamente, la **meta 2.b** compromete a los países a:

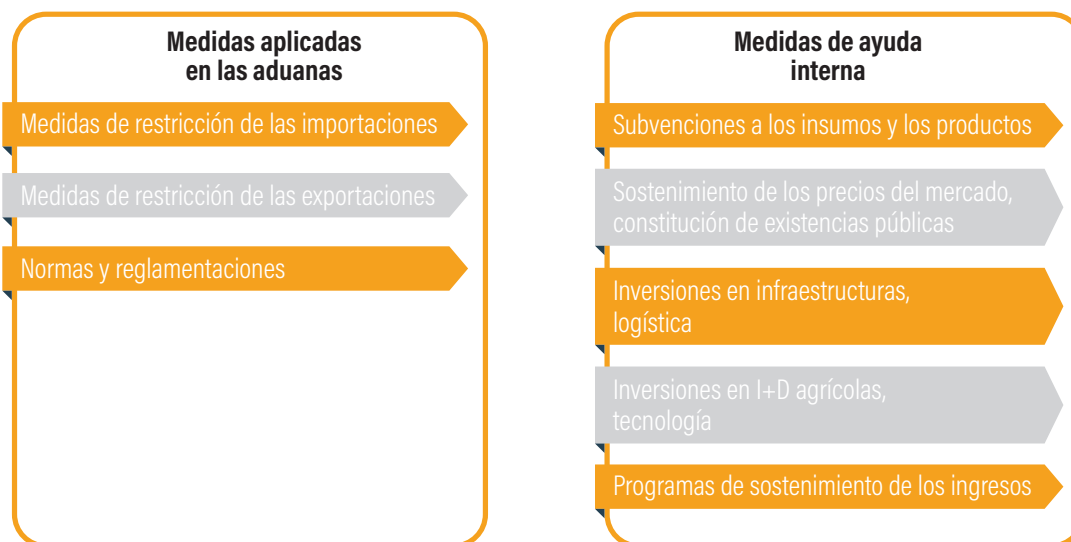
“Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, incluso mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvención a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo”.

Además, la **meta 2.c** compromete a los países a:

“Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a la información sobre los mercados, incluso sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos”.

En este contexto, cuando los encargados de formular políticas consideran utilizar medidas de políticas comerciales y de otras políticas conexas para lograr el ODS 2, es importante reconocer que **cada una de las metas relativas al ODS 2, así como el propio comercio, a menudo constituyen prioridades específicas de las políticas en muchos países.** La combinación óptima de políticas necesaria para afrontar el hambre y asegurar el acceso a los alimentos para las personas pobres, por ejemplo, es probablemente diferente de las políticas necesarias para mejorar la productividad agrícola o para respaldar la adopción de prácticas de producción sostenibles desde el punto de vista ambiental, y es posible que entre en conflicto con ellas. En consecuencia, una política proyectada para lograr una meta específica puede tener consecuencias negativas no deseadas que socavan el logro de otras metas, no solo dentro del país donde se aplica la medida, sino también entre asociados comerciales. Por lo tanto, es importante que los encargados de formular

Panorama general de posibles medidas de políticas que afectan al comercio y los mercados



políticas **determinen las esferas en las que pueda ser difícil conjugar objetivos normativos contrapuestos**, así como **posibles formas de abordarlas**.

La reducción de los aranceles de importación elevados y la eliminación gradual de los contingentes arancelarios en relación con un producto dado, por ejemplo, pueden contribuir a abordar las prioridades de las metas 2.1 y 2.2 de los ODS por medio de la diversificación del suministro de alimentos saludables y la disminución de los precios de los alimentos. Esto se consigue gracias a que las reducciones de los aranceles promueven la circulación de alimentos de regiones con bajos costos de producción y abundantes suministros hacia zonas con elevados costos de producción y suministros insuficientes, lo que puede ser especialmente pertinente para países con una alta dependencia de alimentos importados. No obstante, al mismo tiempo puede que esto tenga implicaciones para los productores en los países importadores, cuyos ingresos podrían verse afectados por la competencia de las importaciones, lo que en consecuencia afectaría negativamente al logro de la meta 2.3 de los ODS. Estas inquietudes exigen un enfoque progresivo para la liberalización del comercio apoyado por cláusulas de salvaguardia en acuerdos comerciales internacionales, con miras a afrontar episodios de aumentos repentinos de las importaciones o caídas de los precios (la formulación apropiada de esas cláusulas de salvaguardia sigue siendo objeto de debate en la Organización Mundial del Comercio [OMC]).

La reducción de los aranceles de importación también puede tener consecuencias para el logro de los objetivos de sostenibilidad medioambiental (prioridades con arreglo a la meta 2.4 de los ODS) si los asociados comerciales aplican diferentes requisitos ambientales. En tal situación, la supresión de los aranceles puede poner a los agricultores de países con reglamentaciones más estrictas en una situación de desventaja competitiva y provocar la fuga de carbono. A fin de afrontar este problema, las políticas encaminadas a respaldar la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, como los impuestos al carbono, podrían complementarse con medidas aduaneras como ajustes arancelarios para evitar la fuga de carbono y establecer condiciones de igualdad. No obstante, en virtud de las normas actuales de la OMC, la capacidad de los países para introducir esos aranceles está limitada por aranceles consolidados y el principio de no discriminación.

La aplicación de **restricciones a las exportaciones** también proporciona un ejemplo de las prioridades contrapuestas entre distintos objetivos normativos; en particular, entre objetivos a corto y más largo plazo en el mercado interno, así como entre los objetivos normativos de dos o más asociados comerciales. Las restricciones a las exportaciones a menudo se utilizan con el fin de abordar las inquietudes internas en materia de seguridad alimentaria relacionadas con la disponibilidad de alimentos o el aumento de sus precios. De modo inmediato, esas medidas pueden, de hecho, impulsar la disponibilidad de alimentos y evitar que sus precios aumenten en los mercados internos, lo

que mejora el acceso a los alimentos y contribuye al logro de las metas 2.1 y 2.2 de los ODS. No obstante, incluso a corto plazo, esto tiene implicaciones para los ingresos de los productores (meta 2.3 de los ODS), que pueden reducirse significativamente debido a la bajada de los precios de los alimentos. Además, a medio y largo plazo, los efectos iniciales de la política pueden invertirse si los agricultores responden a la disminución de los incentivos de precios y la incertidumbre normativa reduciendo la superficie cultivada con el producto afectado en la siguiente campaña agrícola e igualmente disminuyendo la inversión en la explotación agrícola. Esto puede provocar una menor producción y precios más elevados a medio y largo plazo, lo que mitiga las implicaciones positivas iniciales de la medida para las metas 2.1 y 2.2 de los ODS.

Lo más importante es que la aplicación de restricciones a las exportaciones puede socavar la consecución de las metas 2.1 y 2.2 de los ODS en los países importadores, al reducir la disponibilidad de alimentos en los mercados mundiales y contribuir al aumento de los precios, en especial si muchos países exportadores aplican simultáneamente las medidas. Por lo tanto, el compromiso establecido en la meta 2.b de “corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales” también debería considerarse como un llamado a frenar las restricciones a las exportaciones (es decir, a diferencia de un énfasis más limitado en las subvenciones a la exportación). Si bien el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC contiene algunas disposiciones sobre este tema, estas hacen relativamente poco para proteger a los consumidores de ingresos bajos en países pobres importadores de alimentos frente a la imposición de restricciones a las exportaciones de productos alimenticios durante las subidas repentinas de los precios en los mercados mundiales.

Entre las medidas de ayuda interna adoptadas dentro de las fronteras, las **subvenciones a los insumos y los productos**, así como las medidas de sostenimiento de los precios del mercado, figuran entre los elementos más controvertidos de las políticas agrícolas de los gobiernos. Una de las razones es que esas medidas pueden implicar importantes disyuntivas entre diferentes objetivos normativos. Las subvenciones a los insumos, por ejemplo, pueden ser cruciales para mejorar la productividad agrícola y reducir los costos de producción de los agricultores, con implicaciones positivas para la meta 2.3 de los ODS. **Las medidas de sostenimiento de los precios del mercado** pueden encaminarse directamente a mejorar los ingresos de los productores, proporcionando un punto de venta garantizado y precios más previsibles que los que se pueden alcanzar en el mercado abierto, lo que tiene implicaciones positivas similares para la meta 2.3 de los ODS.

No obstante, además de los elevados costos fiscales y la carga administrativa asociados con las subvenciones a los insumos y las medidas de sostenimiento de los precios del mercado, puede que esas medidas tengan consecuencias en el plano internacional sobre los ingresos de los productores entre asociados comerciales (meta 2.3 de los ODS). Tal vez los agricultores en el país importador no puedan competir

con los productos importados en el mercado interno si no tienen acceso a niveles de ayuda interna similares a los que tienen los agricultores en el país exportador. Además, las medidas pueden acarrear una asignación ineficiente de los recursos productivos y exacerbar las presiones ambientales. Asimismo, pueden tener implicaciones negativas para el cumplimiento de las prioridades de sostenibilidad medioambiental (meta 2.4 de los ODS), incluso en el país en que se aplican, si promueven la producción de productos con elevadas emisiones de gases de efecto invernadero. Para abordar estas inquietudes, los gobiernos pueden considerar la posibilidad de proporcionar incentivos adicionales mediante las políticas, por ejemplo, ciertas medidas de gestión de riesgos para promover la adopción de prácticas agrícolas climáticamente inteligentes. Sin embargo, esas medidas pueden clasificarse como ayuda del “compartimento ámbar” con arreglo a las normas actuales en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC y pueden, por lo tanto, estar sujetas a límites.

En general, las normas comerciales internacionales, según se definen en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, brindan un importante margen de maniobra para que los gobiernos presten apoyo a la agricultura. Si bien imponen algunas limitaciones a las subvenciones que están directamente vinculadas con la producción, eximen de toda limitación a las medidas llamadas del “compartimento verde” que no causan sino efectos mínimos de distorsión del comercio. Entre estas medidas figuran las **inversiones públicas en infraestructuras**, como instalaciones de almacenamiento que pueden mejorar los precios de los agricultores (lo que repercute en la meta 2.3 de los ODS), carreteras rurales que conectan a los productores con los mercados (lo que repercute en la meta 2.3 de los ODS), y aumentos de la eficiencia en el comercio y la logística que pueden reducir el desperdicio de alimentos y llevar los productos de las explotaciones agrícolas a donde son necesarios con rapidez (lo que repercute en las metas 2.1 y 2.2 de los ODS). De manera similar, las **inversiones públicas en I+D** tienen algunas de las tasas de rendimiento más altas entre todas las medidas de desarrollo rural, con implicaciones positivas para la productividad agrícola, la nutrición y la seguridad alimentaria (lo que repercute en las metas 2.1 a 2.3 de los ODS). Desde la perspectiva del comercio, y en contraste con las subvenciones a los insumos o los productos, esas medidas de ayuda no implican transferencias a productores individuales, sino más bien al sector en conjunto, y a menudo se centran en la provisión de bienes públicos. Dependiendo de las circunstancias específicas, el aumento del gasto público en estos tipos de medidas puede ofrecer a muchos países una solución que beneficie a todos.

De hecho, la **meta 2.a de los ODS**, tercera meta relativa a los medios de ejecución prevista en el ODS 2, compromete a los países a:

“Aumentar, incluso mediante una mayor cooperación internacional, las inversiones en infraestructura rural, investigación y servicios de extensión agrícola, desarrollo tecnológico y bancos de genes

de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agropecuaria en los países en desarrollo, particularmente en los países menos adelantados”.

Finalmente, si bien las políticas comerciales y agrícolas pueden repercutir directamente en los resultados respecto del ODS 2 por medio de sus efectos en la producción y los mercados, las políticas en otras esferas también pueden ser importantes, en particular en ámbitos como el medio ambiente, la energía y la salud y la nutrición. Los marcos públicos que afectan al funcionamiento de los mercados en estas esferas pueden traducirse directamente en repercusiones en la seguridad alimentaria y la nutrición y en sostenibilidad de la agricultura y, por consiguiente, deben formar parte de un paquete holístico de políticas complementarias.

Con miras a avanzar, un esfuerzo deliberado para asegurar la complementariedad y las sinergias entre las políticas comerciales y agrícolas puede contribuir considerablemente a garantizar la eficacia de las medidas normativas y a resolver algunas de las compensaciones recíprocas asociadas a esas medidas. Por ejemplo, hay muchos casos en los que los encargados de formular las políticas proporcionan a los agricultores incentivos para producir, por ejemplo a través de subvenciones a los insumos y medidas de sostenimiento de los precios del mercado, al tiempo que aplican restricciones a las exportaciones que tienen el efecto contrario sobre los incentivos a los productores. La mejora de la coordinación entre los distintos ministerios y organismos responsables de la formulación y aplicación de las políticas agrícolas y comerciales puede ayudar a resolver esas incongruencias. Además, deberían llevarse a cabo un análisis y un debate significativos en el contexto de los acuerdos multilaterales, a fin de tener en cuenta la naturaleza de las medidas que podrían contribuir al logro del ODS 2 y las obligaciones pertinentes en cuestión. Por ejemplo, en virtud de las normas de la OMC, los gobiernos tendrán que ir más allá del énfasis limitado en la eliminación de las subvenciones a las exportaciones agrícolas y adoptar un enfoque más amplio en relación con los indicadores de los progresos que abarque la gama de medidas que afectan al comercio y los mercados en los sistemas agrícolas y alimentarios mundiales.

Este debate sobre los vínculos entre el comercio y el ODS 2 es de especial relevancia en el contexto actual. La crisis de la COVID-19 es un recordatorio de la importancia del comercio internacional para mitigar los efectos de las perturbaciones, proteger los medios de vida y garantizar la seguridad alimentaria de millones de personas en todo el mundo. El sistema de comercio internacional y, más en general, la cooperación y la coordinación internacionales, son cruciales en este momento para asegurar que la respuesta de los países a la crisis contribuya a mejorar, y no a exacerbar, la situación mundial del hambre y la malnutrición.

Para obtener más información, contacte

Mercados y Comercio - Desarrollo económico y social
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Roma, Italia
E-mail: trade-markets@fao.org
Sito web: www.fao.org/economic/est/trade-and-markets-home/

