



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
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

S

COMISIÓN EUROPEA DE AGRICULTURA

42.ª REUNIÓN

Budapest (Hungría), 19-21 de enero de 2022

Una mejor producción para incrementar el acceso a alimentos variados y nutritivos

Resumen

Este documento de antecedentes ofrece información y un análisis sobre el modo de mejorar el acceso a alimentos diversos y nutritivos en Europa y Asia central. Más concretamente, explica el papel que desempeña la diversificación y cómo y por qué esta puede aumentar la producción, la productividad, el crecimiento económico, la inclusión social y los resultados ambientales positivos. Se invita a los miembros a examinar la pertinencia de este enfoque para la región, así como las recomendaciones sobre políticas a favor de la diversificación respecto de tres factores determinantes del acceso a alimentos diversos y nutritivos que han mostrado un dinamismo considerable en los últimos años: los mercados, la digitalización y las finanzas.

I. Introducción

1. La región de Europa y Asia central está avanzando en general en la reducción de la malnutrición. Sin embargo, no está haciendo progresos en lo que se refiere al sobrepeso infantil, la obesidad en adultos, las carencias de micronutrientes (principalmente de hierro) y la lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses de vida (FAO, 2021). Son necesarios un cambio de mentalidad más profundo y políticas y medidas audaces para abordar los problemas de inseguridad alimentaria y nutrición y prevenir la obesidad y el sobrepeso. Entre 2012 y 2016, la prevalencia de la obesidad en adultos en todos los países de la región se incrementó del 21,5 % al 23,2 %. El rápido aumento de la obesidad suscita una preocupación creciente, especialmente en Asia central, donde el aumento del 14 % registrado entre 2012 y 2016 fue superior a la media mundial del 11 % y a la media regional del 8 %. Aunque los datos sobre la obesidad infantil en la región son escasos y necesitan ser actualizados, se estima que la prevalencia del sobrepeso en niños menores de 5 años en los países de la CEA-15¹ podría ser más del doble del nivel mundial².

¹ La CEA-15 incluye los siguientes países: Albania, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, Macedonia del Norte, Montenegro, la República de Moldova, Serbia, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán. La CEA-18 incluye estos 15 países más otros tres —la Federación de Rusia, Turquía y Ucrania— que, juntos, representan el 70 % de la población total de 18.

² FAO. 2021. *Europe and Central Asia — Regional Overview of Food Security and Nutrition 2021: Statistics and trends*. Budapest. (También disponible en <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb7493en>).

2. Las desigualdades, el sobrepeso y la obesidad son, como demuestran los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), problemas clave en la región. Las cifras provisionales para 2020 y 2021 indican que estos se han agravado debido a la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), que ha socavado los progresos que la región estaba realizando hacia el logro de los ODS. Durante el período 2010-15, la pobreza extrema ya era inferior al 1 %, en promedio, y en algunos países de la región donde la prevalencia era superior al 10 % se había reducido a la mitad. La pobreza, que según los umbrales nacionales de pobreza se había reducido considerablemente desde 2010, es decisiva porque el costo y la asequibilidad de las dietas saludables determinan las opciones alimentarias y, en última instancia, la seguridad alimentaria y la salud de una persona. En 2020, aproximadamente el 18 % de la población de los países de la CEA-14³ no podía permitirse una dieta saludable. Se necesitan políticas apropiadas para reducir los precios de los alimentos o aumentar los ingresos de millones de personas en la región.

3. Entre las principales medidas adoptadas en la región para combatir eficazmente todas las formas de malnutrición, según se indica en las Directrices voluntarias sobre los sistemas alimentarios y la nutrición⁴, se incluye el establecimiento de cadenas de suministro alimentario sostenibles. Estas cadenas garantizan dietas saludables en el contexto de la sostenibilidad económica, social y medioambiental, así como del cambio climático. Es decir, tratan de hacer más asequibles las dietas saludables al tiempo que se tienen en cuenta compensaciones recíprocas de orden social, económico y ambiental más amplias. La transformación de los sistemas agroalimentarios constituye un desafío que debe abordarse de forma holística, al que el Marco estratégico de la FAO responde con las cuatro aspiraciones de una mejor producción, una mejor nutrición, un mejor medio ambiente y una vida mejor. El objetivo principal de este documento es analizar cómo el establecimiento de sistemas agroalimentarios sostenibles podría contribuir a la formulación de políticas que aumenten la disponibilidad de alimentos más diversos y saludables para la región.

4. El enfoque de sistemas agroalimentarios se define como “el recorrido de los alimentos desde la explotación agrícola hasta la mesa, incluidos los momentos en que se cultivan, pescan, cosechan, elaboran, envasan, transportan, distribuyen, comercializan, adquieren, preparan, consumen y eliminan”⁵. Este enfoque holístico también se contempla en la estrategia “de la granja a la mesa” del Pacto Verde Europeo, con la que se pretende lograr, entre otras cosas, un impacto ambiental neutro o positivo, la adaptación al cambio climático, la reversión de la pérdida de biodiversidad y el aumento de las oportunidades comerciales, garantizando al mismo tiempo que todo el mundo tenga acceso a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos y que los ingresos de los productores primarios mejoren⁶.

5. En la Sección II se resumen los principales problemas de Europa y Asia central que impiden que la producción garantice a los consumidores un mejor acceso a alimentos diversos y nutritivos.

³ La CEA-14 incluye los países de Europa y Asia central sobre los que se disponía de los datos necesarios, a saber: Albania, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Bosnia y Herzegovina, la Federación de Rusia, Kazajstán, Kirguistán, Macedonia del Norte, Montenegro, la República de Moldova, Serbia, Tayikistán y Turquía.

⁴ **CSA.** 2021. *Directrices voluntarias del CSA sobre los sistemas alimentarios y la nutrición*. 47º período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. (También disponible en <http://www.fao.org/cfs/workingspace/workstreams/nutrition-workstream/es/>).

⁵ **FAO.** 2021. *El estado de la alimentación y la agricultura: Transformación de los sistemas alimentarios agrícolas: de la estrategia a la acción*. 42º período de sesiones de la Conferencia de la FAO. (También disponible en <https://www.fao.org/3/nf243es/nf243es.pdf>).

⁶ **Unión Europea.** 2020. *Estrategia “de la granja a la mesa” para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*. Bruselas, Unión Europea. (También disponible en https://ec.europa.eu/food/system/files/2020-05/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf).

En la Sección III se analiza cómo se pueden resolver estos problemas mediante la diversificación de la producción y de los ingresos, así como el establecimiento de cadenas de valor cortas y de ámbito mundial. Sobre la base de este análisis, en la sección IV se ofrecen recomendaciones sobre políticas para la región.

II. Panorama de los sistemas alimentarios en Europa y Asia central

6. Como se ha señalado, los problemas de seguridad alimentaria más complejos en Europa y Asia central son el sobrepeso, la obesidad y las desigualdades. Estos problemas son a la vez causa y consecuencia de las dificultades de acceso a dietas saludables y de disponibilidad de estas en la región. El acceso a los alimentos se ve limitado, por un lado, por el mayor costo de las dietas saludables en relación con las dietas deficientes⁷ y, por otro, por una escasa comprensión de las dietas saludables. La falta de conocimientos sobre las dietas saludables impide que aumente la demanda de alimentos sanos y se incentive la producción de alimentos ricos y diversos. Además, el mal funcionamiento de los mercados da lugar a decisiones de inversión inadecuadas a lo largo de las cadenas de suministro de alimentos y, por tanto, a un aprovechamiento ineficiente de los recursos existentes⁸.

7. Una parte importante del valor económico de los alimentos se pierde en estas cadenas de suministro ineficientes, ya que los agricultores reciben precios bajos por sus productos y los consumidores pagan precios caros por los alimentos. Muchas cadenas de suministro alimentario de la región son ineficientes por la falta de inversiones y capacidades técnicas y por deficiencias en los procesos de elaboración de productos agrícolas, lo que da lugar a un bajo valor de los alimentos y a su pérdida y desperdicio⁹. La falta generalizada de información y comunicación, tanto vertical como horizontal, limita la funcionalidad del mercado. La circulación inadecuada de información también representa un alto riesgo de propagación de patógenos nocivos y enfermedades transfronterizas de animales y plantas; por ejemplo, limita la capacidad de los consumidores para responder rápidamente a episodios de contaminación de alimentos. Se calcula que, en Europa y Asia central, 23 millones de personas enferman y 5 000 mueren anualmente por comer alimentos nocivos y de mala calidad. Esta situación es especialmente difícil para los países de la región que luchan por adecuar las políticas y requisitos comerciales nacionales a las normas acordadas sobre salud humana, vegetal y animal, incluidas las que constituyen la columna vertebral del Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio sobre la Agricultura, a saber: el Codex Alimentarius, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria y las normas de la Organización Mundial de Sanidad Animal. A factores tales como las deficiencias en infraestructuras, el alto costo de la logística, el escaso uso de la ciencia y la innovación, así como la aplicación de tecnologías de baja productividad respecto de la mano de obra, se suman las malas elecciones de los consumidores en modelos de producción y consumo que no son sostenibles¹⁰.

⁷ **FAO, Programa Mundial de Alimentos (PMA), Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización Mundial de la Salud (OMS) y Organización Meteorológica Mundial (OMM).** 2021. *Regional Overview of Food Security and Nutrition in Europe and Central Asia 2020: Affordable healthy diets to address all forms of malnutrition for better health.* Budapest, FAO, PMA, Naciones Unidas, UNICEF, OMS y OMM. (También disponible en <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb3849en>).

⁸ **FAO.** 2018. *Overviews of food systems and agro-industry, value chains, and food loss and waste in the countries of Eastern Europe and Central Asia.* Technical report. Budapest. (También disponible en <https://www.fao.org/3/i9788en/I9788EN.pdf>).

⁹ **FAO.** 2018. *Overviews of food systems and agro-industry, value chains, and food loss and waste in the countries of Eastern Europe and Central Asia.* Technical report. Budapest. (También disponible en <https://www.fao.org/3/i9788en/I9788EN.pdf>).

¹⁰ Se ha aducido que las cadenas de suministro de alimentos han seguido funcionando durante la pandemia de la COVID-19, pero no se puede determinar con exactitud hasta qué punto este hecho se debe a su resiliencia, ya que los sectores alimentario y agrícola fueron declarados esenciales y, por tanto, no se vieron sometidos a las restricciones impuestas a raíz del confinamiento.

8. En la región hay margen para que las ineficiencias existentes en las cadenas de suministro agroalimentarias se transformen en valor añadido, de forma inclusiva. En este sentido, el marco de la FAO para el desarrollo de cadenas de valor alimentarias sostenibles (CVAS) representa una orientación estratégica prometedora que se analiza en las próximas secciones. Antes de ello, el documento aborda cómo la diversificación puede sentar las bases de unos sistemas agroalimentarios sostenibles y, sobre todo, de una alimentación diversa y nutritiva al alcance de todos.

III. Antecedentes analíticos: la producción agroalimentaria para aumentar el acceso a alimentos diversos y nutritivos

3.1 Diversificación

9. El acceso a dietas saludables mejora a través de la diversificación de la producción y del aumento de los ingresos. La diversificación de la producción, incluida la adición de valor, permite ampliar la oferta de productos alimentarios, mientras que el aumento de los ingresos brinda a los consumidores (comprendidos los productores agroalimentarios y sus familias) la oportunidad de comprar alimentos de mejor calidad nutricional y relativamente más caros que los de mala calidad.

10. Además de mejorar el acceso a dietas saludables, la diversificación también abre la posibilidad de contribuir a resultados económicos, sociales y ambientales más amplios. La diversificación fomenta la producción agrícola sostenible mediante una serie de canales que funcionan a diferentes niveles. Cuando la diversificación constituye una vía común para el medio ambiente, la economía y las sociedades, tiene el potencial de generar beneficios superiores a la suma de sus partes individuales. Por ejemplo, una mayor inclusión social (la aceptación progresiva de la diversidad social) va acompañada de la inclusión económica y crea oportunidades de protección ambiental y, en última instancia, de desarrollo sostenible (es decir, “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”¹¹).

11. Desde la perspectiva de la nutrición, dada la importancia que se le atribuye en este documento de antecedentes, las pruebas empíricas sugieren que, en los hogares de agricultores en pequeña escala y muy pobres, las prácticas agrícolas diversificadas pueden fomentar niveles más altos de diversidad alimentaria, y la diversificación de las explotaciones puede posibilitar una distribución más uniforme de los gastos de consumo en todos los grupos de alimentos, incluidos los alimentos más nutritivos¹². Sin embargo, existen datos que demuestran que este fenómeno no es universal, lo que sugiere que tales esfuerzos requieren enfoques holísticos que incluyan la sensibilización y el cambio de comportamiento en relación con los hábitos de consumo de alimentos, lo cual pone de manifiesto la necesidad de un enfoque de sistemas.

12. La diversificación de la producción primaria puede constituir un poderoso instrumento para mejorar el acceso a los alimentos y abordar problemas relativos a la gestión del suelo y el agua y a la ordenación de tierras. Por ejemplo, la agroecología y las soluciones basadas en la naturaleza son tecnologías prometedoras y ampliamente conocidas, respetuosas con el medio ambiente y, por lo general, menos costosas, aunque hasta ahora han resultado más convincentes para la agricultura pequeña y mediana que para la de gran escala.

¹¹ **Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.** 1987. *Nuestro futuro común: informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.* (También disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/139811>).

¹² **FAO.** 2017. *Linking farm diversification to household diet diversification: Evidence from a sample of Kenyan ultra-poor farmers.* Documento de trabajo de la División de Economía del Desarrollo Agrícola n.º 17-01, febrero de 2017. Roma. (También disponible en <https://www.fao.org/3/i6852e/i6852e.pdf>).

No obstante, proporcionan una regla general para la formulación de políticas: cualquier práctica que conserve y mejore la biodiversidad también puede ser buena para la nutrición, el suelo y los recursos hídricos (por ejemplo, los cultivos intercalados, la rotación de cultivos, el reciclaje de nutrientes, la diversificación de las capturas de pesca, la acuaponía, la agroforestería y la diversificación forestal compositiva y estructural). Evidentemente, el vínculo no está garantizado si el enfoque de un sistema no aborda también de forma holística los desafíos de todo el sistema alimentario para mejorar el acceso a dietas saludables.

13. Desde un punto de vista económico, la inmensa mayoría de los agricultores de Europa y Asia central son microempresas y pequeñas y medianas empresas, incluidas las explotaciones familiares que siguen estrategias de subsistencia basadas en la agricultura menos dependientes de la producción agrícola primaria y más del valor añadido. Estas estrategias, que permiten diversificar las fuentes de ingresos, consisten en actividades dentro y fuera de la explotación tales como la elaboración de productos, el agroturismo y actividades empresariales lucrativas fuera de la explotación relacionadas con la propia producción agrícola. También pueden incluir trabajos fuera de las explotaciones que generen ingresos suficientes para cubrir los costos variables de producción o la compra de activos agrícolas¹³.

14. La inversión en la agricultura, incluida la adición de valor, es clave para mejorar el acceso a alimentos diversos y nutritivos. Sin embargo, las inversiones son ineficientes debido a que los agricultores no comprenden las necesidades de las instituciones financieras y a que los proveedores de servicios financieros, por su parte, carecen de conocimientos sobre el funcionamiento de la agricultura. Una mayor comprensión mutua desbloquearía sin duda la concesión de créditos comerciales a la agricultura^{14, 15}. En este sentido, está ganando importancia un “paradigma de sistemas financieros” que tiende a favorecer un enfoque basado en ecosistemas, en el que se alienta a los gobiernos, los organismos de desarrollo y los donantes a que utilicen sus fondos para promover la reducción del riesgo entre los servicios de financiación agrícola mediante el establecimiento de subvenciones indirectas en lugar de directas, así como intervenciones que aborden diversas formas de ineficacia del mercado¹⁶. Estas intervenciones pueden consistir, por ejemplo, en la mejora del entorno jurídico y normativo que rige los sistemas de financiación rural; el establecimiento de una infraestructura del sistema financiero a nivel meso (servicios de refinanciación al por mayor, sistemas de garantía de crédito y registros de crédito); la promoción de la diversificación de los productos y servicios financieros a nivel minorista y de la competencia entre los proveedores; la sensibilización de los agentes de la oferta sobre cómo (re)diseñar sus productos; estrategias de divulgación centradas en el cliente y que respondan a la demanda; el fomento de la financiación de la cadena de valor; la reducción de las brechas y costos de acceso a la información; el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación para reducir los costos unitarios de la prestación de servicios financieros, y la alfabetización financiera. Este nuevo paradigma está en total consonancia con el espíritu de la diversificación y cabe considerarlo como una orientación estratégica en materia de políticas.

¹³ Este documento se centra en la producción primaria, aunque la diversificación en las etapas posteriores de la cadena es fundamental para esta vía.

¹⁴ **FAO**. 2010. *Agricultural Value Chain Finance*. Roma. (También disponible en <https://www.fao.org/3/i0846e/i0846e.pdf>).

¹⁵ Especialmente en la era de la digitalización, que ofrece cada vez más oportunidades a las personas normalmente excluidas, tales como los pequeños agricultores y los agricultores familiares. Véase **FAO**. 2021. *Digital finance and inclusion in the time of COVID-19: Lessons, experiences and proposals*. Roma. (También disponible en <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb2109en/>).

¹⁶ **Meyer, R.L.** 2011. *Subsidies as an instrument in agriculture finance: A review*. Washington D. C., Banco Mundial. (También disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12696>).

15. Las tecnologías digitales y los macrodatos constituyen poderosos instrumentos tanto para la diversificación como para la especialización de la producción y los mercados. Cada vez son más asequibles y están más al alcance de los pequeños productores, gracias al efecto combinado de la bajada de precios y el aumento de la cobertura de las redes móviles. Estos instrumentos sirven, entre otras cosas, para apoyar apoyo a las prácticas de gestión de las explotaciones agrícolas, como la selección de cultivos y variedades de cultivos; el seguimiento, la identificación y el control de plagas y enfermedades; las decisiones sobre la cosecha basadas en el mercado y el clima que optimizan el valor de los productos, y la facilitación del comercio transfronterizo¹⁷. La digitalización facilita la adición de valor mediante la diversificación al reducir los costos de información que conlleva la realización de tareas simultáneas. Aunque las zonas rurales de Europa y Asia central pueden tener la oportunidad de “saltar” directamente de tecnologías agroalimentarias más antiguas a una agricultura digital, este nuevo contexto exige un replanteamiento radical por parte de los encargados de formular las políticas, las organizaciones internacionales, los líderes empresariales y la población en general¹⁸. De hecho, debería adoptarse un enfoque precautorio con respecto a la digitalización en los sistemas agroalimentarios, especialmente en relación con las amenazas que se plantean para la inclusión.

16. Entre las tecnologías sofisticadas que fomentan la diversificación en la agricultura primaria figuran las tecnologías de teledetección y observación de la tierra para mejorar la eficiencia del uso del agua en la agricultura, la idoneidad de la tierra, así como los mapas geoespaciales para desarrollar enfoques holísticos y ecológicos. No obstante, también existen soluciones sencillas que pueden ser determinantes para diversificar la producción. Por ejemplo, cuando la tierra es un factor limitante —una característica de la agricultura en la región— los cultivos intercalados, o el uso simultáneo de diferentes especies y variedades de cultivos, pueden tener una repercusión significativa en el suministro de alimentos diversos, inocuos y nutritivos. La mecanización —en particular mediante motores pequeños como por ejemplo los tractores de dos ruedas— es una eficaz tecnología para ahorrar mano de obra que permite aumentar considerablemente la productividad laboral, al dejar tiempo para realizar actividades de valor añadido o complementarias. Debe prestarse especial atención a las tecnologías que ofrecen a las mujeres la oportunidad de ahorrar en trabajo productivo, dado que las tareas reproductivas ya recaen de forma desproporcionada en ellas^{19, 20}.

17. En general, el comercio (nacional e internacional) influye en los resultados de nutrición y salud mediante sus repercusiones en las cadenas de suministro de alimentos y el entorno alimentario, ya que afecta a la disponibilidad de alimentos y el acceso a ellos, tanto físico como económico^{21, 22}.

¹⁷ Véase, por ejemplo, la norma eQuality del Centro de las Naciones Unidas de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas.

¹⁸ FAO. 2019. *Tecnologías digitales en la agricultura y las zonas rurales*. Documento de orientación. Roma. (También disponible en <https://www.fao.org/3/ca4887es/ca4887es.pdf>).

¹⁹ Para un análisis en profundidad de la función del género en la diversificación, véase FAO. 2019. *Hacer avanzar la igualdad de género en la región: apoyo a las mujeres de las zonas rurales en la diversificación de ingresos*. Budapest. ECA/41/19/6. (También disponible en <https://www.fao.org/3/na870es/na870es.pdf>).

²⁰ FAO. 2014. *A regional strategy for sustainable agricultural mechanisation*. Bangkok. (También disponible en <https://www.fao.org/3/i4270e/i4270e.pdf>).

²¹ FAO. 2016. *Nutrition in the trade and food security nexus. The state of agricultural commodity markets*. Roma. (También disponible en <https://www.fao.org/3/i5223e/i5223e.pdf>).

²² FAO. 2017. *La nutrición y los sistemas alimentarios. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición*. HLPE Informe 12. Roma. (También disponible en <https://www.fao.org/3/I7846ES/i7846es.pdf>).

El comercio puede aumentar las opciones de los consumidores y contribuir a una dieta saludable, por ejemplo, permitiendo que se disponga de cantidades suficientes de alimentos diversos y nutritivos durante todo el año. Las importaciones pueden ser una fuente de alimentos nutritivos y mínimamente procesados, con una vida útil más prolongada, que pueden contribuir a compensar la escasez estacional de alimentos perecederos. El comercio puede también contribuir a los resultados nutricionales mediante su apoyo a los medios de vida y a la generación de ingresos de quienes trabajan en todo el sistema alimentario, especialmente quienes participan en la producción primaria de alimentos. En la actualidad, algunas cadenas de valor mundiales e industrias agroalimentarias elaboran productos alimentarios con un alto contenido de grasas no saludables, azúcares o sal. Es evidente que la mayor globalización del suministro de alimentos aumenta el riesgo de exposición a diversos peligros alimentarios.

3.2 Mercados: Cadenas de valor, transacciones en condiciones de plena competencia y “cooperencia”

18. Las zonas rurales de Europa y Asia central son principalmente agrarias y sus economías dependen en gran medida de las cadenas de suministro agroalimentario²³. Las actividades efectuadas en las cadenas de suministro de Europa y Asia central están en su mayoría descoordinadas, aunque existen algunos mecanismos organizativos, dependiendo del país y del grado de desarrollo económico. Mientras que las cadenas de valor formales tienen una fuerte presencia en la Unión Europea, en otras partes de la región son fundamentalmente informales.

19. En la CVAS de la FAO²⁴, el “valor” se entiende en un sentido amplio, ya que la cadena de valor “es rentable en todo momento, proporciona amplios beneficios para la sociedad y no consume permanentemente los recursos naturales”. En este marco holístico, resulta útil formar una asociación que aporte mayores ingresos a sus miembros, reduzca el riesgo de mercado o garantice unos ingresos estables, y también vale la pena coordinar esfuerzos que preserven los recursos naturales (por ejemplo, para subsanar los efectos de la tragedia de los bienes comunes), protejan las culturas y tradiciones, promuevan la igualdad de género y no dejen a nadie atrás. Uno de los principales obstáculos a la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles es la forma en que se valoran los alimentos, con precios de mercado que tienen poco o nada en cuenta las externalidades, incluido el valor económico de la naturaleza, la salud o la seguridad alimentaria. En este sentido, las CVAS están en consonancia con algunos de los elementos determinantes definidos por la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios, especialmente el “precio real” de los alimentos²⁵.

20. Las cadenas de valor pueden ser cortas o largas, según se midan por su cobertura geográfica o por el número de transacciones que incorporan. Pueden consistir en acuerdos contractuales formales o pactos verbales oficiosos basados en la confianza. Pueden crearse mediante mecanismos institucionales basados en la certificación y las normas (por ejemplo, la certificación de productos orgánicos, las indicaciones geográficas, la alianza Comercio Justo, el movimiento Slow Food y la recuperación de recursos). En resumen, las cadenas de valor constituyen una amplia variedad de mecanismos organizativos que, como no es de extrañar, han despertado el interés de los encargados de formular las políticas por su potencial para añadir valor ambiental, social y económico.

²³ **FAO.** 2021. *Enfoques territoriales y desarrollo comunitario para impulsar el cambio local y prevenir todas las formas de malnutrición* 42.ª reunión de la Comisión Europea de Agricultura. Budapest. (También disponible en <https://www.fao.org/3/nh846es/nh846es.pdf>).

²⁴ **FAO.** 2014. *Desarrollo de cadenas de valor alimentarias sostenibles: principios rectores*. Roma. (También disponible en <https://www.fao.org/3/i3953s/i3953s.pdf>).

²⁵ **Naciones Unidas.** 2021. *Potential Game Changing and Systemic Solutions: A Second Compilation*. United Nations Food Systems Summit Action Track 1: Ensure Access to Safe and Nutritious Food for All. (También disponible en <https://foodsystems.community/members/anoukdevries/activity/5298/>).

21. En los casos en los que se ha buscado mejorar la disponibilidad, asequibilidad, calidad y aceptabilidad de alimentos inocuos y diversos para una dieta saludable, se ha desarrollado un enfoque de cadenas de valor que tienen en cuenta la nutrición, a fin de desentrañar la complejidad de los sistemas agroalimentarios y determinar puntos de partida para las políticas, la inversión y el fomento de la capacidad. El marco de las cadenas de valor que tienen en cuenta la nutrición, elaborado conjuntamente por la FAO y otros organismos con sede en Roma, está contribuyendo a la determinación de las funciones y motivaciones de las partes de la cadena de valor, del entorno normativo y regulatorio favorable y de los factores transversales que les afectan, como el género y el cambio climático. Estas cadenas de valor, que emplean resultados nutricionales como punto de entrada para abordar los sistemas agroalimentarios, constituyen un enfoque holístico que busca aprovechar al máximo la contribución de los sistemas agroalimentarios a la mejora de la nutrición a través de la acción colaborativa^{26, 27}.

22. En general, los enfoques basados en la cadena de valor también han despertado el interés de los Estados Miembros de la FAO en la región por su potencial para promover el desarrollo rural. La selección de la cadena de valor, por ejemplo, trata de determinar mecanismos organizativos que generen grandes beneficios a la luz de los objetivos que se persiguen. El desarrollo de cadenas de valor con perspectiva de género²⁸ trata de integrar el género en los proyectos y programas de la cadena de valor. El análisis de la cadena de valor ayuda a entender cómo se organizan las cadenas de suministro para satisfacer la demanda de los mercados. Este tipo de análisis es útil para comprender la falacia de composición: por qué las soluciones que son válidas para un grupo de beneficiarios tal vez no lo sean para todos. Un ejemplo típico es la producción en pequeña escala, que sólo abastece a un número limitado de compradores, lo que puede saturar los mercados rápidamente. Una pequeña expansión de la oferta puede hacer caer los precios con suma facilidad y, entre otras cosas, provocar la pérdida y el desperdicio de alimentos. Dicho de otra forma, los mecanismos organizativos de las partes interesadas locales podrían minimizar los riesgos de mercado para los productos que se elaboran, se consumen y son importantes a nivel local²⁹. Estos mecanismos locales suelen describirse como “cadenas de valor cortas”.

23. Por otro lado, las cadenas de valor mundiales³⁰ también están ganando protagonismo en la región. La FAO estima que alrededor de un tercio de las exportaciones agrícolas y alimentarias mundiales se comercializan en cadenas de valor mundiales³¹. También son importantes a nivel local —es decir, cuando los productos locales entran en una cadena de valor mundial— y tienen potencial para la inclusión económica y social. Sin embargo, los encargados de la formulación de políticas también deben mostrar cautela en lo que atañe a la realidad de las actividades de inversión de estas cadenas de valor en los países en desarrollo.

²⁶ FAO. 2017. ¿Cómo pueden modelarse las cadenas de valor para mejorar la nutrición? Resumen de la consulta en línea. Foro FSN. Roma. (También disponible en <https://www.fao.org/3/i7605s/i7605s.pdf>).

²⁷ FAO. 2020. Cadenas de valor alimentarias sostenibles en favor de la nutrición. En: *FAO eLearning Academy [en línea]*, <https://elearning.fao.org/course/view.php?id=566>.

²⁸ FAO. 2018. *Desarrollo de cadenas de valor sensibles al género*. Roma. (También disponible en <https://www.fao.org/3/i6462s/i6462s.pdf>).

²⁹ La consideración como “local” depende de cómo se haya delimitado el problema que debe tratarse.

³⁰ Según *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2020*, las cadenas de valor mundiales son cadenas de producción que abarcan al menos tres países. Véase FAO. 2020. *El estado de los mercados mundiales de productos básicos agrícolas 2020. Los mercados agrícolas y el desarrollo sostenible: cadenas de valor mundiales, pequeños agricultores e innovaciones digitales*. Roma. (También disponible en <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb0665es>).

³¹ FAO. 2020. *El estado de los mercados mundiales de productos básicos agrícolas 2020. Los mercados agrícolas y el desarrollo sostenible: cadenas de valor mundiales, pequeños agricultores e innovaciones digitales*. Roma. (También disponible en <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb0665es>).

En general, las cadenas de valor mundiales que buscan dónde invertir o socios de inversión (por ejemplo, mediante la agricultura por contrato) eligen a los agentes más hábiles. Los inversores se inclinan por las inversiones que generan un mayor rendimiento financiero. Favorecen a los agricultores que consideran “más adecuados”; es decir, los que están cualificados (sesgo educativo), los que tienen una reconocida trayectoria (sesgo de la experiencia) o los que están mejor situados para satisfacer las necesidades de las cadenas (sesgo geográfico). Evidentemente, esto no quiere decir que no exista margen para fomentar la inversión de las cadenas de valor mundiales, sino que hay que buscar incentivos para canalizar las inversiones que favorezcan la inclusión³².

24. En este sentido, la FAO ha tratado de explorar el potencial de los incentivos para impulsar la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios. Mientras que la imposición de incentivos negativos que prevengan el uso de prácticas empresariales irresponsables es relativamente sencilla, la formulación de incentivos positivos que fomenten la inversión responsable exige una reflexión profunda. Las empresas, grandes o pequeñas, no son intrínsecamente disruptivas desde el punto de vista económico, perjudiciales para el medio ambiente o excluyentes desde el punto de vista social. No son intrínsecamente buenas o malas; simplemente responden a incentivos. Por lo tanto, es fundamental comprender a fondo el contexto en el que operan las empresas, no solo para determinar los incentivos que impulsan la inversión en las cadenas de valor mundiales, sino también para garantizar que, si se proponen nuevos incentivos, estos sean inclusivos y no discriminatorios³³.

25. Las cadenas de suministro no solo consisten en cadenas de valor, sino también en una amplia gama de actividades en las que las partes interesadas actúan de forma independiente, buscando su propio interés y adoptando decisiones sin estar sometidos a la presión de la otra parte.³⁴ Las así denominadas “transacciones en condiciones de plena competencia” tienen una estructura de gobernanza diferente a la de las cadenas de valor. Si bien en las cadenas de valor se producen transacciones comerciales, estas nunca se efectúan en condiciones de competencia perfecta, dado que los agentes no actúan de forma independiente los unos de los otros. Los agentes de las cadenas de valor participan en lo que se conoce como “cooperencia”, que engloba elementos tanto de competencia como de cooperación. Por tanto, los intentos de integrar a los agricultores en las cadenas de suministro no tienen por qué empezar por el desarrollo de cadenas de valor. Dependiendo del contexto, poner en contacto a los pequeños agricultores puede contribuir a la mejora del funcionamiento de los mercados, al desarrollo de cadenas de valor inclusivas, o a ambas cosas³⁵. Además, todos los operadores de la cadena de suministro, incluidos los que pertenecen a cadenas de valor consolidadas, buscan constantemente alternativas que puedan generar valor añadido, en particular canales de comercialización en los que predominen las transacciones realizadas en condiciones de plena competencia.

³² **OCDE/FAO**. 2017. *Guía OCDE-FAO para las cadenas de suministro responsable en el sector agrícola*. París, OCDE. (También disponible en <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264261358-es.pdf?expires=1641985742&id=id&accname=guest&checksum=A2A4B07F05D569F8D792E7D799AC5AA3>).

³³ **FAO** 2021. *Guía sobre incentivos para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios*. Roma. 124 págs. (También disponible en <https://www.fao.org/3/cb3933es/cb3933es.pdf>).

³⁴ **Dotdash** 2021. Investopedia.com [en línea]. <https://www.investopedia.com/>.

³⁵ **FAO** 2013. *Smallholder integration in changing food markets*. Roma. (También disponible en <https://www.fao.org/3/i3292e/i3292e.pdf>). Véase también: **CSA**. 2015. *Foro de alto nivel del CSA sobre la vinculación de los pequeños productores con los mercados. Documento de antecedentes*. 25 de junio de 2015. (También disponible en <https://www.fao.org/3/av042s/av042s.pdf>).

26. En conclusión, el enfoque basado en la cadena de valor es eficaz para estudiar cómo se organizan los agentes de la cadena de suministro, en particular para determinar los mecanismos organizativos existentes que generan los mayores beneficios para la seguridad alimentaria y la nutrición³⁶. Sin embargo, desde un punto de vista económico, la elección de apoyar una cadena de valor depende de los factores y oportunidades locales para añadir valor, en particular en relación con la elaboración, el almacenamiento y la distribución de los productos agroalimentarios (las denominadas “secciones intermedias” de las cadenas de suministro).

IV. Conclusiones y recomendaciones sobre políticas

27. En este documento se sostiene que la diversificación de los sistemas agroalimentarios mejora el acceso a dietas saludables. Asimismo, al abordar los problemas nutricionales a lo largo de las cadenas de suministro agroalimentario, se aconseja a los encargados de la formulación de políticas que consideren la diversificación en todas sus formas. La cuestión es dónde priorizar la diversificación. Las soluciones propuestas deben generar los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales y, para ello, el contexto y las oportunidades son primordiales. Por ejemplo, los encargados de formular las políticas no deben dar por sentado que las cadenas de valor son una panacea, sino mecanismos de los que se valen los agentes del mercado para corregir ineficacias del mercado con miras a generar valor añadido.

28. Aunque la formulación de políticas requiere un amplio análisis del contexto, la balanza se inclina a favor de la diversificación en todas sus formas, esto es, de las escalas de producción, los cultivos, los canales de comercialización, las fuentes de financiación, los instrumentos financieros, las tecnologías, la adición de valor y los procesos sociales. Todas estas formas de diversificación pueden reforzar la sostenibilidad y resiliencia de los sistemas agroalimentarios y, en última instancia, mejorar el acceso a alimentos diversos y nutritivos. La diversificación de la producción, de las tecnologías y de las estructuras de las explotaciones agrícolas lleva largo tiempo demostrando su eficacia en la mejora del acceso a alimentos diversos y nutritivos. En esta sección se tratan con más detalle estos aspectos abordando tres factores adicionales que últimamente han mostrado un dinamismo considerable: los mercados, la digitalización y las finanzas.

29. Para la preparación de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios, se presentaron ante su Secretaría un gran número de elementos determinantes, algunos de los cuales son coherentes con los argumentos del presente documento de antecedentes. Como ejemplos de elementos determinantes que resultan pertinentes para el tema en cuestión cabe citar los siguientes:

- la inclusión del “precio real” en las etiquetas de los alimentos para reflejar los costos sociales, ambientales y sanitarios;
- la prioridad otorgada al acceso de los agricultores a la diversidad de los cultivos en las políticas y prácticas en materia de semillas;
- el fomento del consumo de frutas y hortalizas (demanda) mediante subvenciones a los consumidores;
- la prestación —por parte del personal de extensión agrícola, los asesores y los agricultores principales (“personal de primera línea”)— de servicios agrícolas que tengan en cuenta la nutrición.

³⁶ La labor sobre las cadenas de valor inclusivas supone un intento de integrar a los pequeños agricultores en los mecanismos organizativos existentes.

30. Sobre la base del análisis presentado en este documento, se someten a consideración las siguientes recomendaciones en apoyo de la diversificación:

- 1) Se solicita a los Estados Miembros que aborden no solo el desarrollo de cadenas de valor, sino también la funcionalidad del mercado, donde pueden desarrollarse y proliferar diferentes tipos de canales de comercialización. La diversidad de los canales de comercialización aumenta cuando los mercados son eficientes y competitivos, y esta misma diversificación mejora la funcionalidad del mercado. En este sentido, las cadenas de valor agroalimentarias sostenibles constituyen un mecanismo de comercialización, entre otros muchos, cuyo apoyo debe basarse en una clara comprensión de las ineficacias del mercado que estas cadenas pretenden corregir en cualquier entorno concreto.
- 2) Al igual que sucede con los mercados, los Estados Miembros deben desempeñar un papel proactivo en la creación de un entorno adecuado para que prosperen las innovaciones tecnológicas digitales. A este respecto, el apoyo a una tecnología específica, como la cadena de bloques, el comercio electrónico o los préstamos digitales, debería adoptar un principio de precaución (enfoque basado en hechos comprobados) respecto a los riesgos y desafíos que se plantean para el crecimiento inclusivo.
- 3) Los Estados Miembros deben apoyar la creación de ecosistemas financieros en los que proliferen y se diversifiquen los instrumentos y proveedores de servicios financieros. En este sentido, el enfoque tradicional de asignar fondos a los proveedores de servicios existentes para la concesión de créditos específicos a la agricultura debería eliminarse gradualmente en favor de la inversión para el desarrollo de productos, instituciones e infraestructuras de préstamo.

31. Sobre la base del análisis presentado, y teniendo en cuenta las prioridades de la FAO en la región y los recursos disponibles, la Organización centraría su labor en este ámbito mediante las siguientes medidas:

- 1) Tecnología:
 - Elaboración de productos de conocimiento, incluido el análisis de políticas, que mejoren la ordenación sostenible de los recursos naturales y la sostenibilidad ambiental en sistemas agroalimentarios diversos, inclusivos y resilientes.
 - Promoción de soluciones fundamentadas en la naturaleza, pero sobre la base de una comprensión clara de los problemas que pretenden abordar y de los beneficios adicionales que aportarían para proteger, gestionar de forma sostenible y restaurar los ecosistemas.
 - Provisión de plataformas digitales para la difusión de tecnologías que contribuyan a una agricultura verde y que mejoren la conectividad de los agentes de las cadenas de suministro agroalimentarias, sin dejar a nadie atrás.
- 2) Instituciones:
 - Promoción y asistencia técnica para el desarrollo de cadenas de valor alimentarias sostenibles, incluidas las indicaciones geográficas, la certificación de productos orgánicos y los Sistemas importantes del patrimonio agrícola mundial.
 - Examen y análisis de las políticas agrícolas y de las tendencias del mercado a fin de reforzar las capacidades de los gobiernos centrales y locales y de los expertos pertinentes para formular políticas, realizar actividades de seguimiento y llevar a cabo evaluaciones de impacto sobre la base de hechos comprobados.

3) Inversiones:

- Promoción y apoyo de los Principios del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios.
- Promoción y apoyo de la Guía OCDE-FAO para las cadenas de suministro responsable en el sector agrícola.
- Promoción y apoyo del desarrollo de ecosistemas financieros, con especial hincapié en la creación de cadenas de valor sostenibles.