

Los mercados agroalimentarios y las políticas comerciales en tiempos de la COVID-19

Los responsables de la formulación de políticas se enfrentan a incertidumbres a la hora de abordar los efectos de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en la oferta, la demanda y el comercio de alimentos, y determinar las medidas más adecuadas para asegurar que esta pandemia no se convierta en una crisis alimentaria. De hecho, los brotes de enfermedades pueden afectar a la oferta y la demanda a través de diversos canales. Estas situaciones pueden dar lugar a una reducción de la mano de obra (incluidos los trabajadores estacionales y migrantes), afectar a la preparación del suelo, la siembra, el mantenimiento de los cultivos y la cosecha (Gunjal y Senahoun, 2016), perjudicar el empleo en sectores intensivos en mano de obra y contribuir a una sustitución de los cultivos comerciales por otros de tipo alimentario (FAO y ONUSIDA, 2003) y repercutir negativamente en los ingresos y la seguridad alimentaria de los hogares (Naciones Unidas, 2004). Las respuestas en materia de políticas para hacer frente a estas perturbaciones pueden agravar la situación e intensificar sus efectos en el mercado, tal como ocurrió en la crisis mundial de los precios de los alimentos de 2007-08. Si bien la dimensión de la pandemia de la COVID-19 es distinta a cualquier otra crisis en la historia reciente, las respuestas normativas de que disponen los gobiernos para combatir las perturbaciones reales o aparentes en los mercados agroalimentarios son similares a las que se adoptaron durante crisis anteriores. Entre estas situaciones cabe citar la crisis de los precios de los alimentos de 2007-08, la epidemia del Ébola (África occidental, 2014), el síndrome respiratorio agudo y grave (SRAG) (Asia oriental, 2003), el VIH/SIDA (África, décadas de 1990 y 2000), la peste bovina (Asia meridional, 1994) y el cólera (América Latina, 1991). A la luz de estas experiencias, en la presente nota se extraen enseñanzas y se examinan distintas medidas en materia de políticas, con el objetivo de respaldar la formulación de decisiones normativas bien fundadas para estos difíciles tiempos de la COVID-19. Cabe señalar que, si bien en el documento no se determina el margen de acción normativa disponible para los países en el marco de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), toda decisión en materia de políticas adoptada por los gobiernos debería ser compatible con las normas comerciales internacionales y los compromisos contraídos por los países.

MENSAJES CLAVE

- Las medidas normativas deberían tener como objetivo las perturbaciones efectivas de la oferta y la demanda, y no las aparentes; a este respecto, resulta fundamental aumentar la transparencia de los mercados y facilitar la coordinación con todas las partes interesadas.
- Las experiencias de crisis anteriores han demostrado que evitar la aplicación de medidas restrictivas para el comercio puede ser igualmente importante a fin de dirigir las distintas formas de ayuda a los consumidores y productores.
- El seguimiento de las directrices internacionales en materia de seguridad de los corredores para viajeros y mercancías puede ayudar a mantener en funcionamiento las

cadena de suministro agroalimentaria, mitigar las crisis de oferta de alimentos y promover la seguridad alimentaria

CUADRO 1 | Objetivos de las políticas y respuestas normativas habituales durante crisis alimentarias y sanitarias

OBJETIVO DE LA POLÍTICA	RESPUESTAS NORMATIVAS HABITUALES	MEJORES PRÁCTICAS PROPUESTAS	
<i>Del lado de la oferta</i>	Garantizar un abastecimiento interno suficiente	<ul style="list-style-type: none"> • Restricciones a la exportación • Aumento de las compras locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Evitar las restricciones preventivas a las exportaciones • Evitar el incremento de la compra de existencias en caso de que los niveles de reservas disponibles ya sean elevados • Fomentar la transparencia de los mercados y los mecanismos de gobernanza internacionales
	Asegurar la inocuidad de los alimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibiciones a la importación 	<ul style="list-style-type: none"> • Evitar las prohibiciones generales a la importación • Promover los corredores para viajeros y mercancías, de acuerdo con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS)
	Apoyar a los productores, especialmente a los que disponen de pocos recursos y a los pequeños agricultores	<ul style="list-style-type: none"> • Subvenciones a los insumos destinadas a aumentar la producción • Transferencias directas de ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> • Evitar las subvenciones excesivas, que pueden agravar la volatilidad de los mercados • Promover medidas de ayuda interna equilibradas y de duración limitada, a fin de mantener adecuados niveles de producción e ingresos de los agricultores
<i>Del lado de la demanda</i>	Contener el aumento de los precios	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de los aranceles sobre las importaciones • Controles sobre los precios internos 	<ul style="list-style-type: none"> • Evitar la acumulación excesiva de importaciones • Fomentar la reducción de los aranceles sobre las importaciones • Fomentar un cuidadoso diseño de los controles sobre los precios, en colaboración con el sector privado, en caso de utilizarlos
	Apoyar a los consumidores pobres	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias de efectivo • Ayuda alimentaria y transferencias de alimentos 	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar las transferencias de efectivo o la ayuda alimentaria interna, adaptadas al contexto actual¹

¹ El examen de la cobertura general de las medidas de protección social queda fuera del alcance de esta nota de orientación sobre políticas.

MEJORES PRÁCTICAS PARA CUMPLIR LOS OBJETIVOS NORMATIVOS ACTUALES

Para garantizar un suministro interno de alimentos suficiente:

Evitar las restricciones a la exportación, especialmente por parte de los principales países exportadores. La experiencia de 2007-08, cuando los principales países exportadores de alimentos básicos (por ejemplo, China, la India, y Pakistán, para el arroz; y Argentina, la Federación de Rusia y Ucrania, para el trigo) aplicaron restricciones en cascada a sus exportaciones, ha demostrado que esta respuesta normativa puede desestabilizar los mercados internacionales (Sharma, 2011). A medida que los países fueron siguiendo los pasos a los primeros en aplicar estas restricciones, aumentaron las presiones al alza sobre los precios (lo que contribuyó al encarecimiento del arroz en un 52% y del trigo y el maíz en un 18%) y se acentuó la volatilidad de los mercados (Anderson, Ivanic y Martin, 2013). Este efecto demostró ser especialmente perjudicial para los países pobres dependientes de las importaciones y para los esfuerzos de los organismos humanitarios en la compra de suministros. Además, a medio y largo plazo, la evolución de los precios, más bajos y volátiles, así como un entorno normativo incierto privaron de incentivos a los productores para invertir en los países que imponían restricciones a la exportación.

Evitar el incremento preventivo de compras de existencias, especialmente en los casos en que las reservas ya son elevadas, y desincentivar el acaparamiento privado. El incremento de las compras de reservas por parte de los gobiernos en momentos en que las existencias ya son elevadas puede reducir la disponibilidad de productos en los mercados internacionales y presionar los precios al alza. La acumulación de existencias de alimentos por parte de los consumidores u otros agentes del sector privado puede tener consecuencias similares. En 2007-08 los gobiernos intentaron afrontar este problema de distintas maneras, por ejemplo: Filipinas creó un grupo de acción para descubrir y perseguir penalmente a los acaparadores, mientras que Ecuador estableció puntos de control normativos a lo largo de la cadena de suministro de alimentos (Demeke, Maetz y Pangrazio, 2009).

Reforzar los mecanismos de transparencia y gobernanza de los mercados internacionales, como por ejemplo el Sistema de información sobre el mercado agrícola (SIMA). Las decisiones en materia de políticas y gestión de las existencias deberían basarse en datos oportunos y fiables sobre los suministros y precios a nivel local y mundial. Es imprescindible mejorar la transparencia de los mercados y la disponibilidad de información y datos actualizados, sobre todo en períodos de crisis en los que las reacciones de pánico pueden agravar las perturbaciones en el comercio. A este respecto, el SIMA, una plataforma interinstitucional puesta en marcha por el Grupo de los 20 (G-20) en 2011 y hospedada por la FAO, constituye una iniciativa excelente para mejorar la transparencia del mercado de alimentos y fomentar la coordinación de la acción política en tiempos de incertidumbre del mercado. Para más información sobre el SIMA, puede consultarse el siguiente enlace: <http://www.amis-outlook.org/>

Para garantizar la inocuidad de los suministros alimentarios:

Evitar las restricciones generales a las importaciones. Los movimientos transfronterizos de personas y mercancías pueden aumentar las dificultades para gestionar las enfermedades infecciosas (OMC y OMS, 2002). En el pasado, los países gestionaron el control de los brotes mediante la aplicación de restricciones al comercio y los viajes (por ejemplo, prohibiendo las importaciones procedentes del Perú durante el brote de cólera de 1991 [OMS, 2020], de la India durante el brote de peste bovina de 1994 [Brahmbhatt y Dutta, 2008], y de Guinea

durante el brote del Ébola de 2014 [FAO, 2016]). Si bien, en casos excepcionales, estas medidas restrictivas pueden ser necesarias para proteger la salud de personas, animales o plantas, deberían tener una duración limitada, intentar reducir al mínimo la perturbación del comercio internacional y garantizar la disponibilidad de alimentos y el acceso a ellos (OMC y OMS, 2002).

Promover la seguridad en los corredores de viajeros y mercancías. Con arreglo a la OMS, a fin de evitar las perturbaciones en las cadenas de suministro de alimentos deben establecerse corredores seguros para viajeros y mercancías juntamente con incentivos para la cadena de comercialización, garantías y mensajes tranquilizadores para todas las partes interesadas de la cadena comercial (FAO, 2016).

Para promover la producción local o proteger los ingresos de los agricultores:

Garantizar un diseño cuidadoso de programas que proporcionen redes de seguridad productivas (por ejemplo, cupones para insumos o subvenciones, precios mínimos de sostenimiento, alivio de las deudas, etc.). Tras producirse un brote de enfermedad, se podrían utilizar medidas de ayuda interna para mantener niveles adecuados de producción nacional e ingresos agrícolas a fin de apoyar la economía y garantizar la seguridad alimentaria (FAO, 2016). En 2007-08, muchos países utilizaron una combinación de instrumentos normativos (por ejemplo, un incremento del precio de las compras, o subvenciones a los combustibles, la electricidad, el riego y los fertilizantes) y servicios financieros mejorados para apoyar la producción y los ingresos (Demeke, Maetz y Pangrazio, 2009). Estas medidas deberían tener un período de vigencia limitado y ser adecuadas para cada crisis específica en un contexto determinado. Aunque pueda impulsar la producción local, la aplicación de estos instrumentos exige disponer de considerables recursos y capacidades, lo que plantea dudas acerca de su sostenibilidad y eficacia así como su efecto en el comercio internacional. Este tipo de políticas elaboradas por los países deberían formularse de tal forma que no afecten a los mercados internacionales, sino, al contrario, fomenten el comercio interregional. La compra de productos de elaboración local ayuda a reducir la distancia física entre compradores y productores, y no debería perturbar los flujos comerciales.

En la medida de lo posible, realizar transferencias directas de beneficios a los agricultores. El apoyo a los ingresos de los agricultores también se puede lograr mediante pagos directos, desvinculados de las decisiones sobre producción, como método potencialmente más eficiente en cuanto a los costos. No obstante, la viabilidad de estas medidas depende del acceso de las personas pobres a los servicios financieros.

Para contener el aumento de los precios de consumo:

Reducir los aranceles e impuestos sobre los alimentos importados, pero evitar la acumulación de estas importaciones, especialmente cuando las reservas mundiales son elevadas. En 2007-08, muchos países redujeron o eliminaron los aranceles (por ejemplo, Burkina Faso, la India, Indonesia, Marruecos y Nigeria) y los impuestos sobre las importaciones de alimentos (fue el caso del Brasil, el Congo, Etiopía, Kenya, Madagascar y Mongolia) (Demeke, Maetz y Pangrazio, 2009). Estas medidas pueden ser eficaces para incrementar la disponibilidad interna de alimentos, reducir los precios de consumo a corto plazo y contener la inflación, especialmente en momentos de devaluación de la moneda local. No obstante, si los países acumulan grandes cantidades de alimentos importados, las consecuencias de esta estrategia pueden ser contraproducentes. Si varios países adoptan esta política simultáneamente, en especial si se trata de grandes importadores, se puede generar un incremento de la demanda mundial y

agravar el aumento inicial de los precios internacionales que desencadenó la respuesta normativa en primer lugar (Demeke, Maetz y Pangrazio, 2009).

Garantizar un diseño cuidadoso de las medidas de control de los precios, en caso de que se utilicen, en colaboración con el sector privado. En 2007-08, muchos países intentaron controlar los precios en la totalidad o parte de las etapas de la cadena de valor (por ejemplo, Malawi, Malasia, Pakistán, Senegal y Sri Lanka) (Demeke, Maetz y Pangrazio, 2009). Si bien esta medida puede ayudar a los gobiernos a vigilar los precios en los canales de comercialización oficiales, su ejecución es extremadamente compleja. Para aplicarla con eficacia, se debe disponer de una cantidad suficiente de productos para cubrir la demanda a los precios fijados por el gobierno, y de una capacidad fiscal adecuada para comprar cereales o subvencionar a los agentes situados al final de la cadena de valor. Es importante que se apliquen controles para un número reducido de productos y durante un tiempo limitado, dado que la fijación de precios bajos suele promover los canales de comercialización informales y desincentivar la producción local a medio y largo plazo. La aplicación de estas medidas sólo debería considerarse en situaciones de extrema volatilidad de los precios.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, K.; Ivanic, M. y Martin, W. 2013. *Food Price Spikes, Price Insulation, and Poverty*. Washington D. C., Banco Mundial.
- Brahmbhatt, M. y Dutta, A. 2008. *On SARS Type Economic Effects during Infectious Disease Outbreaks* [en línea]. Washington D. C., Banco Mundial. [Consultado el 3 de marzo de 2020]. <http://documents.worldbank.org/curated/en/101511468028867410/pdf/wps4466.pdf>
- Demeke, M.; Maetz, M. y Pangrazio, G. 2009. *Country responses to the food security crisis: Nature and preliminary implications of the policies pursued. Initiative on Soaring Food Prices*. Roma, FAO. (también disponible en la siguiente dirección: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ISFP/pdf_for_site/Country_Response_to_the_Food_Security.pdf).
- FAO. 2016. *Impact of the Ebola virus disease outbreak on market chains and trade of agricultural products in West Africa* [en línea]. Dakar. [Citado el 3 de marzo de 2020]. <http://www.fao.org/3/a-i5641e.pdf>
- FAO y ONUSIDA. 2003. *Addressing the Impact of HIV/AIDS on Ministries of Agriculture: Focus on Eastern and Southern Africa*. Roma. (Disponible también en: <http://www.fao.org/3/Y4636E/y4636e00.htm>).
- Gunjal, K. y Senahoun, J. 2016. *Assessing the impact of infectious disease outbreaks on agriculture and food security: The case of the Ebola virus disease outbreak in West Africa* [en línea]. Roma. [Consultado el 3 de marzo de 2020]. <http://www.fao.org/3/a-i5641e.pdf>
- Naciones Unidas. 2004. *The Impact of AIDS* [en línea]. Nueva York (Estados Unidos de América). [Consultado el 3 de marzo de 2020]. <https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/hiv/impact/chap5.pdf>
- OMS. 2020. *Epidemias mundiales e impacto del cólera. Organización Mundial de la Salud* [en línea] Ginebra (Suiza). [Consultado el 3 de marzo de 2020]. <https://www.who.int/topics/cholera/impact/es/>
- OMC y OMS. 2002. *Los acuerdos de la OMC y la salud pública* [en línea]. Ginebra (Suiza). [Consultado el 3 de marzo de 2020]. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/who_wto_s.pdf

Sharma, R. 2011. *Food Export Restrictions: Review of the 2007-2010 experience and considerations for disciplining restrictive measures*. Documento de trabajo n.º 32 de la FAO sobre investigación de políticas comerciales y de productos básicos [en línea]. Roma, FAO. [Consultado el 3 de marzo de 2020].
http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/PUBLICATIONS/Comm_Working_Papers/EST-WP32.pdf

RECONOCIMIENTOS

Nota de orientación sobre políticas elaborada por Boubaker Ben-Belhassen, Georgios Mermigkas, Ishrat Gadhok y Cosimo Avesani (División de Comercio y Mercados, del Departamento de Desarrollo Económico y Social de la FAO).

