



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

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

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

# COMITÉ DE PROBLEMAS DE PRODUCTOS BÁSICOS

**71.º período de sesiones**

**Roma, 4-6 de octubre de 2016**

**EL ESTADO DE LOS MERCADOS DE PRODUCTOS BÁSICOS  
AGRÍCOLAS (SOCO) 2015-16.  
COMERCIO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA**

## Resumen

La relación entre el comercio y la seguridad alimentaria y la nutrición está captando cada vez más la atención de las agendas de comercio y de desarrollo. La erradicación del hambre en el mundo para 2030 es una meta clave de la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el comercio es uno de los medios para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Dada la continua evolución de los patrones de consumo y producción, se prevé que el comercio mundial de productos agrícolas seguirá aumentando en el próximo decenio, lo que traerá aparejadas importantes repercusiones en lo que respecta al alcance y la naturaleza de la seguridad alimentaria en todas las regiones del planeta.

En estas circunstancias, en la edición 2015-16 de *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas (SOCO)* se considera que la pertinencia de las opciones alternativas de política comercial está determinada en gran medida por procesos de transformación económica a más largo plazo y el papel que desempeña el sector agrícola en esos procesos. Además, hacer que las políticas comerciales contribuyan a la seguridad alimentaria implicará abordar las deficiencias de los procesos de gobernanza de la agricultura y la formulación de políticas comerciales, y fortalecer las sinergias entre esos procesos, a todos los niveles.

## Medidas que se proponen al Comité

Se invita al Comité a tener presente y deliberar sobre el contenido y los mensajes clave del presente documento y a considerar las siguientes recomendaciones para adoptar medidas de seguimiento:

- la necesidad de fortalecer las capacidades humanas e institucionales de los países en desarrollo, a fin de efectuar un mejor análisis de la incidencia de las políticas comerciales y

*Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes.*

*Pueden consultarse más documentos en el sitio [www.fao.org](http://www.fao.org)*



mr122

otras políticas conexas en la consecución de los objetivos de seguridad alimentaria y nutrición a más largo plazo;

- la prestación de mayor asistencia a países en desarrollo, a fin de facilitar el diálogo de políticas para mejorar la uniformidad y la coherencia entre las estrategias de desarrollo agrícola y los marcos y políticas relacionados con el comercio;
- el suministro de más ayuda a países en desarrollo para que participen en procesos comerciales y relacionados con el comercio en el plano regional y mundial, a fin de velar por que esos procesos sean congruentes con los objetivos de seguridad alimentaria de los países y apoyen su consecución.

Quizá el Comité también desee brindar asesoramiento en cuanto a la conveniencia de vincular el ciclo de producción del SOCO con el ciclo del CCP. El tema que ha de abordarse en futuras ediciones del SOCO podría ser objeto de debate de fondo en los períodos de sesiones del CCP.

*Las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:*

Boubaker Ben-Belhassen

Secretario del Comité de Problemas de Productos Básicos

Correo electrónico: [Boubaker.benbelhassen@fao.org](mailto:Boubaker.benbelhassen@fao.org)

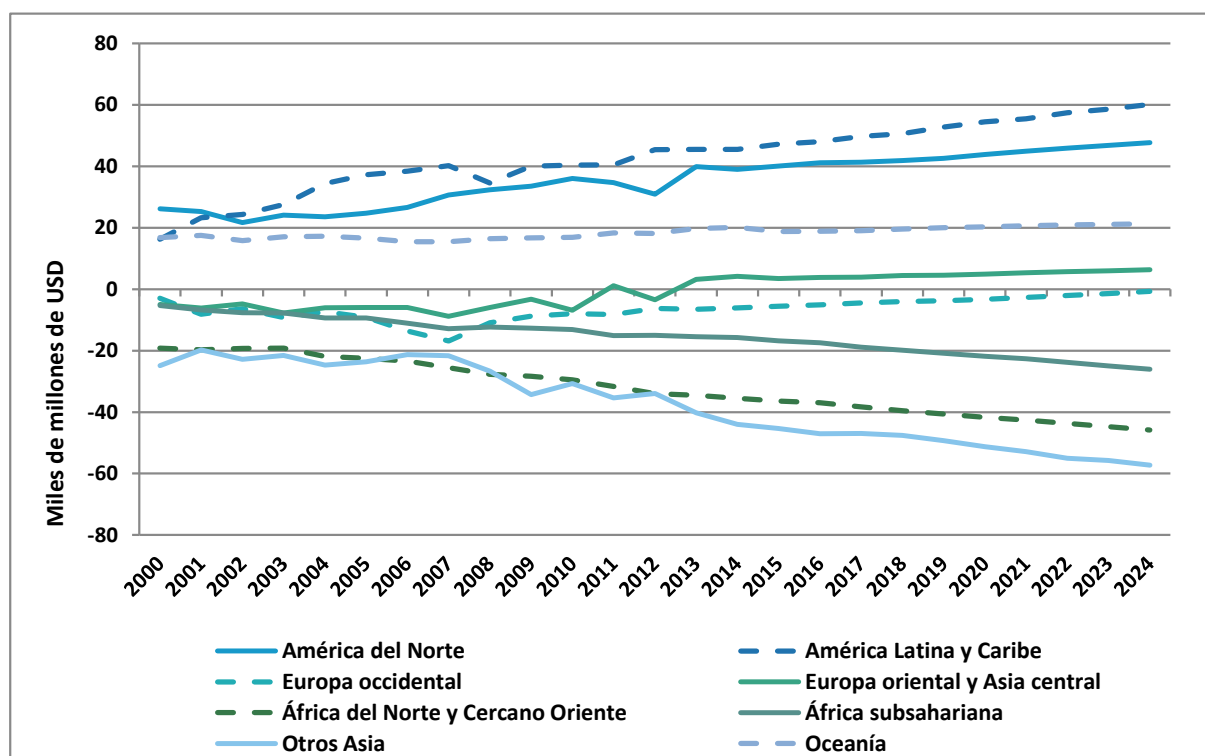
## I. Introducción

1. La relación entre el comercio y la seguridad alimentaria y la nutrición está captando cada vez más la atención de las agendas de comercio y de desarrollo. La erradicación del hambre en el mundo para 2030 es una meta clave de la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el comercio es uno de los medios para lograr este objetivo.
2. Dada la continua evolución de los patrones de consumo y producción, se prevé que el comercio mundial de productos agrícolas seguirá aumentando en los próximos decenios e influyendo en el alcance y la naturaleza de la seguridad alimentaria y la nutrición en todas las regiones del mundo. Por consiguiente, el reto consiste en cómo garantizar que la expansión del comercio agrícola contribuya, y no perjudique, a la eliminación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Este reto ha estado en primer plano cuando los gobiernos se esfuerzan por negociar los cambios que es necesario efectuar a los acuerdos mundiales en vigor sobre el comercio agrícola, para asegurar que el comercio traiga aparejada una mayor seguridad alimentaria.
3. Los vínculos entre el comercio y la seguridad alimentaria y la nutrición han sido objeto de un intenso debate tanto a nivel nacional como mundial y han pasado a ser un elemento central en numerosos debates y negociaciones relacionados con el comercio. Las diferentes interpretaciones de los conceptos, los enfoques y los métodos de análisis han dado lugar a un debate polarizado en materia de políticas, en el que algunos perciben el comercio como una amenaza y otros como una oportunidad. Uno de los desafíos clave común a estos debates es la compatibilidad entre las medidas dirigidas a atender las preocupaciones sobre la seguridad alimentaria nacional, por una parte, y sus efectos sobre la seguridad alimentaria de los asociados comerciales, por otra.
4. *El Estado de los mercados de productos básicos agrícolas (SOCO) 2015-16* apunta a reducir la actual polarización de puntos de vista sobre los efectos del comercio agrícola en la seguridad alimentaria y la manera en que este ha de gobernarse para garantizar que una mayor apertura comercial beneficie a todos los países. El informe sostiene que trasladar la atención de las ventajas y los inconvenientes 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.

## II. La naturaleza cambiante del comercio agrícola

5. Impulsado por la alta demanda, en particular de economías emergentes, el valor del comercio de productos agrícolas casi se ha triplicado en el último decenio. Entre las regiones importadoras netas, Asia es la que ha registrado un crecimiento más rápido, seguida de África del Norte, Oriente Medio y África subsahariana. América Latina encabeza el grupo de regiones exportadoras netas, seguida de América del Norte. Se prevé que el comercio mundial de productos alimentarios seguirá expandiéndose y algunas regiones pasarán cada vez más a ser exportadoras netas y otras importadoras netas, conforme se ilustra en la Figura 1.
6. El consumo mundial se inclina hacia productos de valor añadido, impulsado por un aumento de los ingresos, la población y la urbanización en los países en desarrollo, mientras que la demanda creciente de cereales secundarios se basa en una mayor demanda de alimento para animales y producción de biocombustibles en países desarrollados. La composición del comercio está evolucionando de tal manera que las exportaciones de productos básicos agrícolas se concentran cada vez más en unas pocas regiones, mientras que las importaciones están más distribuidas. Además, se prevé que la estructura del comercio, que difiere considerablemente según el producto básico y la región, seguirá evolucionando y se verá afectada no solo por las variables fundamentales del mercado sino también por la evolución de las relaciones comerciales bilaterales y regionales, el comercio entre empresas y las cadenas de valor mundiales.

**Figura 1. Evolución del comercio neto de productos agrícolas por región, 2000-2024**



Fuente: OCDE/FAO (2015). OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2015, París, Publicaciones de la OCDE.

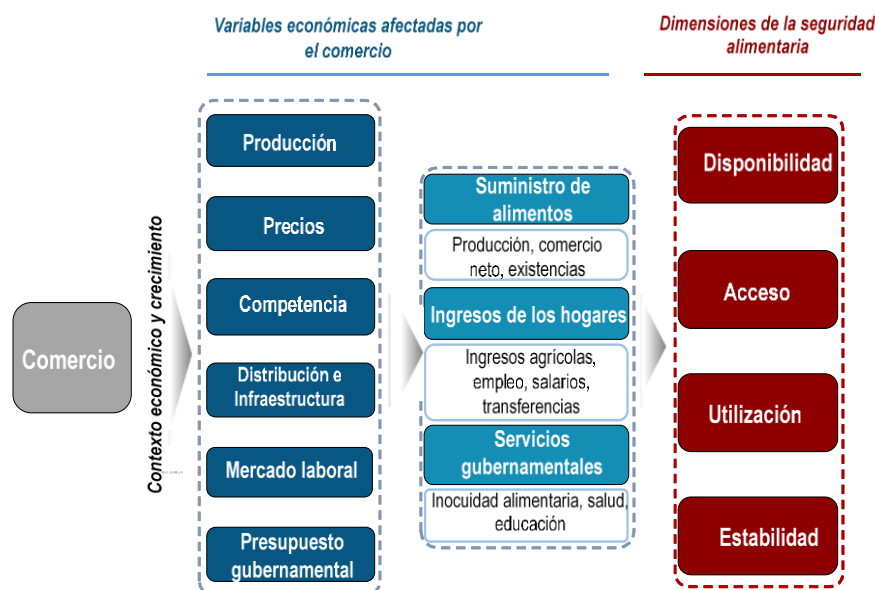
7. Se prevé que en el próximo decenio los precios reales seguirán su trayectoria descendente a largo plazo. Los precios de los alimentos han disminuido desde el nivel máximo alcanzado en 2011. En particular, dos años de abundancia de suministros presionaron aún más a la baja los precios de los cereales y las semillas oleaginosas. En lo sucesivo, se proyecta que el crecimiento de la productividad (favorecido por una disminución de los precios de los insumos) superará los incrementos cada vez más lentos de la demanda. Sin embargo, la experiencia pone de manifiesto que esta tendencia a la baja se ve interrumpida periódicamente por períodos de precios altos y fluctuantes, que pueden agravarse por fenómenos geopolíticos y meteorológicos y en particular por el cambio climático, lo que supone una gran amenaza a la seguridad alimentaria.

### III. Relación entre el comercio y la seguridad alimentaria

8. Los vínculos entre el comercio y la seguridad alimentaria y la nutrición son de por sí complejos y tienen varios canales de interacción que afectan simultáneamente a las diferentes dimensiones de la seguridad alimentaria: la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad. El comercio afecta a algunas variables económicas y sociales, como 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. Los cambios en estas variables afectan, en distinta medida, a las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria.

9. El comercio puede tener repercusiones tanto positivas como negativas en cada una de estas dimensiones, lo que afecta a diferentes variables económicas y sociales a corto, mediano y largo plazo. Los efectos a corto y largo plazo pueden producirse en diferentes direcciones y el efecto global del comercio en los diferentes pilares de la seguridad alimentaria puede ser heterogéneo.

**Figura 2. El comercio y los cuatro pilares de la seguridad alimentaria: los canales de interacción**



10. Una serie de factores subyacentes afectan a la manera en que el comercio se relaciona con los resultados en materia de seguridad alimentaria y en última instancia determinan si las repercusiones son positivas o negativas. Entre esos factores se encuentra el funcionamiento de los mercados internos de alimentos, la capacidad y la voluntad de los productores para responder a los incentivos cambiantes y la participación de los pequeños productores en los mercados. Las intervenciones en materia de política deben tomar en consideración los diversos factores subyacentes que influyen en los vínculos entre el comercio y la seguridad alimentaria.

11. La complejidad de los canales de interacción entre el comercio y la seguridad alimentaria hace que los países tengan experiencias muy diferentes, por lo que las repercusiones generales dependen en gran medida del contexto. En el SOCO 2015-16 se considera que el comercio en sí mismo no es ni una amenaza inherente ni una panacea en lo que respecta a la mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición, pero plantea retos y riesgos que es necesario considerar a la hora de tomar decisiones en materia de políticas.

#### **IV. Políticas comerciales y otras políticas conexas favorables a la seguridad alimentaria y la nutrición**

12. Las políticas comerciales son solo una de las múltiples categorías de políticas que pueden afectar a los flujos comerciales. Las medidas orientadas al consumidor como al productor pueden ser igualmente importantes en razón de sus efectos directos en los niveles de producción nacional y los efectos indirectos que los cambios en la producción nacional pueden tener en los flujos comerciales y los mercados mundiales. Las políticas de precios (que introducen un desfase entre los precios internos de los insumos y los productos y de aquellos que se impondrían de no existir esas medidas) pueden ser particularmente importantes, pero como pueden diseñarse y aplicarse de distintas maneras, es posible que tengan repercusiones bastante diferentes.

13. Los objetivos de las políticas comerciales y otras políticas conexas abordan diferentes dimensiones de la seguridad alimentaria y la nutrición, varían según los países y cambiarán con el tiempo. No hay un único instrumento de política que sea el más "adecuado". Los objetivos de las intervenciones normativas deben ser primordiales para determinar la idoneidad y orientar la formulación de las políticas relacionadas con el comercio.

14. 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. Sin embargo, es importante mirar más allá de las intervenciones normativas a corto plazo y sus posibles consecuencias en lo inmediato cuando se evalúa su eficacia a la hora de alcanzar los objetivos en materia de seguridad alimentaria.
15. Por ejemplo, un período de precios altos e inestables de los alimentos entre 2007 y 2008 dio lugar a una serie de respuestas normativas a corto plazo, debido a la falta de confianza en los mercados internacionales como fuente fiable de alimentos asequibles. A efectos de mitigar las repercusiones negativas que el creciente costo de los alimentos tiene en la pobreza y el hambre, muchas de las repuestas en materia de políticas comerciales se concentraron en restringir las exportaciones (en países exportadores netos) o reducir las barreras a la importación (en países importadores netos), a fin de garantizar suficientes suministros internos. Sin embargo, si bien esas políticas pueden ayudar a alcanzar los objetivos nacionales a corto plazo de aumentar la disponibilidad y reducir los precios de los alimentos, los posibles efectos negativos de estas políticas a mediano y largo plazo, tanto en el plano nacional como internacional (como el desincentivo a los agricultores debido a un entorno normativo incierto, una presión al alza en los precios internacionales debido a un ajuste del equilibrio entre la oferta y la demanda, y el agravamiento de la incertidumbre y la inestabilidad de los mercados de alimentos), pueden socavar considerablemente cualquier ganancia a corto plazo.
16. En cambio, abordar el debate desde la perspectiva de la dinámica a más largo plazo de la transformación estructural que caracteriza las vías de desarrollo de la mayoría de los países puede tener consecuencias significativas para la formulación y el uso de políticas comerciales compatibles con una mejora de la seguridad alimentaria. Para lograr una seguridad alimentaria a más largo plazo se necesitan políticas que promuevan incrementos sostenidos de la productividad agrícola, teniendo en cuenta el nivel de transformación económica estructural en una economía y la función de la comercialización agrícola.
17. 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 producto interno bruto y un porcentaje de empleo incluso mayor. En esta situación, los incentivos del gobierno cumplen una función crítica en la puesta en marcha de incrementos de la productividad, al brindar a una mayor cantidad de agricultores acceso a financiamiento y a mercados 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.
18. Durante un período definido en que se lleven a cabo intervenciones para promover inversiones privadas de mejora de la productividad, las políticas comerciales pueden ayudar a reducir los riesgos de producción y proporcionar la estabilidad necesaria para que los productores respondan favorablemente a los incentivos. Por otra parte, en economías más maduras en las que los mercados de insumos y productos funcionan de manera más eficiente, hay instrumentos adecuados de gestión de riesgos y la producción agrícola se comercializa ampliamente, el uso de enfoques intervencionistas puede resultar cada vez más perjudicial. En lugar de ello, quizá sea preferible que los gobiernos se retiren de las actividades comerciales permitiendo que el sector privado tome el control y liberalicen las políticas de comercio agrícola para liberar un mayor potencial de crecimiento agrícola. Desde esta perspectiva a más largo plazo, la pregunta no es si los países deberían abrir sus sectores agrícolas a una mayor competencia, sino cuándo y cómo habrían de hacerlo.
19. En este contexto, la idoneidad de opciones alternativas en materia de política comercial es determinada en gran medida por los procesos de transformación económica a más largo plazo y el papel del sector agrícola en dichos procesos. Se exhorta a prestar menos atención al análisis de las reacciones, a través de políticas a corto plazo, a las perturbaciones y a prestar en cambio mayor atención a enfoques de 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 de qué manera el comercio agrícola puede favorecer la seguridad alimentaria.

## V. Fortalecer los procesos normativos nacionales, regionales y mundiales para la seguridad alimentaria

20. 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 las normas de la Organización Mundial del Comercio otorgan 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. Sin embargo, se sigue debatiendo sobre el grado de flexibilidad al que pueden recurrir los países.

21. Es preciso lograr el equilibrio adecuado entre los beneficios de la acción colectiva derivados de las disciplinas sobre el uso de la política comercial y el margen de acción normativa que precisan los países en desarrollo, que debe determinarse en función de las necesidades específicas de cada país. El debate en torno a la búsqueda de un equilibrio con objeto de que los países puedan elegir libremente las políticas apropiadas para lograr la seguridad alimentaria nacional y, al mismo tiempo, no ocasionen perjuicios a terceros países se refleja en el diálogo en curso sobre “universalidad y diferenciación” en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Allí se reconoce que la consecución de objetivos comunes está sujeta a la consideración de las distintas capacidades, realidades y avances en materia de desarrollo de los diferentes países.

22. La gobernanza del comercio, así como la seguridad alimentaria y la nutrición, han sufrido a causa de la conexión deficiente entre estos procesos a todos los niveles. Estas deficiencias han agravado la falta de coherencia entre las prioridades y los enfoques relacionados con el comercio y han dificultado el establecimiento de un marco mundial para orientar la adopción de medidas en la esfera nacional. En última instancia, esto ha afectado a la capacidad de los países de formular políticas y estrategias comerciales coherentes que favorezcan una mejora de la seguridad alimentaria. Un ejemplo emblemático es el de los países menos adelantados de África, en los que las estrategias y los planes de inversión relacionados con la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición y el comercio se enmarcan generalmente en dos procesos separados, el Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP) y el Marco integrado mejorado (MIM), que implican la participación de diversos ministerios, partes interesadas, órganos regionales, socios en el desarrollo y fuentes de apoyo financiero. La escasa conexión entre estos procesos ha dado lugar a estrategias parciales y ocasiones perdidas de aprovechar las oportunidades del mercado.

23. Trasladar la atención de las ventajas y los inconvenientes de “políticas” específicas (por ejemplo, instrumentos para lograr objetivos sectoriales generales) hacia la solución de las deficiencias de los “procesos” de gobernanza que orientan los debates sobre políticas y la toma de decisiones en materia de comercio y agricultura (es decir, las interacciones y las fuerzas contrapuestas que establecen esos objetivos sectoriales generales) ayudará a alcanzar un consenso sobre los objetivos comunes y compartidos y determinar las combinaciones de “políticas” más apropiadas para lograrlos; a determinar el margen de acción normativa y su uso apropiado; a aumentar la coherencia y previsibilidad de las políticas; y a conciliar los objetivos nacionales y mundiales en materia de seguridad alimentaria.

24. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se hace especial hincapié en la seguridad alimentaria y la nutrición y el comercio internacional. Mientras que la seguridad alimentaria y la nutrición quedan claramente enmarcadas en el Objetivo 2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (“poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”), el comercio figura entre los medios de ejecución, que abarcan no solo los recursos financieros y la transferencia de tecnología para la ejecución de los ODS sino también la reforma estructural de la arquitectura financiera y comercial internacional. Si bien los vínculos específicos entre el comercio y la seguridad alimentaria y la nutrición no están claramente estructurados en el marco de los ODS, el hecho de que haya metas relacionadas con el comercio dentro de varias metas da un margen para fortalecer el papel del comercio al tratar temas fundamentales como el crecimiento económico, la desigualdad, el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria y la nutrición.

25. En definitiva, la capacidad de realizar el potencial de transformación de los ODS también depende de la realización de los compromisos del proceso de financiación para el desarrollo y la aclaración de la función de los medios de ejecución y los recursos conexos, lo cual a su vez guarda relación con la reforma actual de la asistencia oficial para el desarrollo. La nueva visión que está cobrando forma entre los países donantes sitúa al comercio en el centro de la cooperación internacional, en la que los donantes transforman las relaciones basadas en la ayuda en relaciones comerciales y se reconoce que las políticas comerciales y otras políticas conexas pueden desempeñar un papel importante en la creación de las condiciones propicias para facilitar la transformación estructural. Por ende, para concretar las oportunidades que el comercio puede ofrecer para mejorar la seguridad alimentaria, los debates sobre el comercio y las políticas y los acuerdos comerciales tendrán que trascender los temas técnicos y mejorar la consideración y conciliación de los vínculos entre el margen de acción normativa, la transformación estructural y la movilización de recursos.

## **VI. Medidas que se proponen al Comité**

26. En vista de la importancia que se atribuyó al comercio como medio de ejecución en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, tal vez el Comité desee tomar nota de los siguientes mensajes clave del SOCO 2015-16:

- a) las políticas comerciales y otras políticas conexas deben formularse como parte de un conjunto más amplio de políticas y deben otorgar prioridad a objetivos de transformación estructural a largo plazo por encima de los intereses políticos o comerciales a corto plazo;
- b) 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 y la nutrición;
- c) para hacer que las políticas comerciales contribuyan a la seguridad alimentaria y la nutrición será necesario que los responsables de la formulación de políticas logren un equilibrio entre los objetivos contrapuestos y mejoren la coherencia entre los procesos de formulación de políticas relacionadas con la agricultura y el comercio, lo que a su vez requiere capacidad de liderazgo y compromiso político.

27. En lo que respecta a las medidas de seguimiento, tal vez el Comité desee considerar las siguientes recomendaciones:

- a) la necesidad de fortalecer las capacidades humanas e institucionales de los países en desarrollo, a fin de efectuar un mejor análisis de la incidencia de las políticas comerciales y otras políticas conexas en la consecución de los objetivos de seguridad alimentaria a más largo plazo;
- b) la prestación de mayor asistencia a países en desarrollo, a fin de facilitar el diálogo de políticas para mejorar la uniformidad y la coherencia entre las estrategias de desarrollo agrícola y los marcos y políticas relacionados con el comercio;
- c) el suministro de más ayuda a países en desarrollo para que participen en procesos comerciales y relacionados con el comercio en el plano regional y mundial, a fin de velar por que esos procesos sean congruentes con los objetivos de seguridad alimentaria de los países y apoyen su consecución.

28. Quizá el Comité también desee brindar asesoramiento en cuanto a la conveniencia de vincular el ciclo de producción del SOCO con el ciclo del CCP. Los temas que han de abordarse en futuras ediciones del SOCO podría ser objeto de debate de fondo en los períodos de sesiones del CCP.