

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

Cómo afrontar la crisis alimentaria mundial

**Políticas de comercio, inversión y productos básicos
fundamentales para garantizar la seguridad
alimentaria sostenible y aliviar la pobreza**



**Naciones Unidas
Nueva York y Ginebra, 2008**

Nota

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas citados, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

El contenido de esta publicación puede citarse o reproducirse libremente, a condición de que se mencione su procedencia, con indicación del número de documento, y se envíe un ejemplar de la publicación en la que figure la información reproducida a la secretaría de la UNCTAD, Palais des Nations, CH 1211 Ginebra 10, Suiza.

UNCTAD/OSG/2008/1

Copyright © Naciones Unidas, 2008
Quedan reservados todos los derechos

Resumen

Cabe pensar que la reciente crisis alimentaria mundial es una llamada de atención que los países en desarrollo y la comunidad internacional pueden aprovechar para revitalizar la producción y el comercio mundial agrícola e intensificar las medidas de corrección de los desequilibrios sistémicos de esa producción y ese comercio que gradualmente han ido contribuyendo a generar los problemas actuales. La crisis ha puesto de relieve las tensiones inherentes al sector de la producción agrícola de alimentos. Las respuestas a la crisis habrán de incluir medidas a corto y a largo plazo debido a que sus causas y consecuencias tienen un origen a corto plazo y también un origen estructural. Naturalmente, la prioridad inmediata y acuciante es garantizar un suministro suficiente de alimentos a la población necesitada. De ello se encargan debidamente los organismos humanitarios y de emergencia. Pero la cuestión no acaba ahí pues igual importancia tiene responder a factores más fundamentales y arraigados. Desde la perspectiva del comercio y el desarrollo, y en el marco de un planteamiento global de la crisis por el sistema de las Naciones Unidas, la UNCTAD recomienda varias medidas de política y actuaciones concretas para el desarrollo del comercio, las inversiones y la agricultura a nivel nacional, regional e internacional.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1
I. NATURALEZA Y CAUSAS PROFUNDAS DE LA CRISIS ALIMENTARIA	5
A. El desequilibrio entre la oferta y la demanda	6
B. La especulación y las restricciones de las exportaciones en el mercado de alimentos básicos	7
C. Costo de la energía, los biocombustibles y la seguridad alimentaria.....	8
D. Limitaciones de la producción agrícola en los países en desarrollo.....	11
E. Normas multilaterales de comercio	17
F. La competencia leal.....	18
II. EXAMEN DE LAS CUESTIONES DE POLÍTICA FUNDAMENTALES, FOMENTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y CONTRIBUCIÓN DE LA UNCTAD	21
A. Políticas de importación de alimentos	23
B. Equilibrio de las tensiones entre la necesidad urgente de alimentos y el acceso sostenible a éstos	25
C. Políticas para el sector de los productos agrícolas y alimentarios básicos y desarrollo.....	27
D. Normas comerciales y cuestiones de política comercial y relacionadas con el comercio.....	30
E. Políticas de inversión y fomento de la empresa, y desarrollo de la agricultura	37
F. Políticas tecnológicas y desarrollo agrícola.....	39

ÍNDICE (continuación)

	<i>Página</i>
II. (continuación)	
G. Políticas de cooperación Sur-Sur en favor del desarrollo agrícola y el comercio.....	41
H. Políticas de apoyo financiero para el desarrollo agrícola.....	44
I. Desarrollo de los mercados de productos básicos ..	48
J. Políticas de biocombustibles y seguridad alimentaria.....	51
III. CONCLUSIÓN: LA CRISIS ALIMENTARIA COMO LLAMADA DE ATENCIÓN	53
Anexo	57

Introducción

1. La actual crisis alimentaria mundial deriva de la subida sin precedentes del precio de los alimentos, especialmente los alimentos básicos, combinada con unas malas cosechas y con la disminución de las reservas de alimentos, que redujeron el acceso de muchas personas (especialmente los pobres) a éstos en muchos países en desarrollo. También ha aumentado sustancialmente la factura que estos países pagan por importar alimentos, lo que ha generado múltiples problemas económicos, humanitarios, socioeconómicos, de desarrollo, políticos y de seguridad. Pero, aparte de los aspectos humanitarios inmediatos, también es una crisis de la política global de desarrollo. De por sí, esto es una tragedia, especialmente porque la nueva etapa de la globalización ha aportado grandes beneficios a muchos.

2. Aunque las consecuencias de la crisis afecten sobre todo a los países de ingresos bajos importadores netos de alimentos, en particular los países menos adelantados (PMA), donde se gasta en alimentos un promedio del 50 al 80% de la renta personal¹, también afectan considerablemente a las grandes economías en desarrollo, como la India y China, y a algunos países de América Latina. Ni siquiera los países desarrollados son inmunes a las consecuencias negativas de la crisis: la subida de los precios de los alimentos ha agravado las tensiones inflacionistas, o las motivadas por la pobreza, que ya se hacían sentir a causa del alza de los precios de la energía y el hundimiento de los mercados financieros e inmobiliarios. La consecuencia más inmediata son las emergencias alimentarias identificadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en más de 37 países en desarrollo, 20 de ellos PMA. La crisis alimentaria puede abrir nuevas posibilidades, pues la subida del precio de los alimentos debería beneficiar a muchos agricultores de países en desarrollo. No obstante, ese efecto positivo puede ser limitado porque muchas veces los agricultores no están debidamente conectados con los mercados o

¹ Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

sufren otras limitaciones que les impiden obtener suficiente rendimiento de sus productos.

3. La crisis alimentaria mundial socava uno de los derechos humanos más elementales, el derecho a no padecer hambre y malnutrición, reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en la Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición². También es un obstáculo fundamental para la consecución de objetivos de desarrollo, pues el hecho de que los alimentos resulten menos disponibles o asequibles compromete la salud, la educación, el bienestar de las madres y muchos otros indicadores sociales, así como la capacidad de ganarse el sustento. Así pues, puede frenar los esfuerzos por acelerar el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), el primero de los cuales significativamente es "erradicar la extrema pobreza y el hambre" y, por consiguiente, relaciona la pobreza y el hambre. En consecuencia, el alto precio de los alimentos, su escasez, su menor consumo y el empeoramiento de la nutrición que ocasiona la crisis tienen hondas y diversas repercusiones en todos los países. Incumbe a la comunidad internacional dar una respuesta decidida y global a esta crisis para promover la seguridad alimentaria de todos, de acuerdo con la definición de la FAO: "Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana"³.

4. Además, es muy posible que la crisis actual tenga grandes repercusiones para las mujeres de los países en desarrollo. Es probable que la escasez de alimentos afecte más a las mujeres y niñas, que suelen ser las últimas en alimentarse en los hogares pobres. El hambre o la malnutrición de mujeres y niñas socavarán los esfuerzos generales

² Aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación y que la Asamblea General hizo suya en virtud de la resolución 3348 (XXIX) de 17 de diciembre de 1974.

³ Véase, FAO, *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages*, 2003, párr. 2.2.

por promover la igualdad de género y obtener los consiguientes beneficios en las esferas de la educación, la salud y la productividad económica a largo plazo -anulando así los esfuerzos hechos para lograr otro objetivo de desarrollo del Milenio, el tercero, es decir, promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer.

5. En el presente documento se examinan algunas causas de la crisis alimentaria mundial y algunos retos importantes que ésta plantea desde el punto de vista del desarrollo. También se analizan las posibles respuestas a la crisis desde la perspectiva de las políticas y las medidas relativas al comercio, la inversión y la agricultura a nivel nacional, regional e internacional. En este contexto se destaca la posible contribución de la UNCTAD a la solución de la crisis.

I. Naturaleza y causas profundas de la crisis alimentaria

6. La actual crisis alimentaria mundial se debe al agotamiento de las reservas de alimentos y la subida masiva de los precios, especialmente de los alimentos básicos. Los precios del trigo, el arroz y la soja han subido más de un 40% (el arroz un 60%) desde principios de 2007 (véase el gráfico). Esas subidas han traído consigo un incremento sustancial de la factura pagada por la mayoría de los países en desarrollo por sus importaciones. Por ejemplo, la factura de las importaciones de cereales de los países de renta baja y con déficit de alimentos en 2007-2008 (en comparación con 2002-2003) aumentó de 6.500 a 14.600 millones de dólares en África, de 7.000 a 15.400 millones de dólares en Asia y de 300 a 700 millones de dólares en América Latina y el Caribe⁴. Así pues, el valor de las importaciones de cereales de estos países aumentó más del doble en cinco años⁵. Las subidas de los precios de los alimentos, que se han traducido en un incremento de las facturas de importación de alimentos, han supuesto una pesada carga para esos países, ya que la relación proporcional entre las importaciones de alimentos y el PIB suele ser más alta en los países en desarrollo que en los demás países (véanse los cuadros del anexo).

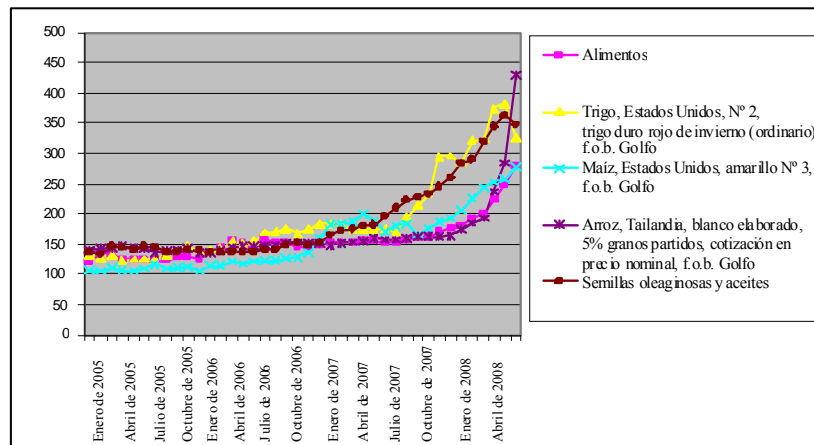
7. La crisis alimentaria no debe achacarse únicamente a factores desencadenantes o coadyuvantes relativamente recientes como la subida del precio del petróleo, la caída del dólar, las condiciones climáticas, la especulación, las limitaciones de las exportaciones impuestas por algunos países o la producción de biocombustibles. También es consecuencia de tendencias a largo plazo muy arraigadas, derivadas de cambios de las pautas demográficas y de consumo y de varios años de fallos sistémicos de la estrategia de desarrollo en muchos frentes. Estos fallos no sólo se produjeron a nivel de las políticas nacionales de desarrollo, sino también, muy especialmente,

⁴ En este documento por "dólares" se entiende "dólares de los Estados Unidos".

⁵ UNCTAD, "La transformación del panorama de los productos básicos en el siglo XXI" (TD/428).

Precios mensuales de una selección de productos y categorías de productos alimentarios, índice 2000=100

Enero de 2005 a abril de 2008



Fuente: UNCTAD Commodity Price Bulletin.

a nivel internacional. Dado que la crisis alimentaria mundial surge de un cúmulo de influencias mutuas entre una serie de fenómenos a largo y corto plazo, es probable que se prolongue indefinidamente, a pesar del despliegue de medidas a corto plazo, a menos que se solucionen debidamente a nivel global los factores estructurales subyacentes.

8. Los responsables de las políticas y la comunidad internacional deberían centrarse en las relaciones complejas de los problemas en este ámbito. Por tanto, son necesarias medidas nacionales e internacionales adecuadas que permitan a los países en desarrollo acceder a suministros de alimentos y lograr la seguridad alimentaria, así como beneficiarse de la subida de los precios.

A. El desequilibrio entre la oferta y la demanda

9. La naturaleza de la crisis puede describirse, por una parte, como un desequilibrio entre la oferta y la demanda debido a una "crisis de

producción" combinada con un aumento histórico de la demanda y del poder adquisitivo en los últimos años, y, por otra, como una "crisis de precios" derivada del mal funcionamiento y la manipulación de los mercados. Concretamente, supone una combinación explosiva de los efectos de la escasez de reservas de alimentos, el cambio climático y las sequías recientes de países productores importantes, con la creciente demanda de algunos productos alimenticios debido al crecimiento de la población y de la renta, la urbanización y los cambios de la dieta de los centros urbanos. De hecho, la presión demográfica ha aumentado al tiempo que menguaban las cosechas. Por ejemplo, se estima que la producción por habitante de cereales y de legumbres en la India disminuyó 17 y 3 kg, respectivamente, durante el último decenio⁶.

B. La especulación y las restricciones de las exportaciones en el mercado de alimentos básicos

10. Otro factor a considerar es la afluencia de capital especulativo hacia el sector de los productos básicos (incluidos los alimentos) en un mercado global crecientemente interrelacionado. Cada vez resulta más verosímil que existe una relación entre la subida de los precios mundiales de los alimentos y la volatilidad y agitación reciente del mercado financiero, hipotecario e inmobiliario desencadenada por el colapso del mercado estadounidense de las hipotecas de alto riesgo el año pasado. Los especuladores en busca de activos que se revalorizaran orientaron sus carteras hacia la compra de activos en el sector de los alimentos básicos (contratos indizados y de futuros, y opciones de compra de productos básicos). De hecho, se estima que las sumas invertidas por los fondos en contratos sobre índices de productos básicos se acercan a los 170.000 millones de dólares (a finales de marzo de 2008)⁷, y en el primer trimestre de 2008 el volumen del negocio mundial de futuros y opciones sobre cereales

⁶ Véase Ramesh Chand, "Demand for foodgrains", *Economic & Political Weekly*, 29 de diciembre de 2007.

⁷ *World Commodity and Food Crisis: Trends and Expectations*, YapiKredi Bank, Yelda Yucel, Economista superior, mayo de 2008.

aumentó un 32% en comparación con el mismo período de 2007. Aunque no exista información ni se haya hecho un análisis preciso de la incidencia de los fondos especulativos en los precios de los alimentos, la subida de algunos alimentos básicos puede achacarse en gran medida a la especulación de distintos actores en los mercados de alimentos básicos, que alimentó la espiral de los precios.

11. Además, algunos países han empezado a limitar de manera directa o indirecta las exportaciones de alimentos, constituyendo reservas y prohibiendo la exportación de alimentos o gravándola con impuestos. Con esas medidas se pretende resolver temporalmente los problemas de abastecimiento de los mercados locales; sin embargo, en algunos casos han distorsionado más los mercados nacionales, regionales y mundiales de alimentos y han reducido la oferta mundial de alimentos (lo que también influye en el funcionamiento de los mercados de futuros)⁸.

C. Costo de la energía, los biocombustibles y la seguridad alimentaria

12. El alto precio de la energía ha encarecido la producción agrícola y la elaboración y distribución de alimentos pues ha hecho subir el costo de insumos tales como abonos⁹, semillas y plaguicidas, el costo de usar maquinaria agrícola y sistemas de riego, y el del transporte y los procesos de elaboración. En la mayoría de los países desarrollados la energía representa alrededor del 4% de los costos de producción agrícola, mientras que en algunos grandes países en desarrollo como el Brasil, China y la India representa entre el 8 y el 20%¹⁰. En consecuencia, la subida de los precios de la energía se traduce en

⁸ "High Food Prices: The What, Who, and How of Proposed Policy Actions", *Policy Review* del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), mayo de 2008.

⁹ Según el International Center for Soil Fertility and Agricultural Development (IFDC), los precios mundiales de los abonos aumentaron más del 200% en 2007.

¹⁰ "High food prices: the what, who and how of proposed policy actions", *Policy Review* del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), mayo de 2008.

un aumento sustancial del costo de producción de los alimentos en los países en desarrollo.

13. La industria de los biocombustibles permite establecer un nuevo vínculo entre el mercado y el precio de la energía y los productos básicos agrícolas. La constante subida de precios de la energía ha hecho que aumente la demanda y, por ende, que suba el precio de los biocombustibles. De este modo, se ha producido un aumento directo de la demanda de los cultivos utilizados para producir biocombustibles, y una subida de su precio, y también puede haberse producido una subida indirecta del precio de otros cultivos que se disputan la tierra y otros recursos con los empleados para fabricar biocombustibles, además de haber dado lugar a que, a su vez, subieran los precios de los productos alimentarios de sustitución y de la tierra. La demanda de biocombustibles ha sido, pues, un factor importante de la tendencia alcista de los precios en el mercado mundial de productos básicos agrícolas¹¹. Sin embargo, todavía no está totalmente claro el alcance de ese vínculo, que varía en función de los distintos tipos de cultivos que se utilicen para producir biocombustibles, el volumen negociado, las posibilidades de sustitución y si las tierras utilizadas para producir materia prima para biocombustibles habrían sido utilizadas para cultivar alimentos. Por ejemplo, en la Unión Europea sólo se usa el 1,4% del trigo para producir biocombustibles y a escala mundial alrededor del 0,6%¹². El precio del arroz ha subido de forma espectacular un 165% en un año, desde abril de 2007 hasta abril de 2008, aunque el arroz no se utilice para producir biocombustibles y no haya pruebas de que en los países productores se estén utilizando las tierras dedicadas al cultivo de arroz para cultivar materias destinadas a la obtención de biocombustibles, pero no está claro en qué medida se ha producido un efecto de desplazamiento de la demanda a causa de la subida de los precios de otros cereales. Así pues, hay que estudiar más a fondo la relación entre el precio de la energía, los distintos tipos de biocombustibles cultivados en diferentes

¹¹ OCDE-FAO, *Agricultural Outlook 2008-2017*, 2008

¹² *The impact of biofuels on commodity prices*, abril de 2008, DEFRA, Economic Group, pág.15

condiciones, las subvenciones y las medidas relacionadas con el comercio, los efectos directos e indirectos sobre la disponibilidad y el precio de los distintos productos básicos agrícolas y sus repercusiones en la seguridad alimentaria (considerando debidamente las cuestiones de sostenibilidad), y analizar más casos concretos.

14. El impacto de los biocombustibles en la seguridad alimentaria y en la subida de los precios de los alimentos parece atribuible en gran parte a unas medidas de carácter político que han agravado las presiones a que está sometido el mercado. En la mayoría de los países, el mercado de biocombustibles depende de los objetivos obligatorios de mezcla de carburantes. Por ejemplo, los Estados Unidos establecieron en su Ley de la energía de 2007 unos niveles ambiciosos de utilización de biocombustibles para el transporte, que exceden ampliamente los previstos en la legislación anterior, a saber, 9.000 millones de galones en 2008, que aumentarán a 36.000 millones de galones en 2022. Se prevé que entre 2005-2006 y 2007-2008 casi se duplicará la utilización de maíz para producir etanol. Se prevé que en 2009 se destine a la producción de biocombustible casi el 38% del consumo interno de maíz en los Estados Unidos, equivalente a 100 millones de toneladas¹³. La Unión Europea, la India, el Brasil y China también han fijado sus propios objetivos de expansión del consumo de biocombustibles. Por ejemplo, la Unión Europea ha anunciado que en 2010 el 5,75% de toda la gasolina a la venta en Europa debe proceder de la obtención de biocombustibles. La nueva normativa en estudio aumenta la proporción de la mezcla al 10% en 2020. La Unión Europea es responsable del 90% de la producción mundial de biocombustibles, usando como materia prima principal el aceite de colza. Se estima que en la UE se han utilizado para producir biocombustibles 4,1 millones de toneladas en 2004, es decir alrededor del 20% de la producción total de oleaginosas de la UE-25¹⁴. Tanto

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, pág. 16. El aumento reciente de la producción de aceite de palma se ha relacionado con el auge de la producción de biocombustibles, aunque actualmente sólo se use para biocombustible el 1% de ese aceite. Es posible que se haya producido algún efecto indirecto, ya que ha aumentado el consumo de semilla de colza para obtener biodiesel, pero en general, el uso de aceites vegetales para biodiesel sigue

los Estados Unidos como la Unión Europea, además de establecer objetivos ambiciosos para la mezcla de carburantes, aplican aranceles y regulaciones técnicas que restringen la importación de biocombustibles. Esos instrumentos, junto con las tradicionales subvenciones a la producción agrícola, contribuyen a que se desvíen la tierra y los cultivos de la producción de alimentos o el consumo hacia la producción de biocombustibles.

D. Limitaciones de la producción agrícola en los países en desarrollo

15. Existen causas estructurales a largo plazo menos obvias de la crisis mundial de alimentos, pero que tienen igual importancia y que de hecho han tenido graves repercusiones en la disponibilidad de alimentos. Esos factores estructurales afectan principalmente a la oferta -en particular, las dificultades a las que muchos países en desarrollo tienen que hacer frente para aumentar la producción y la productividad agrícolas y así satisfacer el consumo interno y el comercio internacional de alimentos. Las causas de esta crisis de producción tienen profundas repercusiones en la seguridad alimentaria (y la reducción de la pobreza) porque afectan a la producción, el consumo y el comercio de los países en desarrollo. En gran medida, estos problemas derivan de las tensiones inherentes a la idea de que los sectores de la agricultura y la alimentación son distintos de cualquier otro sector económico. Esas tensiones plantean importantes cuestiones de política que habrá que tratar de manera equilibrada a fin de que puedan abordarse en beneficio de todos los afectados los factores que han contribuido a que se desencadene la crisis actual.

16. El factor fundamental que explica la escasez de la oferta, sobre todo en los dos últimos decenios, ha sido la productividad agrícola relativamente baja de los países en desarrollo, que incluso está disminuyendo en muchos países menos adelantados y que es un síntoma del abandono de que ha sido objeto durante mucho tiempo el

siendo escaso en comparación con otros usos, especialmente para producción de alimentos.

sector agrario. Entre 1961 y 2003 la productividad agrícola anual (medida por la producción total de los factores (tierra y mano de obra)) registró en los PMA, por término medio, una disminución del 0,1%, mientras que en los países en desarrollo la reducción fue sólo del 0,6% aproximadamente¹⁵. En los PMA y los países africanos, esas tasas bajas de crecimiento agrícola han tenido consecuencias especialmente negativas para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Incluso en países en desarrollo que experimentan un rápido crecimiento, como la India, muchos agricultores siguen llevando una vida de mera subsistencia.

17. La productividad agrícola, y por tanto la producción, es baja por diversas razones, entre otras por la reducción de la disponibilidad de tierras cultivables y el bajo rendimiento y la productividad de los cultivos. En muchos países en desarrollo y PMA de gran densidad de población, la tierra cultivable disponible se reduce a menudo porque las tierras agrícolas pasan a ser urbanizables. Disminuye la superficie media de las explotaciones agrarias y son cada vez más numerosos los agricultores que trabajan tierras frágiles desde un punto de vista ecológico. Debido al crecimiento de la población y la pérdida de superficie para uso agrícola, la dimensión media de una explotación agraria, por ejemplo, en China y Bangladesh, se redujo a 1,5 ha aproximadamente en los setenta y en la actualidad apenas es de 0,5 ha; en Etiopía y Malawi, se redujo de 1,2 a 0,8 ha en los noventa¹⁶. En los países pobres, la falta de acceso al agua y la electricidad agrava la lentitud de respuesta de la oferta. El acceso al riego se ha convertido en un problema importante en algunos países, así como la falta de inversión en el desarrollo de la agricultura, incluidas la investigación y el desarrollo (I+D), reduciendo así aún más el potencial de la producción agrícola y el rendimiento de los cultivos en relación con la superficie cosechada. En la mayoría de las regiones que ya han alcanzado un elevado nivel productivo y comercial, los rendimientos

¹⁵ Shenggen Fan, 2008, "How to promote agricultural growth in LDCs through productive investment?", documento de antecedentes para el *Informe sobre los Países Menos Adelantados, 2008*.

¹⁶ "The new face of hunger", *The Economist*, 17 de abril de 2008.

han venido creciendo muy lentamente. Entre los sesenta y los ochenta, los rendimientos de los principales cultivos de cereales aumentaban en los países en desarrollo de un 3 a un 6% anual. Sin embargo, hoy por hoy el crecimiento anual se ha reducido a un 1-2%¹⁷. Además, el cambio climático ha acelerado esa tendencia y seguirá haciéndolo. Por ejemplo, en los pequeños Estados insulares llanos el problema de la producción y la productividad agrícolas y alimentarias bajas y menguantes se ha agudizado (llegando a pesar incluso la amenaza de su desaparición) debido a la elevación del nivel del mar provocada por el cambio climático.

18. La baja productividad agrícola se ha visto agudizada por un fallo sistémico de la estrategia de desarrollo: la falta de inversión pública y privada en las zonas rurales y en el sector de los productos básicos agrícolas, que es una condición necesaria, además de un importante catalizador, para el desarrollo agrario y la producción de alimentos en los países en desarrollo. Lo paradójico del caso es que el sector económico más sensible política, económica y socialmente es el que ha recibido el menor apoyo en los planos nacional e internacional. En muchos países en desarrollo, el sector agrario recibe un apoyo limitado a través de los presupuestos del Estado y la inversión interna, aunque con frecuencia figure entre los que más contribuyen al producto interno bruto (PIB) y el empleo. En cambio, un país como Viet Nam, donde la agricultura ha sido una de las bases prioritarias del desarrollo, se ha convertido en una potencia agraria.

19. Otro motivo importante de esa falta de inversiones han sido los programas de ajuste estructural, que han alentado la austeridad fiscal y el abandono o el debilitamiento de las principales medidas de apoyo institucional, en particular las juntas de comercialización, los servicios oficiales de extensión, las subvenciones a los insumos agrícolas (tales como las semillas, los plaguicidas, los herbicidas y los fertilizantes) y los fondos de estabilización tanto de los productos básicos agrícolas (como el café, el té, el cacao, el algodón o el tabaco) como de los alimentos de consumo general (como el trigo o el maíz), sin poner en

¹⁷ *Ibid.*

marcha otras alternativas viables, una preocupación puesta de manifiesto por la UNCTAD en algunos de sus informes¹⁸. Así pues, las consecuencias de la falta general de inversión en la agricultura se han agravado a causa de la incapacidad del mercado para desempeñar las funciones de carácter público que antes tenían a su cargo las juntas locales o nacionales de comercialización y otros organismos intermediarios, lo que no es de sorprender. Sus efectos adversos sobre los costos agrícolas se agravan a causa de la inversión insuficiente en la infraestructura necesaria para distribuir los productos agrícolas (comunicaciones, riego, transportes), y del reforzamiento de los derechos de propiedad intelectual sobre variedades vegetales y nuevas tecnologías de semillas. Asimismo, la situación de los cultivos destinados a la producción alimentaria ha empeorado en algunos casos cuando los agricultores han abandonado el cultivo de productos que constituían la base de la alimentación de la población local para sustituirlos por cultivos de alto valor comercial destinados a los mercados de países desarrollados (entre otros, flores cortadas, frutas y hortalizas exóticas, piensos a base de soja y tabaco). Por otro lado, en algunos países del África oriental, los fondos obtenidos de los cultivos comerciales y los productos de la agricultura orgánica se están invirtiendo en la producción de alimentos locales. En estos momentos, las tendencias de los niveles relativos de precios de los productos de primera necesidad y de los cultivos comerciales, así como las dificultades para que los cultivos comerciales exportados cumplan las normas fitosanitarias, y los costos que eso entraña, hacen que sea quizá más interesante cultivar productos de consumo general para el mercado interno, lo que provocaría un cierto cambio en las pautas de producción.

20. Estimular y sostener la producción agrícola y alimentaria también depende de los ingresos públicos, dada la volatilidad de estos últimos. A pesar de ello, la ayuda y la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) concedida a los países en desarrollo con destino a la agricultura ha venido reduciéndose. Entre 1980 y 2002, las instituciones multilaterales recortaron el gasto en asistencia oficial

¹⁸ Para mayor información, véase el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1998*.

para el desarrollo destinado a la agricultura, pasando éste de 3.400 a 500 millones de dólares (una disminución del 85%). Los donantes bilaterales redujeron ese gasto de 2.800 a 1.700 millones de dólares (una disminución del 39%)¹⁹. Asimismo, las ayudas a la ciencia, la tecnología y la innovación, esenciales para mejorar la productividad agrícola, representan sólo una pequeña parte del total de las ayudas. Las ayudas a la investigación agrícola lamentablemente siguen siendo insuficientes para impulsar el aumento de la productividad y mejorar la extensión agraria en la mayoría de los países en desarrollo y PMA. Por ejemplo, sólo el 3% de las ayudas a la ciencia, la tecnología y la innovación se dedica a la investigación agrícola en los países menos adelantados, y sólo se destinan a educación y capacitación, y a extensión agraria el 2 y el 1%, respectivamente²⁰. Por consiguiente, resulta fundamental que, como parte de la asistencia para el desarrollo, se garantice la acumulatividad y la previsibilidad de las corrientes de ayuda a los sectores productivos, incluida la agricultura.

21. Por otro lado, la ayuda alimentaria en especie a veces ha surtido efectos negativos en la agricultura de los países en desarrollo. En el caso de los cereales, por ejemplo, la ayuda alimentaria en especie alcanzó su punto máximo en 1999-2000, cuando se registraron grandes excedentes de cereales y sus precios eran bajos. De este modo, se ejercía una presión a la baja sobre los precios pagados a los agricultores de los países en desarrollo de todo el mundo, pues la ayuda alimentaria que se proporciona en especie a bajo precio puede favorecer la depresión de los precios de los alimentos a nivel nacional, lo que a su vez desincentiva la producción local similar de cultivos alimentarios.

22. Además, la inversión extranjera directa (IED) en la producción agrícola ha sido hasta la fecha *per se* muy limitada, como demuestra el hecho de que en 2005 se destinasen a la agricultura y las industrias alimentarias sólo 300 millones de dólares, esto es, menos del 3% (véase el cuadro *infra*) del volumen de la IED. De hecho, la inversión

¹⁹ Official development assistance to agriculture, Department for International Development, noviembre de 2004.

²⁰ *The Least Developed Countries Report 2007*, UNCTAD.

extranjera tiende a concentrarse en la transformación y la comercialización. Sin embargo, ha sido importante la inversión privada tanto nacional como extranjera en cultivos comerciales. En general, el déficit de inversión ha crecido a medida que la agricultura y las industrias alimentarias han ido haciendo un uso más intensivo de capital.

IED en la agricultura, la silvicultura y la pesca^a y en los sectores de los alimentos y las bebidas^b

(En miles de millones de dólares y en porcentaje)

Región	Corrientes de IED				Volumen de la IED			
	Entrantes		Salientes		Volumen de entradas		Volumen de salidas	
	1989-1991	2003-2005	1989-1991	2003-2005	1990	2005	1990	2005
Mundial	7,8 (4,3%)	18,0 (2,4%)	12,9 (5,9%)	22,9 (3,0%)	81,4 (4,6%)	290,9 (2,9%)	81,6 (4,5%)	307,4 (2,9%)
Economías desarrolladas	4,8 (3,3%)	9,8 (1,9%)	12,7 (6,0%)	22,5 (3,2%)	67,4 (4,7%)	230,7 (3,1%)	80,8 (4,5%)	303,0 (3,2%)
Economías en desarrollo	3,0 (8,4%)	7,3 (3,4%)	0,3 (4,8%)	0,3 (0,6%)	14,1 (4,2%)	48,6 (2,1%)	0,8 (3,6%)	4,1 (0,4%)
Países de Europa sudoriental y de la Comunidad de Estados Independientes	..	0,9 (3,2%)	..	0,05	..	11,6 (5,9%)	..	(0,3%) (16%)

Fuente: *World Investment Report*, 2007, págs. 225 a 228.

^a Incluida la caza.

^b Incluido el tabaco.

Nota: Las cifras entre paréntesis indican el porcentaje de esos sectores sobre la IED en todos los sectores.

23. Desde hace tiempo, uno de los obstáculos más importantes para el desarrollo agrario de los países en desarrollo siguen siendo las subvenciones a la exportación agrícola y las políticas nacionales de apoyo a la agricultura de los países desarrollados. Los análisis cuantitativos y los estudios monográficos llevados a cabo por la FAO y la UNCTAD ponen de manifiesto la relación entre las subvenciones agrícolas de los países desarrollados y el rápido aumento de las importaciones de alimentos en los países en desarrollo, así como la disminución de la producción agrícola. Los países en desarrollo que liberalizaron su sector agrario demasiado rápido o demasiado ampliamente se han visto muy afectados por la presión que ejerce la afluencia masiva de exportaciones de alimentos subvencionados de los países desarrollados, que se venden por debajo de su precio. Esto ha

mermado la producción para los mercados interno y de exportación y limita la capacidad de los agricultores para generar la respuesta del lado de la oferta que requiere la actual crisis. De hecho, muchos países en desarrollo, especialmente PMA, que tradicionalmente eran exportadores de alimentos, han pasado a ser importadores netos de alimentos en estos últimos 20 años. Los datos más recientes, que corresponden a 2006 indican que, en promedio, un 20% del consumo de alimentos de los países menos adelantados es importado y que en algunos países esa proporción es mucho mayor (por ejemplo, 67% en Lesotho, 82% en Gambia, 32% en Mauritania y 31% en Malawi).

E. Normas multilaterales de comercio

24. Las normas multilaterales de comercio desempeñan un papel importante porque influyen en la seguridad alimentaria. Hasta ahora, las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) han permitido las subvenciones a la agricultura (en su mayoría prohibidas en el sector industrial). También han permitido las subvenciones indirectas a la exportación mediante créditos a la exportación, empresas estatales de comercio exterior y ayuda alimentaria. Esta última a menudo se mueve impulsada por la oferta, en lugar de la demanda, poniendo en aprietos a los productores nacionales de los países más pobres. Asimismo, algunos países en desarrollo (sobre todo los que están realizando un programa de ajuste estructural) han consolidado (establecido un tope máximo) unos derechos arancelarios bajos para los productos agrícolas, lo que limita sus posibilidades de proteger y aumentar su propia producción (véase el cuadro *infra*). Esto explica en parte por qué, enfrentados a unas importaciones subvencionadas y vendidas por debajo de su precio de coste, los productores de los países en desarrollo se han visto indefensos y la producción agrícola en estos países ha experimentado reveses de los que no ha sido capaz de recuperarse rápidamente.

**Derechos arancelarios consolidados y derechos NMF
(nación más favorecida) aplicados**

(En porcentaje)

		Consolidados	Aplicados
Agricultura			
	Países desarrollados	38	34
	Países en desarrollo	61	25

Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en datos del Sistema de Análisis e Información Comercial (TRAINS) y de la OMC.

25. De lo anterior cabe inferir que la calibración estratégica de los aranceles agrícolas podría ser importante para fomentar la producción nacional de cultivos alimentarios. De acuerdo con ello, muchos países en desarrollo que mantienen unos derechos arancelarios consolidados altos tienen hasta cierto punto la posibilidad de ajustar los precios internos cuando fluctúan los precios mundiales reduciendo los aranceles aplicados y, por lo tanto, aprovechando la flexibilidad de los instrumentos arancelarios. El interés defensivo de retener la posibilidad de aumentar o mantener los aranceles aplicados a los productos que son importantes para la seguridad alimentaria, la seguridad de los medios de subsistencia y el desarrollo rural ha sido reconocido por los miembros de la OMC en forma de acuerdos provisionales en el marco de la Ronda de Doha.

F. La competencia leal

26. Las estructuras de comercialización de carácter oligopolístico (cuando se trata del vendedor) u oligopsonístico (cuando se trata del comprador), las fusiones y las alianzas estratégicas en el sector agroalimentario han contribuido a que los precios de los insumos agrícolas suban, así como a que los agricultores de los países en desarrollo reciban una fracción relativamente pequeña del precio al por menor de sus productos, disminuyendo así el incentivo de unos beneficios que hubiesen potenciado la producción de alimentos en los países en desarrollo. Se ha estimado, por ejemplo, que dos empresas

acaparan el 65 y el 44%, de los mercados mundiales de semillas de maíz y soja, respectivamente; seis empresas controlan entre el 75 y el 80% del mercado mundial de plaguicidas, cinco empresas controlan más de 80% del comercio mundial en el sector del banano, con una tendencia hacia la integración vertical de toda la cadena de suministro del sector, así como de otros sectores de la industria agroalimentaria, y las 30 mayores empresas minoristas de alimentos representan un tercio de las ventas mundiales de comestibles²¹. Estas cifras son las correspondientes al mercado mundial, porque en los países en desarrollo la concentración es relativamente mayor en el caso de varios insumos o productos agrícolas o alimentarios. Esa concentración ha facilitado una serie de prácticas restrictivas de la competencia en esos mercados, que afectan a los agricultores, los transformadores de alimentos y los consumidores, como los abusos de posición dominante, los abusos de dependencia económica, los cárteles y las licitaciones colusorias²². Cárteles internacionales que operan en los mercados agroalimentarios de los países en desarrollo, por ejemplo, han controlado las vitaminas (incorporadas en los productos alimenticios y los piensos), la lisina (añadida a los piensos), el ácido cítrico (se añade a los alimentos y los piensos) y la fructosa de maíz (un edulcorante utilizado en la industria alimentaria y la industria de las bebidas)²³.

²¹ Véase Actionaid International, "Power hungry - six reasons to regulate global food corporations", 2005.

²² Véanse UNCTAD, "Las condiciones de entrada en el mercado que afectan a la competitividad y a las exportaciones de bienes y servicios de los países en desarrollo: las grandes redes de distribución, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países menos adelantados" [ref 16, título] (TD/B/COM.1/EM.23/2) y el informe de la Reunión de Expertos sobre ese mismo tema (TD/B/COM.1/66); Actionaid International, "Power hungry - six reasons to regulate global food corporations, 2005; y Traidcraft, "Rebalancing the supply chain: buyer power, commodities and competition policy", 2008.

²³ Se ha estimado que, como resultado del cártel de las vitaminas, el total de recargos pagados por cuatro países en desarrollo en el período 1989-1999 superó los 100 millones de dólares y los pagados por otros seis países en desarrollo superaron los 50 millones de dólares. Véase el "Estudio de las cuestiones relativas a un posible marco multilateral sobre política de competencia" del Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia de la OMC (WT/WGTCP/W/228) [ref 19].

27. La concentración ha facilitado también el ejercicio del poder de compra en un grado tal que ha influido negativamente en la viabilidad de la agricultura²⁴. Por un lado, los transformadores de alimentos, los negociantes de productos básicos al por mayor o los supermercados que negocian directamente con los productores de los países en desarrollo han ejercido una fuerte presión a la baja sobre los precios ofrecidos a éstos por sus productos al tiempo que les imponían unas condiciones estrictas. Por otro, las grandes empresas de supermercados (que hoy por hoy también están en un proceso de expansión dinámica en los países en desarrollo) han venido utilizando su poder de compra frente a los intermediarios que les suministran mercancías para deprimir los precios e imponer una amplia gama de condiciones injustas, con el consiguiente efecto dominó en el resto de la cadena de suministro, trasladando en última instancia a los agricultores de los países en desarrollo la presión sobre los precios, y los riesgos. Sin embargo, la posible disminución de los costos que haya podido lograrse con tales prácticas desleales de compra no necesariamente ha repercutido en los consumidores. Al contrario, este poder del comprador para imponer condiciones puede reducir la competencia en el sector minorista y facilitar prácticas como la discriminación²⁵. La actual crisis alimentaria sin duda ha despertado interés en Europa por el funcionamiento de las cadenas de suministro de alimentos (muy especialmente los supermercados), ya que hay pruebas de que las subidas de los precios no se corresponden con los costos de las materias primas²⁶.

Sin embargo, sólo un país en desarrollo, el Brasil, tomó medidas para reprimir este cártel y ningún otro país en desarrollo ha hecho oposición a un cártel de este tipo.

²⁴ Véanse UNCTAD, Actionaid y Traidcraft, *op. cit.*

²⁵ Véase OCDE, *Buying Power of Multiproduct Retailers*, 1998.

²⁶ Véase el artículo "Belgium plans probe as public takes *frite* over the price of chips", *Financial Times*, 22 de mayo de 2008.

II. Examen de las cuestiones de política fundamentales, fomento de la seguridad alimentaria y contribución de la UNCTAD

28. Ante la severidad y el alcance mundial de la crisis alimentaria, el Secretario General de las Naciones Unidas, el Sr. Ban Ki-moon, reaccionó de forma inmediata y creó el Equipo Especial de Alto Nivel sobre la crisis de la seguridad alimentaria mundial, para que movilizara a las Naciones Unidas en ese ámbito (véase el recuadro que figura a continuación). La intervención de todo el sistema se coordinará con otros esfuerzos internacionales y nacionales para examinar las causas fundamentales de la crisis y promover enfoques sostenibles para su solución.

29. En el Acuerdo de Accra²⁷ aprobado el 25 de abril de 2008, los Estados miembros de la UNCTAD reconocen la existencia de la crisis alimentaria mundial y solicitan a la UNCTAD que contribuya a aliviarla en el marco de sus trabajos sobre los productos básicos, el comercio y la inversión. También ponen de relieve la necesidad de reducir la volatilidad de los precios de la energía y los alimentos, y lograr un equilibrio adecuado entre las preocupaciones que suscitan la seguridad alimentaria y la energía. Algunos países en desarrollo expresaron su preocupación por las disfunciones de los mercados y manifestaron interés por el funcionamiento eficiente de los mercados y la necesidad de mejorar el diálogo entre los países importadores y exportadores de alimentos para reducir y estabilizar los precios mundiales de esos productos. También acogieron con satisfacción la decisión del Secretario General de las Naciones Unidas de establecer inmediatamente un grupo especial con amplias atribuciones para hacer frente a la actual crisis alimentaria y a su impacto sobre la pobreza, así como a los problemas de la seguridad alimentaria a largo plazo.

²⁷ TD/L.414 (párrs. 51, 79 y 83).

Equipo Especial de Alto Nivel sobre la crisis de la seguridad alimentaria mundial - Términos de referencia

"El objetivo del Equipo Especial de Alto Nivel es asegurar un entendimiento y una acción integrales y coordinados para atender a los problemas alimentarios, tanto inmediatos como a largo plazo.

Las funciones principales del Equipo Especial de Alto Nivel incluirán:

- Aconsejar al Secretario General sobre las respuestas adecuadas a los problemas alimentarios mundiales;
- Discutir y aprobar un marco amplio para la acción, coherente y coordinado, que incluya una variedad de estrategias para adoptar medidas inmediatas y a largo plazo;
- Obtener un consenso amplio, en el que participen los gobiernos y los actores externos fundamentales, sobre el marco y las medidas futuras propuestas;
- Asegurar la implementación coordinada del marco y sus actividades relacionadas;
- Promover una comunicación y un intercambio de información coherentes y coordinadas."

30. Es evidente que se requieren respuestas a corto y largo plazo para aliviar la actual crisis alimentaria e impedir su reaparición en el futuro. Sin embargo, es importante observar que entre esas diferentes respuestas pueden surgir tensiones. La perspectiva de comercio e inversión orientada al desarrollo de la UNCTAD puede contribuir a guiar la necesaria asociación entre los gobiernos y las demás partes interesadas para superar las tensiones que surgirán inevitablemente en la compleja tarea de proporcionar ayuda alimentaria de emergencia sin atentar contra la capacidad de las comunidades locales de seguir una trayectoria de desarrollo sostenible a largo plazo. Sobre la base de un análisis exhaustivo y equilibrado, la UNCTAD puede organizar debates intergubernamentales y proceder a una búsqueda de consensos sobre políticas y medidas apropiadas, así como prestar asesoramiento sobre políticas y proyectos concretos. Eso contribuiría a promover un

II. Examen de las cuestiones de política fundamentales, fomento de la seguridad alimentaria y contribución de la UNCTAD

mejor acceso universal a los alimentos, sobre la base de medidas de fortalecimiento de la interacción positiva entre el comercio, la inversión, el medio ambiente, los productos básicos y las políticas y estrategias agrícolas. Garantizar la seguridad alimentaria depende tanto del comercio y el desarrollo como de la productividad agrícola.

31. Cabe considerar algunas medidas para resolver las cuestiones fundamentales de política que explican los factores que agravan la crisis alimentaria. Estas medidas se deberían adoptar dentro del marco amplio de acción del Equipo Especial de Alto Nivel sobre la crisis de la seguridad alimentaria mundial, y en estrecha cooperación con la FAO, los equipos de las Naciones Unidas en los países y otras organizaciones. Para abordar los factores sistémicos que subyacen en la crisis se requiere una perspectiva integrada y completa.

A. Políticas de importación de alimentos

Cuestiones de política

32. Con apoyo de la comunidad internacional, la FAO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y otras organizaciones están adoptando medidas humanitarias y de emergencia para ayudar a los países afectados a garantizar un suministro constante de alimentos esenciales a los sectores de la población que los necesitan, especialmente los pobres. La comunidad internacional debe seguir apoyando ese suministro de alimentos de emergencia.

33. También pueden estudiarse y aplicarse medidas adicionales para velar por un acceso y un suministro de productos alimentarios a precios asequibles, prestando apoyo a los gobiernos en materia de políticas y prácticas de importación de alimentos. Los países en desarrollo que registran escasez y una escalada de los precios de alimentos básicos como el arroz y el trigo, que se consumen en grandes cantidades (pero no se cultivan localmente o se cultivan en cantidades insuficientes) y que deben importarse a precios altos, pueden considerar la posibilidad de adoptar medidas para reducir los costos de transacción de la importación de alimentos abasteciéndose directamente en los países productores.

Contribución de la UNCTAD

34. La UNCTAD puede prestar asistencia a los países en desarrollo, sobre todo a los importadores netos de alimentos, que tienen problemas para importar en condiciones competitivas productos para alimentar a su población. En 1988, la UNCTAD inició un proyecto de cooperación técnica centrado en la gestión de las importaciones y las políticas de productos alimentarios básicos, que funcionó hasta 1992. Los objetivos generales del proyecto eran ayudar a los países en desarrollo importadores de alimentos, sobre todo los PMA, a mejorar sus políticas estatales de importación de alimentos mediante la preparación de planes nacionales de alimentación, y a reducir los costos en divisas de los alimentos importados, entre otras cosas mediante la diversificación de las fuentes de abastecimiento. Ese proyecto estaba estrechamente vinculado a otro proyecto de la UNCTAD, sobre adquisición de productos alimentarios básicos para la importación, que también se ejecutó en el mismo período.

35. Para apoyar los esfuerzos de la Naciones Unidas orientados a ayudar a los países afectados a enfrentar la actual crisis alimentaria mundial, la UNCTAD está desarrollando un nuevo proyecto de asistencia a los países en desarrollo en la formulación y aplicación de políticas de importación de productos alimentarios básicos. El proyecto tiene un doble propósito. En primer lugar, pretende aumentar la capacidad de los países en desarrollo para realizar compras comerciales de alimentos, en particular directamente con las fuentes de abastecimiento. En segundo lugar, ayudará a los países en desarrollo que son importadores netos de alimentos a establecer mejores procedimientos para reducir directamente los costos de transacción, incluidos los motivados por la financiación de las importaciones. Los países en desarrollo importadores netos de alimentos serán los principales beneficiarios de las actividades del proyecto, para el que la UNCTAD está buscando financiamiento de los donantes.

36. Además, algunos países en desarrollo importadores netos de alimentos pueden considerar la posibilidad de establecer acuerdos o arreglos de compra a largo plazo de alimentos con países exportadores

netos de alimentos o empresas exportadoras, para asegurarse precios favorables (que garanticen la asequibilidad de los alimentos) y cantidades adecuadas (que garanticen un nivel de suministro). Este tipo de arreglos pueden concertarse entre países y dentro de éstos. Sin embargo, muchos países en desarrollo no tienen conocimientos ni experiencia en estrategias de compra de alimentos, o éstos son insuficientes. Esa carencia se agravó con la supresión de las juntas de comercio y agricultura en muchos países en desarrollo, lo que supuso una pérdida de importantes conocimientos y experiencia sobre las estrategias de producción nacional y de compra de alimentos. Los acuerdos de compra de alimentos pueden ser complejos y difíciles de negociar y aplicar. La UNCTAD puede ofrecer a los países en desarrollo que deseen concluir ese tipo de acuerdos a nivel nacional, regional e internacional asesoramiento y apoyo a la creación de capacidad.

B. Equilibrio de las tensiones entre la necesidad urgente de alimentos y el acceso sostenible a éstos

Cuestiones de política

37. Los países en desarrollo, tanto importadores como exportadores de alimentos, necesitan un enfoque sostenible de la seguridad alimentaria para consolidar una capacidad endógena de producción agrícola de alimentos que satisfaga las necesidades de alimentos actuales y futuras del país, y además permita exportar. Para facilitar esa estrategia de desarrollo es importante que los socorros de emergencia a corto plazo se conciben con inteligencia para no entrar en contradicción con el enfoque estructural a largo plazo de la consolidación de la seguridad alimentaria.

38. La ayuda alimentaria es un instrumento esencial para ofrecer un socorro de emergencia a poblaciones hambrientas, pero plantea algunas dificultades. Los debates entre los países donantes de ayuda alimentaria y los países receptores han girado, en gran medida, sobre la mejor manera de velar por que la ayuda realmente llegue a quienes la necesitan, no atente contra la producción nacional (especialmente

los medios de subsistencia de los agricultores pobres) en los países de destino ni distorsione el comercio, en particular perjudicando las exportaciones de otros proveedores competidores, no se emplee para captar nuevos mercados, responda genuinamente a la demanda, no sea para los países donantes una forma de deshacerse de sus excedentes y no permita a los países eludir sus compromisos en materia de subvenciones a la exportación.

39. Las políticas de ayuda alimentaria deben calibrarse, y la ayuda debe distribuirse, de forma de que no se perjudique o desincentive la producción local de alimentos. Se trata de un problema de política difícil de resolver, que requiere un profundo análisis de los factores estructurales, la productividad agrícola potencial y los recursos y las instituciones necesarias para hacer posible un desarrollo a largo plazo de la agricultura, mientras al mismo tiempo se atienden las necesidades humanitarias urgentes. A esto se suma el intento de regular la ayuda alimentaria dentro del proceso de reforma del sector agrícola, en las negociaciones de la Ronda de Doha. Como ya se indicó, los créditos a la exportación de productos agrícolas concedidos por los países desarrollados también influyeron negativamente en la capacidad de los productores de los países en desarrollo para competir en condiciones equitativas en sus propios mercados y en los mercados internacionales. A este respecto, también hay intentos de hacer más estrictas las disciplinas multilaterales.

Contribución de la UNCTAD

40. La UNCTAD puede prestar a los países en desarrollo asesoramiento y apoyo al fomento de la capacidad, para que encuentren un equilibrio entre las tensiones inherentes a las consideraciones de seguridad alimentaria a corto y a largo plazo. Por ejemplo, en el marco de su labor de formulación de políticas para los productos agrícolas básicos, la UNCTAD ha ayudado a países en desarrollo que dependen de productos básicos a impulsar la producción agrícola, incluidos los cultivos alimentarios, para el consumo interno y la exportación. En los últimos años, la labor de la UNCTAD se ha centrado en políticas de productos básicos que

puedan contribuir al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio y reducir la pobreza extrema. Sobre la base de esa experiencia y de esos conocimientos especializados, la UNCTAD puede ayudar a los países en desarrollo y a los mayores proveedores de ayuda alimentaria a aplicar prácticas de gestión de la ayuda alimentaria de emergencia para atender las necesidades que supone la escasez de alimentos sin desestimular la producción nacional de alimentos ni, en general, el desarrollo del sector agrícola y de los productos básicos.

C. Políticas para el sector de los productos agrícolas y alimentarios básicos y desarrollo

Cuestiones de política

41. La crisis alimentaria ha puesto de manifiesto la necesidad de evaluar y de intensificar considerablemente el apoyo al desarrollo del sector agrícola y alimentario en los países en desarrollo. A medio y largo plazo, la subida del precio de los alimentos debería ser beneficiosa para el desarrollo y el comercio agrícolas, ampliar los incentivos para aumentar la producción, elevar los ingresos de los países exportadores de alimentos e impulsar el desarrollo rural en particular. Sin embargo, para que los países en desarrollo puedan aprovechar esas oportunidades, se deberán adoptar medidas nacionales e internacionales adecuadas para que la producción de los agricultores de los países en desarrollo sea suficientemente rentable. Un factor esencial para la recuperación del sector de los productos básicos en los países en desarrollo que dependen de ellos son las políticas, estrategias y planes de desarrollo del sector para aumentar la producción y la competitividad en el plano local y lograr mejores relaciones de intercambio para las exportaciones e importaciones de productos básicos en el plano internacional. Muchos países carecen de políticas nacionales y sectoriales de desarrollo del sector de los productos básicos, o no les han asignado fondos suficientes para aplicarlas. Es necesario hacer evaluaciones nacionales (y regionales) del perfil de los productos alimentarios agrícolas básicos y adoptar medidas para intensificar su producción y su productividad. Asimismo, en los gobiernos nacionales de varios países existe una

separación de funciones entre el ministerio de agricultura, que se centra en el desarrollo de la agricultura nacional, y el ministerio de comercio, que se ocupa de las cuestiones relacionadas con el comercio agrícola. En el actual contexto globalizado, se deben reforzar los vínculos a nivel nacional entre el desarrollo y el comercio agrícola, para administrar de manera más eficiente la cartera agrícola. Sería conveniente volver a examinar los planes de cooperación entre productores y consumidores para ocuparse de la preocupación común por la seguridad alimentaria y los precios de los alimentos.

42. La agricultura sostenible, en particular la producción de alimentos de primera necesidad, es cada vez más importante para los países en desarrollo. Con frecuencia, las modalidades sostenibles de agricultura no sólo son más productivas sino esenciales para adaptar la actividad al cambio climático y mitigar sus efectos. Aún cabe añadir que la demanda de alimentos orgánicos ha aumentado en el mercado de alimentos procesados. Asimismo, dado que los productos agroquímicos están prohibidos en la agricultura orgánica, el sistema de producción es menos vulnerable a las crisis de los precios del petróleo. La agricultura orgánica también promueve el aprovechamiento de los recursos y los conocimientos tradicionales locales, reduciendo la vulnerabilidad a las conmociones externas en varios aspectos²⁸.

²⁸ La Evaluación internacional de la ciencia y la tecnología agrícolas para el desarrollo, un proceso intergubernamental apoyado por más de 400 expertos y copatrocinado por el Banco Mundial, el FMAM, el PNUD, el PNUMA, la FAO, la OMS y la UNESCO -publicó su informe resumido *Agriculture - The need for Change*, el 14 de abril de 2008. En éste se afirma categóricamente que "Para que el mundo pueda enfrentar el aumento de la población y el cambio climático, evitando un colapso social y ambiental, es preciso cambiar la manera en la que se cultivan los alimentos y atender mejor a los pobres y los hambrientos". Los autores concluyeron que i) los progresos de la agricultura habían arrojado beneficios desiguales y habían supuesto un alto costo social y ambiental; y que ii) los productores de alimentos deberían tratar de recurrir a "procesos naturales", como la rotación de los cultivos y el empleo de fertilizantes orgánicos. Los autores instan a que se preste una mayor atención a los pequeños agricultores y al empleo de prácticas agrícolas sostenibles, entre las que mencionan varias veces específicamente la opción de la agricultura orgánica.

Contribución de la UNCTAD

43. Hace años que la UNCTAD analiza la producción y el comercio agrícolas en general, y en especial el caso de los PMA e insiste en la necesidad de profundizar el desarrollo del sector agrícola de los países en desarrollo para satisfacer la necesidad de alimentos, aliviar la pobreza y permitir a los países utilizar sus ventajas comparativas y competitivas en materia agrícola para comerciar y diversificarse. Por ende, la UNCTAD puede colaborar en la definición y aplicación de políticas de productos básicos que persigan un mejor equilibrio entre la producción de alimentos y de productos no alimentarios (cultivos comerciales) para la exportación y el consumo local. También puede identificar obstáculos al aumento de la seguridad alimentaria y medidas viables para superarlos a escala nacional, regional e internacional, con una perspectiva integrada que aproveche los recursos nacionales y combine los factores del mercado interno y los mercados internacionales.

44. A este respecto, la UNCTAD cooperará en el diseño de políticas nacionales de desarrollo del sector de los productos agrícolas básicos, fundadas en una estrategia dinámica de desarrollo del sector a largo plazo. Lo anterior supone un aumento de la capacidad institucional, el establecimiento de concatenaciones progresivas y regresivas, la ampliación de la participación de los productores a pequeña escala en las cadenas de valor, y el desarrollo de marcos jurídicos y regulatorios, así como la promoción de prácticas agrícolas sostenibles y la protección de un uso eficaz de los recursos. Cuando proceda, las estrategias nacionales se coordinarán con la labor de desarrollo regional, para lograr sinergias. A nivel internacional, dada su prolongada experiencia en la esfera de la cooperación entre productores y consumidores, la UNCTAD también podría contribuir a evaluar la posibilidad de utilizar esos planteamientos para mejorar la seguridad alimentaria mundial.

D. Normas comerciales y cuestiones de política comercial y relacionadas con el comercio

Cuestiones de política

45. Se considera que los productos alimentarios y agrícolas son productos básicos especiales que las normas comerciales no pueden tratar del mismo modo que otros bienes. Desde el inicio, el sistema multilateral de comercio dio a la agricultura un trato especial no sujeto a la totalidad de las disciplinas comerciales. En el programa de la Ronda de Doha de negociaciones multilaterales figura la reducción o supresión de los aranceles agrícolas y de la ayuda interna causante de distorsión del comercio, y la remoción de las subvenciones a la exportación.

46. Son varias las cuestiones comerciales que afectan a la seguridad alimentaria. Una de ellas es que las subvenciones a la exportación y las medidas de ayuda interna causante de distorsión del comercio en el sector agrícola, utilizadas desde hace tiempo por muchos países desarrollados, han perjudicado el desarrollo de la agricultura de muchos países en desarrollo y posiblemente han retrasado la respuesta de éstos desde el lado de la oferta. Los elevados precios y la fuerte demanda de alimentos que impera en la actualidad podrían reducir el incentivo que lleva a los gobiernos de los países desarrollados a ofrecer dichas subvenciones o ayudas de otra índole, con lo que propiciarían su reducción sustancial o su eliminación progresiva en las negociaciones de la Ronda de Doha²⁹. Los recursos financieros que se liberarían se podrían reasignar a la promoción de la agricultura en los países en desarrollo.

47. Otra cuestión comercial es la utilización por los países en desarrollo de los aranceles agrarios como instrumentos de política para promover su desarrollo agrícola. En las negociaciones de Doha,

²⁹ Al mismo tiempo, es necesario suprimir las subvenciones causantes de distorsión del comercio utilizando en la medida de lo posible un criterio que no perturbe, a corto plazo, la producción y la exportación de alimentos a los países en desarrollo importadores de alimentos a precios asequibles.

II. Examen de las cuestiones de política fundamentales, fomento de la seguridad alimentaria y contribución de la UNCTAD

los miembros de la OMC han reconocido que los países en desarrollo necesitan contar con flexibilidad para fijar sus políticas de aranceles agrícolas, y que ello es importante para la seguridad alimentaria, la seguridad de los medios de subsistencia y el desarrollo rural. Así se refleja claramente en el proyecto de disposición referente a los productos especiales (PE), que permite a los países en desarrollo no reducir los derechos de aduana consolidados, o someter a una reducción menor los aplicados a productos importantes para la seguridad alimentaria, la seguridad de los medios de subsistencia y el desarrollo rural. Al mismo tiempo, este mecanismo les da flexibilidad para reducir los aranceles aplicados a los alimentos, cuando resulte necesario para regular la oferta de alimentos y la evolución de los precios en su territorio. También se refleja en el mecanismo de salvaguardia especial (MSE) propuesto para los países en desarrollo, que les permitiría incrementar temporalmente los aranceles por encima de los tipos consolidados en caso de incremento súbito de las importaciones o de precios inhabitualmente bajos. La actual crisis alimentaria mundial ha puesto de relieve la necesidad de que los países en desarrollo cuenten con unas disposiciones sobre los PE y con un MSE que sean eficaces.

48. La tercera cuestión son las medidas comerciales restrictivas (impuestos a la exportación, contingentes o prohibiciones a la exportación de alimentos) adoptadas por algunos países. El artículo XI del GATT de 1994³⁰ permite la aplicación temporal de prohibiciones o restricciones a la exportación para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimentarios, mientras que el artículo 12 del Acuerdo sobre la Agricultura³¹ estipula que cuando se establezca una prohibición o restricción a la exportación se tomará debidamente en consideración los efectos de esa prohibición o restricción en la seguridad alimentaria de los países importadores. Además, el artículo dispone al respecto un procedimiento transparente y sólo se aplica a los países desarrollados y a los países en desarrollo que sean exportadores netos del producto alimenticio específico sometido a la

³⁰ Eliminación general de las restricciones cuantitativas.

³¹ Disciplinas en materia de prohibiciones y restricciones a la exportación.

restricción. Los impuestos a la exportación no están regulados expresamente en los acuerdos de la OMC, lo que quiere decir que los países sólo pueden establecer impuestos a la exportación respetando el trato de la nación más favorecida (NMF). No obstante, algunos países que se han adherido recientemente a la OMC han incluido en su Protocolo de Adhesión el compromiso de eliminar o reducir los impuestos a la exportación aplicados a productos específicos. En resumen, las normas vigentes de la OMC permiten a los países exportadores de alimentos utilizar, como algunos han hecho, medidas comerciales para limitar las exportaciones de alimentos, movidos por el deseo de reservar unos productos alimenticios básicos escasos para satisfacer las necesidades de la población local. Sin embargo, estas medidas han exacerbado la escasez de ciertos productos en los mercados internacionales de alimentos y agravado la crisis alimentaria. Es necesario que los países exportadores e importadores de alimentos consideren la posibilidad de firmar acuerdos de cooperación alimentaria que tengan en cuenta las necesidades de ambas partes, sobre todo en situaciones de escasez de alimentos, de subida de los precios o de combinación de ambos fenómenos. Se debe promover la cooperación regional en esta esfera y fomentar los acuerdos comerciales Norte-Sur y Sur-Sur y la diversificación de las fuentes de oferta.

49. La cuarta cuestión es que los países en desarrollo importadores de alimentos se encuentran con problemas graves de financiación y dificultades serias de balanza de pagos a causa de la factura de sus importaciones de alimentos, que cada vez es más onerosa. A este respecto, es preciso considerar cómo hacer efectiva la Decisión Ministerial de Marrakech sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, cuyo propósito es evitar la escasez de productos alimenticios básicos a causa de la disminución de la oferta y la subida de los precios a corto plazo que producirían la liberalización y la reforma del comercio agropecuario.

II. Examen de las cuestiones de política fundamentales, fomento de la seguridad alimentaria y contribución de la UNCTAD

50. Por lo que se refiere a la política comercial, el régimen arancelario es una herramienta importante para promover el desarrollo agrícola y la industrialización y aumentar los ingresos públicos. No obstante, los aranceles de los países en desarrollo han venido reduciéndose a consecuencia de sus acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales, de sus programas de ajuste estructural o de sus medidas autónomas. Sea como fuere, estas medidas siguen siendo una herramienta política importante para muchos países en desarrollo. En vista de la crisis alimentaria, los países en desarrollo afectados podrían revisar y racionalizar sus aranceles e impuestos a la exportación conexos a fin de garantizar la disponibilidad de los productos alimenticios básicos importados a precios asequibles y promover la producción agrícola (por ejemplo, reduciendo los aranceles de los insumos agrícolas como semillas, fertilizantes o tractores). Por consiguiente, el nivel consolidado de los aranceles de los productos agrícolas debe establecerse de tal forma que proteja un margen suficiente de movimientos para modular los tipos arancelarios aplicados a fin de impedir, por ejemplo, una importación masiva de alimentos que desaliente la producción local.

51. Por lo que respecta a los problemas de competencia en el sector agroalimentario, es evidente que, a escala nacional, queda mucho por hacer en los países en desarrollo, y también queda mucho por hacer para reforzar la cooperación internacional. La posibilidad de que se progrese en ese sentido puede mejorar si Europa, según se dice, está dispuesta a analizar las cuestiones relacionadas con la competencia en la cadena de suministro de alimentos y adoptar medidas para garantizar el cumplimiento de las normas³². Este tipo de preocupaciones se relaciona con los efectos negativos que los precios de los alimentos tienen en los consumidores de esos países, pero cabría ver aquí la oportunidad de tratar de manera holística todos los problemas que plantea la cadena alimentaria y agroindustrial internacional, en particular la concentración de los mercados, las prácticas anticompetitivas, el poder del comprador, los derechos de

³² Véase "Belgium plans probe as public takes *frite* over the price of chips", *Financial Times*, 22 de mayo de 2008.

propiedad intelectual sobre las semillas y otros insumos agrícolas, la distribución de las ganancias añadidas a lo largo de la cadena de suministro y los incentivos a largo plazo para los agricultores de los países en desarrollo. Para aumentar los incentivos a la producción agrícola en los países en desarrollo y proteger al mismo tiempo el bienestar de los consumidores de todos los países, es esencial reducir la diferencia entre las ganancias que obtienen de sus productos los agricultores de los países en desarrollo y los precios que pagan por esos productos los consumidores (incluidos los gobiernos que compran al por mayor artículos alimentarios esenciales), y la política de competencia tendría un papel fundamental que desempeñar a este respecto.

Contribución de la UNCTAD

52. Desde el inicio de la Ronda de Doha de negociaciones multilaterales de la OMC en 2001, la UNCTAD ha venido analizando las negociaciones en sus distintas facetas y en función de sus consecuencias para el desarrollo, promoviendo el debate intergubernamental de dichas consecuencias a fin de llegar a un consenso sobre las medidas necesarias para fomentar el desarrollo y proporcionando a los países en las negociaciones asesoramiento y ayuda en la esfera de las políticas. Por ejemplo, en las negociaciones sobre la agricultura, y a solicitud de los interesados, la UNCTAD presta asistencia a países africanos, a países menos adelantados, al Grupo de Estados ACP, así como a países de pequeña economía, para ayudarlos a definir y defender sus intereses de desarrollo en las negociaciones detalladas, como por ejemplo, la de las modalidades de liberalización, en particular los referentes a la seguridad alimentaria y la flexibilidad arancelaria necesaria para apoyar las capacidades locales de producción y comercio alimentarios. La UNCTAD seguirá promoviendo el diálogo intergubernamental y prestando asistencia a los países en desarrollo en las negociaciones comerciales de Doha a fin de contribuir al logro de unos resultados favorables al desarrollo que promuevan el acceso sostenible a los alimentos a corto y largo plazo.

II. Examen de las cuestiones de política fundamentales, fomento de la seguridad alimentaria y contribución de la UNCTAD

53. Por lo que respecta a la aplicación de la Decisión Ministerial de Marrakech sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, la UNCTAD y la FAO formularon en 2003 conjuntamente una propuesta de creación de un mecanismo internacional de préstamo para alimentos (el servicio multilateral de financiamiento de las importaciones de alimentos) destinado a mitigar las dificultades de liquidez de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, mejorar la financiación de la importación de alimentos, y facilitar las importaciones de alimentos en períodos de emergencia. En la situación actual de crisis alimentaria mundial, cabría examinar y considerar seriamente esta propuesta³³.

54. En paralelo, para evitar una acumulación de medidas restrictivas adoptadas por los diferentes países, que podría empeorar aún más la crisis alimentaria y desencadenar una recesión económica más acentuada, se requiere la cooperación mundial. Los países exportadores y los países importadores deben coordinarse mejor, y la UNCTAD puede contribuir a esa colaboración mundial promoviendo el diálogo intergubernamental entre los países interesados.

55. En cuanto a las políticas comerciales en general, la UNCTAD puede prestar asistencia a cada uno de los países en desarrollo y a sus agrupaciones regionales para ayudarles a examinar y actualizar sus políticas comerciales, en particular sus aranceles y medidas conexas, y

³³ En la búsqueda de mecanismos eficaces para aplicar las disposiciones de la Decisión de Marrakech, la FAO y la UNCTAD definieron las modalidades de una Línea multilateral de crédito a las exportaciones destinada a ayudar a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios a financiar la compra de productos alimenticios básicos. Para más detalles sobre experiencias de financiación de importaciones de alimentos y sobre el mecanismo propuesto véase el documento "Financing normal levels of commercial imports of basic foodstuffs in the context of the Marrakesh Decision on least-developed and net food-importing developing countries", Dependencia de Políticas sobre Productos Básicos y Proyecciones de la Dirección de Productos Básicos y Comercio, FAO, 2003.

a establecer políticas y medidas que hagan hincapié en el desarrollo del sector agrícola y alimentario. De hecho, muchos países en desarrollo, aunque dispongan de un conjunto de reglamentaciones y medidas comerciales, no tienen una política comercial definida. De ahí la necesidad de considerar la posibilidad de elaborar una política comercial endógena que integre de manera coherente medidas e instrumentos diversos para promover el desarrollo agrícola y la industrialización. La UNCTAD puede prestar asistencia a los países en desarrollo en la elaboración de políticas comerciales de esa índole, que tengan en cuenta la dimensión del desarrollo de manera tal que la reducción de la pobreza y la igualdad entre los géneros reciban una atención especial y la seguridad alimentaria sea un elemento fundamental.

56. La UNCTAD, con su larga experiencia en las esferas del derecho y las políticas de competencia y con un mandato en esta área dimanante del Conjunto de principios y normas equitativos de las Naciones Unidas convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas³⁴, reforzado por el Consenso de Accra, se encuentra en posición privilegiada para promover medidas para combatir las prácticas anticompetitivas en el sector agroalimentario. La UNCTAD ofrece asistencia a los países en desarrollo y a sus agrupaciones regionales para ayudarles a elaborar políticas de competencia y defender los intereses del consumidor. Gracias a su labor de investigación y búsqueda de consensos entre los gobiernos, puede ayudar a los países a abordar los problemas de seguridad alimentaria al formular, reformar o aplicar sus leyes y políticas de competencia, así como a promover la cooperación internacional al respecto.

³⁴ Resolución 35/63 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 5 de diciembre de 1980.

E. Políticas de inversión y fomento de la empresa, y desarrollo de la agricultura

Cuestiones de política

57. Dado que la demanda de alimentos no cesa de aumentar y la oferta sigue siendo limitada o crece sólo de forma gradual, la actual crisis alimentaria no se superará a menos que se invierta más en la producción agrícola. Ahora que la subida de los precios y el crecimiento constante de la demanda han hecho rentable la inversión en la agricultura, los gobiernos deberían adoptar las medidas políticas necesarias a nivel nacional, regional e internacional para movilizar mejor la inversión nacional y extranjera a fin de incrementar significativamente la producción de cereales y otros alimentos, y reforzar la cadena de valor en los países en desarrollo.

58. El aumento de la IED y la intervención de las empresas transnacionales podrían ayudar a aliviar la crisis actual y dar una respuesta fructífera a dicha crisis, si las políticas establecen el entorno adecuado. En este sentido, la cooperación entre las empresas transnacionales y los países receptores debería garantizar que la producción de bienes agrícolas y cultivos alimentarios obtenida se ponga a disposición del mercado local (del país productor), que la tierra se utilice de forma sostenible, que se utilice la tecnología adecuada (por ejemplo, evitando el pastoreo excesivo) y que ésta se transfiera a los productores locales y que los pagos a los productores locales reflejen las señales que emite el mercado (así como los esfuerzos para evitar la explotación de los trabajadores y garantizar la protección social).

59. Por lo que se refiere a la cooperación entre el sector público y el sector privado en pro del desarrollo agrícola, para que las políticas formen un entorno propicio para la inversión y la actividad empresarial en la agroindustria tendrían que incluir la elaboración de reglas más transparentes y sencillas, tanto para las empresas locales como para las extranjeras, con respecto a, entre otras cosas, la tenencia y la utilización de la tierra (a la vez que se garantizan a las comunidades y las personas los derechos sobre la tierra), el

establecimiento y funcionamiento de empresas, la obtención de licencias comerciales y el cumplimiento de la reglamentación medioambiental. Se podría hacer hincapié en los pequeños empresarios, a fin de promover la mayor participación posible y beneficiar a la población rural local. Asimismo, se podría ofrecer asistencia a los países en desarrollo para que mejoren su capacidad productiva en el sector agrícola mediante actividades de fomento de la empresa dirigidas específicamente a la producción agrícola y actividades conexas.

Contribución de la UNCTAD

60. La UNCTAD ha venido trabajando en la esfera de las políticas de inversión y las instituciones que se requieren para movilizar la inversión nacional hacia los sectores productivos y atraer IED con el mismo propósito. Asimismo, ha venido prestando asistencia a los países en desarrollo en materia de políticas y estrategias de fomento empresarial. La UNCTAD puede así ayudar a estimular la inversión en la agricultura y la producción de alimentos, promoviendo políticas y medidas que atraigan la inversión privada. Puede también colaborar proporcionando información sobre cómo se puede atraer mejor, con políticas y prácticas más adecuadas, IED hacia la producción agrícola, y garantizar que dicha IED contribuya al desarrollo agrario, por sus repercusiones en el capital, la tecnología y el empleo, y al desarrollo de vínculos comerciales entre las empresas extranjeras y nacionales.

61. Gracias a su labor intergubernamental, la UNCTAD puede promover consensos y crear mecanismos de cooperación que permitan a las empresas del sector privado, incluidas las transnacionales, desempeñar un papel importante en la mitigación de la crisis alimentaria en los países en que operan. La UNCTAD puede aprovechar sus conocimientos generales y especializados sobre la inversión y sobre las repercusiones de la integración vertical y la estructura de los mercados en los productos básicos, con el fin de ayudar a los gobiernos de los países en desarrollo a velar por que la cooperación con los inversionistas privados del sector alimentario y

agrícola en todas las fases de la cadena de suministro sea beneficiosa para el desarrollo.

F. Políticas tecnológicas y desarrollo agrícola

Cuestiones de política

62. Los agricultores de los países en desarrollo tienen muchos problemas para mejorar la producción y la productividad agrícolas, entre ellos los resultantes del agotamiento de los suelos, la escasez de agua y las prácticas agrícolas tradicionales. Algunos de ellos pueden resolverse, en parte, mediante la adaptación de tecnologías agrícolas modernas. La escasa fertilidad del suelo puede resolverse con abonos, ya sean químicos u orgánicos. La escasez crónica de agua puede resolverse con proyectos de irrigación en gran escala, pero éstos son sumamente onerosos para muchos países y pueden destruir aldeas y ecosistemas. Por consiguiente, las tecnologías agrícolas avanzadas, combinadas con tecnologías ingeniosas de pequeña escala, pueden contribuir a que una tierra reseca recupere su fertilidad. No obstante, la falta de información sobre las tecnologías de eficiencia comprobada y la dificultad de acceder a ella constituyen un obstáculo para su adopción por los países en desarrollo. Además, la falta de capacidad de los países en desarrollo para evaluar tecnologías específicas o para modificarlas a fin de que se ajusten a las condiciones locales es a menudo un obstáculo importante para el proceso de transferencia de tecnología.

Contribución de la UNCTAD

63. Gracias a la labor que realiza en el ámbito de la ciencia y la tecnología para el desarrollo, la UNCTAD puede facilitar la adopción de decisiones fundamentadas y la participación activa de los beneficiarios en la selección de las posibles intervenciones tecnológicas para hacer frente a la crisis alimentaria mundial. Algunas empresas internacionales importantes han desarrollado técnicas, procesos y productos nuevos que pueden adaptarse fácilmente para mejorar los productos agrícolas valiosos para los pequeños

agricultores. Sin embargo, en la actualidad estas empresas privadas tienen pocos incentivos comerciales para desarrollar dichos productos. En los países en desarrollo, las instituciones de investigación y desarrollo del sector público tienen acceso limitado a las nuevas tecnologías y sus recursos son insuficientes, pero tienen conocimientos profundos sobre las variedades locales de cultivos y sobre las necesidades de los pequeños agricultores. La labor de la UNCTAD en la esfera de la transferencia de tecnología puede facilitar el acceso de los países en desarrollo a recursos científicos y tecnológicos agrícolas patentados, especialmente por su insistencia en la transferencia y la adaptación de productos que, de manera sostenible, beneficien a los pequeños agricultores del mundo en desarrollo.

64. La UNCTAD, en su calidad de secretaria de la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, ha ayudado a promover la utilización de la ciencia y la tecnología en la búsqueda de la seguridad alimentaria. En la realización de esas actividades, ha destacado la función que desempeñan la ciencia y la tecnología en la ordenación integrada de las tierras, las posibilidades que ofrece la biotecnología para aumentar y mejorar la capacidad de producción de alimentos y promover la sostenibilidad, la colaboración y la creación de las redes de investigación que se necesitan para que los científicos expatriados de los países en desarrollo se vinculen con las instituciones de sus países de origen y se reduzca así el éxodo intelectual, y la red de centros de excelencia para realizar actividades de capacitación en ingeniería genética agrícola y aplicaciones de las TIC en la agricultura. Recientemente se presentó la propuesta de organizar una cumbre mundial sobre tecnologías agrícolas, que celebrarían conjuntamente la UNCTAD y la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo con miras a despertar la conciencia de que es necesario adaptar las tecnologías agrícolas para hacer frente a la crisis alimentaria.

G. Políticas de cooperación Sur-Sur en favor del desarrollo agrícola y el comercio

Cuestiones de política

65. La cooperación Sur-Sur puede servir de importante catalizador para que los países en desarrollo hagan frente a la crisis alimentaria a nivel bilateral, regional e interregional, y para lograr la seguridad alimentaria. Esta cooperación puede incluir mejores condiciones de financiación comercial, sistemas de alerta temprana de escasez de alimentos y posibles fuentes de suministro de alimentos, la comercialización y el comercio de alimentos entre países con excedentes alimentarios y sus países vecinos con déficit de alimentos, y el intercambio de mejores prácticas, tecnologías y personal técnico sobre producción agrícola. Esta cooperación se puede realizar dentro del marco de las organizaciones subregionales o regionales de países en desarrollo mediante programas especiales para los sectores de la agricultura y los alimentos y programas comerciales. La cooperación Sur-Sur abre una vía para que los países con excedentes alimentarios y los países con déficit de alimentos puedan colaborar en condiciones ventajosas para ambos, que les permitan atender las necesidades alimentarias de todos los interesados y al mismo tiempo velar por el uso sostenible de los recursos naturales y generar beneficios para las comunidades locales.

66. También se puede promover la cooperación triangular Sur-Sur para hacer frente a las necesidades de seguridad alimentaria. Se puede ofrecer asistencia a los países en desarrollo para que aprovechen las oportunidades que brindan las inversiones emergentes del Sur para financiar el desarrollo de la agricultura. En este sentido, por ejemplo, los fondos soberanos amasados por los países exportadores de energía se pueden destinar a financiar inversiones en el desarrollo agrícola de los países en desarrollo con potencial para producir alimentos para el consumo nacional y extranjero (en particular los países que ofrecen los fondos soberanos). Un tercero (por ejemplo una empresa con la tecnología y los conocimientos especializados adecuados) se ocuparía

de la producción propiamente dicha³⁵. Esto se podría conseguir con la cooperación entre los distintos gobiernos y con asociaciones entre los sectores público y privado. Se debe prestar atención a las condiciones de dicha cooperación triangular para que todas las partes interesadas se beneficien de manera plena y justa.

67. Otra vía consistiría en prestar especial atención al desarrollo del sector de los productos básicos, especialmente en la agricultura y la producción de alimentos, dentro de los programas de cooperación para el desarrollo a largo plazo; allí donde ya existan dichos programas, se pueden fortalecer de manera considerable. Éstos incluyen el Acuerdo de Asociación de Cotonú entre la UE y los países ACP, que incluye disposiciones especiales referentes al desarrollo agrícola, las actividades de cooperación para el desarrollo entre el Japón y África a través de la CITDA (Conferencia Internacional de Tokio sobre el Desarrollo Africano), o la Ley de fomento del crecimiento y las oportunidades en África, de los Estados Unidos de América.

Contribución de la UNCTAD

68. La UNCTAD ha participado en la promoción de la cooperación económica y comercial entre los países en desarrollo desde sus inicios en 1964. Ha adquirido conocimientos y experiencia exhaustivos en el campo del comercio y la cooperación Sur-Sur sobre bienes, servicios

³⁵ Por ejemplo, en la XII UNCTAD se sugirió la preparación de un prototipo en el que Omán financiaría el desarrollo agrícola de Ghana para satisfacer exclusivamente las necesidades alimentarias de Omán y de Ghana, mediante la utilización de los amplios recursos de tierra y agua de este país combinados con las tecnologías y la creación de capacidad institucional adecuadas procedentes de otro país en desarrollo, como el Brasil o la India, con cierta experiencia demostrada en estas áreas. La Arabia Saudita también ha mostrado interés en el desarrollo de iniciativas similares en el Sudán. Además, un país muy poblado como la India, con una demanda de alimentos en aumento, ha expresado su interés por obtener alimentos de países con excedente alimentario o por invertir (financieramente, técnicamente y también mediante el suministro de tecnología) en países con los recursos de tierra y agua necesarios para desarrollar una producción agrícola de alimentos que permita satisfacer las necesidades de la India. China también considera la posibilidad de alentar a sus empresas a invertir en la producción de alimentos en países en desarrollo para abastecer el mercado chino.

II. Examen de las cuestiones de política fundamentales, fomento de la seguridad alimentaria y contribución de la UNCTAD

y productos básicos y sobre el fomento de la capacidad de las instituciones de ayuda al comercio. En consecuencia, puede ayudar a grupos subregionales y regionales de países en desarrollo de América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico y África a debatir y promover políticas y estrategias que apoyen el desarrollo de la agricultura y el comercio. La UNCTAD ayuda a los países en desarrollo que lo soliciten a evaluar los acuerdos comerciales Norte-Sur-Sur y a establecer políticas y estrategias que promuevan el desarrollo de estos países de la mejor manera posible.

69. Puede ayudar a los países en desarrollo a realizar evaluaciones específicas y a elaborar políticas y medidas que promuevan el desarrollo y el comercio agrícolas, especialmente en la esfera de los cultivos alimentarios. La UNCTAD, apoya los instrumentos interregionales de promoción del comercio, como el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC), y por ese camino ayuda a los Estados miembros a utilizar plenamente los acuerdos, también en lo relativo al comercio de alimentos, y a negociar más concesiones en la tercera ronda de negociaciones en curso. La UNCTAD puede inservir de foro para que los países en desarrollo se reúnan y debatan medidas conjuntas Sur-Sur para hacer frente a la crisis alimentaria y desarrollar medidas a largo plazo con el fin de ampliar la capacidad de suministro y comercio en los sectores de la agricultura y la producción de alimentos.

70. Gracias a su apoyo a la G-NEXID (Red mundial de bancos de exportación e importación e instituciones financieras de desarrollo), la UNCTAD también puede promover propuestas alternativas para atraer inversiones y financiación Sur-Sur en términos favorables para el sector de los alimentos. La G-NEXID es una nueva asociación creada en marzo de 2006 por bancos de importación y exportación y por instituciones financieras de desarrollo, con el apoyo de la UNCTAD. Su objetivo es promover la financiación del comercio y el desarrollo,

las relaciones de inversión, la creatividad, la investigación y las oportunidades de formar redes en el ámbito Sur-Sur³⁶.

H. Políticas de apoyo financiero para el desarrollo agrícola

Cuestiones de política

71. Los países en desarrollo que se enfrentan a una crisis alimentaria necesitan ayuda para acceder a los mecanismos de financiación disponibles para el desarrollo agrícola, y para utilizarlos. La ayuda financiera para el desarrollo del sector de los alimentos y la agricultura es fundamental, tal y como pone de relieve la crisis alimentaria, y puede adoptar varias formas.

72. El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC prevé varias posibilidades de que los Miembros mejoren su productividad agrícola mediante ciertas medidas de apoyo. Éstas no se han empleado adecuadamente en los países en desarrollo, donde habrían sido útiles, sobre todo por la falta de recursos financieros. Con respecto a los países en desarrollo importadores de alimentos que están ampliando la producción local de cultivos alimentarios, se podría permitir a estos países la utilización de las subvenciones del compartimento verde³⁷ (permitidas en virtud del anexo II del Acuerdo sobre la Agricultura), como las inversiones en infraestructura (construcción de carreteras en zonas rurales o sistemas de almacenamiento de alimentos, por ejemplo), la formación de los agricultores para mejorar la productividad, la investigación agrícola, la ayuda alimentaria interna y la creación de reservas de alimentos. Además, se puede ayudar a los países en desarrollo importadores de alimentos a utilizar plenamente las subvenciones del compartimento desarrollo, destinadas a los agricultores con ingresos bajos y pobres en recursos (permitidas en virtud del párrafo 2 del artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura), para el pago de insumos agrícolas (fertilizantes, semillas de calidad,

³⁶ La red cuenta en la actualidad con 23 miembros de África, Asia, América Latina y Europa oriental. Véase más información al respecto en su sitio web: www.gnexid.org.

³⁷ Aquél que por definición no tiene efectos de distorsión del comercio, o, a lo sumo, los tiene en grado mínimo.

II. Examen de las cuestiones de política fundamentales, fomento de la seguridad alimentaria y contribución de la UNCTAD

combustible, sistemas de riego, etc.). Estas acciones emprendidas por los países en desarrollo importadores de alimentos, con el apoyo financiero de los países donantes, pueden favorecer el aumento de la producción agrícola, la promoción del acceso a los alimentos y la lucha contra la pobreza. La experiencia de algunos países en desarrollo ha demostrado que el apoyo gubernamental a los agricultores en la compra de insumos agrícolas ha permitido aumentar la producción de alimentos, posibilitando el abastecimiento del mercado interno e incluso la exportación. También en las negociaciones sobre la agricultura de la Ronda de Doha se está considerando la posibilidad de ampliar las medidas consideradas subvenciones del compartimento verde para los países en desarrollo, propuesta que debe ser apoyada.

73. Las inversiones públicas y privadas son un requisito indispensable y un importante catalizador del desarrollo agrícola y la producción de alimentos en los países en desarrollo, así como un estímulo para lograr mejoras imperiosas de la productividad. La inversión pública en la agricultura ha sido necesaria para promover la "revolución verde" del mundo en desarrollo en los años setenta, especialmente en Asia y América Latina. Sin embargo, con los años, incluso en estos países el apoyo institucional, técnico y de infraestructuras a los agricultores ha disminuido o se ha suprimido. En África, la revolución verde no pudo comenzar debido a los factores arriba mencionados.

74. Es preciso cambiar la actitud negligente hacia la agricultura y prestar más atención a la financiación de la agricultura para lograr la seguridad alimentaria. Se puede pensar en un enfoque doble: por una parte, eliminar de forma rápida e integral todas las subvenciones que distorsionan el comercio y las medidas de apoyo de los países desarrollados (como se ha debatido previamente), y, por otra, prestar ayuda a los países de bajos ingresos importadores netos de alimentos. Se necesita urgentemente un aumento de la AOD para el desarrollo agrícola que reciben los países en desarrollo para respaldar la formulación y aplicación de políticas agrícolas, apoyar a las instituciones, incluidos los bancos de desarrollo agrícola que ofrecen

financiación rural para la producción de alimentos, desarrollar I+D agrícola, especialmente ayudando a las instituciones rurales de I+D agrícola a mejorar su investigación y a divulgar sus conclusiones³⁸, promover la disponibilidad de información en tiempo real sobre los suministros de alimentos, incluidos los productos básicos, y construir infraestructuras, especialmente redes de transporte y logística para el almacenamiento y el transporte de alimentos. Esta asistencia también ayudaría a los países a sobrellevar los costos del ajuste a corto y medio plazo, derivados del aumento de su factura de importación de alimentos. Esta ayuda debe brindarse en forma de donaciones. La ayuda a los países a medio y largo plazo debería dedicarse a desarrollar sus sectores productivos (los sectores agrícolas cuando sea posible). Por otro lado, aunque esta ayuda debería adoptar idealmente la forma de donación, también puede revestir la forma de préstamo en condiciones favorables, siempre y cuando su objetivo sea realmente generar una corriente futura de ingresos procedentes de la agricultura.

Contribución de la UNCTAD

75. En lo que respecta a las negociaciones sobre el Programa de Doha y las subvenciones a la agricultura, la UNCTAD puede ayudar a reanalizar a fondo los diferentes modos de subvención, incluidas las subvenciones del compartimento verde y su impacto en la producción y el comercio agrícolas, y la manera de abordarlas, por ejemplo desde la perspectiva de permitir su uso por los países en desarrollo. La UNCTAD también ayuda a los países en desarrollo que participan en negociaciones multilaterales y regionales, asesorándolos y formulando políticas de comercio agrícola que sean coherentes con

³⁸ Otro aspecto de la primera fase de la revolución verde y de la fase que continúa en países como el Brasil (EMBRAPA) y la Argentina, es la revolución tecnológica y la I+D en la agricultura. Los servicios de asesoramiento técnico y de divulgación, proporcionados por organismos respaldados por los gobiernos, no se han hecho notar en la mayoría de los países en desarrollo. El uso de las biotecnologías, aparte de las variedades de alto rendimiento resistentes a las plagas e incluidos los organismos modificados genéticamente (OMG), ha creado sus propios dilemas en relación con el acceso a éstas por los países en desarrollo, su relación coste-beneficios y su impacto en estos países.

II. Examen de las cuestiones de política fundamentales, fomento de la seguridad alimentaria y contribución de la UNCTAD

sus necesidades específicas de desarrollo, incluida la seguridad alimentaria, y que las favorezcan. Además, la UNCTAD puede ayudar a los países en desarrollo a identificar los sectores agrícolas adecuados y las consiguientes medidas de apoyo, y vincularlos a su política comercial general y a sus estrategias de desarrollo.

76. En lo que respecta a la ayuda para el desarrollo de la agricultura y del sector de los productos básicos, la UNCTAD puede ayudar a coordinar la ayuda a este sector, trabajando con los donantes y con otros asociados para el desarrollo con miras a promover actividades conjuntas relacionadas con los programas de seguridad alimentaria y los programas de fomento de los productos básicos agrícolas, similares a las que se resaltan en este documento. Por ejemplo, la UNCTAD es uno de los organismos colaboradores en la aplicación del Programa de la Comisión Europea relativo a los productos básicos agrícolas para todos los países ACP. Además, la UNCTAD también puede diseñar y aplicar programas de Ayuda para el Comercio, para desarrollar el sector de los productos básicos en consulta con los países beneficiarios, para cumplir estos objetivos.

77. Además, con motivo de la preparación de la XII UNCTAD se organizaron varias reuniones de alto nivel para relanzar el programa de los productos básicos, como la Iniciativa Mundial sobre los Productos Básicos y una mesa redonda sobre el cambio de fase de los productos básicos en el siglo XXI, que culminaron con llamamientos a la colaboración y sugerencias sobre prácticas óptimas e ideas útiles para que los productos básicos, incluidos los productos básicos agrícolas, sean una fuente más vibrante y dinámica de crecimiento económico, desarrollo y mejora del bienestar, sobre todo para los agricultores pobres en recursos y los países en desarrollo que dependen de los productos básicos. Entre los factores clave que se abordaron cabe mencionar el aumento de la capacidad productiva, el enriquecimiento de la cadena de valor, el acceso a la financiación y el apoyo a la infraestructura. La UNCTAD participará en el diseño y la aplicación de algunas de estas medidas con otras partes interesadas.

I. Desarrollo de los mercados de productos básicos

Cuestiones de política

78. Es necesario mejorar el acceso a los instrumentos de gestión financiera y de riesgos por los pequeños productores y otros participantes en la cadena alimentaria. La financiación ofrecerá a los pequeños productores un mejor acceso a los insumos de producción y les permitirá aumentar las inversiones en las explotaciones agrícolas, estimular la productividad y mejorar sus activos para aumentar su capacidad de recuperación. Las inversiones en las explotaciones agrícolas incluyen los sistemas de riego, la mecanización de las explotaciones, las inversiones en la gestión, el almacenamiento y el transporte de productos (para reducir las pérdidas después de las cosechas), etc. Los demás participantes en las cadenas alimentarias necesitan inversiones y capital de explotación para mejorar la eficacia general de la cadena de suministro y conseguir que haya alimentos disponibles para los consumidores o para la exportación. Puesto que los servicios financieros agrícolas siguen estando poco desarrollados, es necesario crear nuevos instrumentos para la producción y la comercialización de alimentos, como el arrendamiento financiero, los seguros y las garantías, los productos financieros basados en productos básicos, etc., cuyo objetivo sea facilitar las inversiones y al mismo tiempo reducir los riesgos. Los gobiernos deberían velar por la disponibilidad de dichos servicios financieros y que las instituciones financieras profesionales los faciliten de conformidad con los principios de buena práctica.

79. Aunque no se disponga de información precisa ni de ningún análisis del impacto de los fondos especulativos en los precios de los alimentos, los bajos niveles de las reservas de alimentos y las políticas distorsionadas fomentan la especulación entre muchos actores. En este sentido, para reducir el riesgo de una especulación excesiva en los mercados de productos básicos alimentarios hace falta alinear las políticas financieras y los mercados de productos básicos con los principios de eficiencia del sistema de comercialización, de buena conducta de mercado y de vigilancia.

II. Examen de las cuestiones de política fundamentales, fomento de la seguridad alimentaria y contribución de la UNCTAD

80. También se han examinado las bolsas de productos básicos y su relación con la seguridad alimentaria. Conviene examinar más de cerca su intervención. Las bolsas de productos básicos son mercados en los que varios compradores y vendedores negocian contratos sobre productos básicos ciñéndose a las normas y los procedimientos establecidos por ellas. En los países desarrollados, estas bolsas suelen actuar como una plataforma para negociar contratos de futuros y opciones, o contratos normalizados para una entrega futura. En el mundo en desarrollo, una bolsa de productos básicos puede estimular el comercio en el sector de los productos básicos de otras formas, por ejemplo, mediante el uso de instrumentos distintos de los futuros, como las transacciones comerciales en efectivo o al contado para una entrega inmediata, los contratos a término sobre la base de recibos de almacén, los registros de transacciones comerciales, etc. Las bolsas de productos básicos que ofrecen transacciones comerciales al contado permiten que los participantes en los mercados físicos (productores, empresas de transformación, etc.) se pongan en contacto con sus interlocutores comerciales. Al concentrar el comercio en un lugar, la bolsa reduce los costos de transacción, puesto que los compradores y los vendedores ahorran tiempo y recursos que de lo contrario gastarían en buscar una contraparte adecuada. Además, las entidades gubernamentales pueden comprar y vender con más facilidad y transparencia, mejorando así la seguridad alimentaria del país.

Contribución de la UNCTAD

81. La UNCTAD lleva muchos años trabajando con instrumentos de financiación de productos básicos y con herramientas de gestión de riesgos, con miras a mejorar el apoyo financiero para el desarrollo agrícola y ayudar a los agricultores pobres a acceder a los instrumentos financieros que les permitirían producir y vender sus productos en condiciones justas. También puede aportar su experiencia, sus conocimientos acumulados y la información de que dispone a los países para encontrar formas de encauzar mejor las corrientes financieras hacia el desarrollo agrícola de los cultivos alimentarios y facilitar el comercio (nacional e internacional) de estos productos.

82. La UNCTAD podría realizar también un análisis exhaustivo de la manera de encarar los efectos adversos de la especulación financiera en los mercados de alimentos, incluida la regulación de las inversiones especulativas, y podría contribuir a cualquier iniciativa internacional coordinada que se oriente a esos fines.

83. Además, la UNCTAD ha estado ayudando a los países en desarrollo a establecer bolsas de productos básicos y evaluar su impacto. Puede utilizar su experiencia en esta área para asesorar sobre la manera en que pueden utilizarse positivamente las bolsas de productos básicos para facilitar el comercio y el desarrollo de los productos básicos, incluido el sector de los alimentos, y la forma en que los agricultores se pueden beneficiar realmente de estos servicios. La UNCTAD también puede ayudar a velar por que los instrumentos de gestión de riesgos y las bolsas se diseñen de acuerdo con principios que reduzcan el riesgo de una especulación excesiva en los mercados de los productos básicos alimentarios. Estos principios hacen referencia a la entrega obligatoria en los contratos de productos básicos alimentarios, las medidas de vigilancia y reglamentación, como las reservas de alimentos para prevenir movimientos especulativos, la supervisión del capital especulativo, el establecimiento de límites en las posiciones comerciales y el ajuste de los requisitos para los depósitos de garantía en los contratos futuros, entre otros.

84. Con respecto a la información sobre los productos básicos, la UNCTAD ha desarrollado el portal InfoComm. En particular, el portal InfoComm de información sobre los mercados en el área de los productos básicos pretende promover la transparencia de los mercados, profundizar en la comprensión de las estructuras de los productos básicos y mejorar el acceso a los análisis fundamentales para la formulación de las políticas de producción, comercialización, elaboración y financiación de productos básicos. Da a los agricultores acceso directo a información sobre los precios de diversos productos básicos a fin de facilitar su comercio. Este portal se podría expandir para abarcar más cultivos alimentarios.

J. Políticas de biocombustibles y seguridad alimentaria

Cuestiones de política

85. Las relaciones entre los biocombustibles y la seguridad alimentaria son complejas y necesitan una evaluación prudente. Lo que probablemente se necesita a corto plazo es que los Estados Unidos y la Unión Europea consideren la posibilidad de introducir cierta flexibilidad en sus límites para las mezclas de biocarburantes, a fin de contribuir a frenar la subida de los precios de los alimentos, avivada por las expectativas de los inversores con respecto al futuro de la industria. Los Estados Unidos y la UE también pueden considerar una mayor diversificación de sus fuentes de biocombustibles en sus estrategias. Permitir un mayor comercio de biocombustibles no solo reducirá las presiones sobre los precios de las materias primas utilizadas actualmente (cultivos de maíz y otras semillas oleaginosas), sino que reducirá también los costos que generará la consecución de las metas fijadas. Además, abrirá oportunidades para que los países en desarrollo produzcan y exporten biocombustibles a los países que los necesiten. A largo plazo, un mayor esfuerzo inversor para mejorar la capacidad productiva de los países en desarrollo, en especial la de los pequeños agricultores, garantizará un mejor equilibrio entre la producción de combustibles y de cultivos alimentarios y ayudará a promover y fabricar biocombustibles de segunda generación que contribuyan a limitar la competencia directa entre los alimentos y los combustibles, al contrario de lo que sucede con la mayoría de los biocombustibles de primera generación.

86. Al mismo tiempo, el empleo de biocombustibles en muchos países en desarrollo, si se atiende a estrategias prudentes, puede ser una forma de promocionar la seguridad alimentaria y energética nacional. Puede ayudar a diversificar las fuentes de energía para el desarrollo y reducir las facturas de energía, liberando fondos que se pueden canalizar para garantizar la seguridad alimentaria. Los biocombustibles también pueden ser decisivos para atraer nuevas inversiones y tecnologías al sector agrícola, así como para

proporcionar a los agricultores pobres una fuente de ingresos alternativa.

Contribución de la UNCTAD

87. Entre sus actividades relacionadas con los productos básicos y de acuerdo con su forma de enfocar las actividades relacionadas con el comercio y el desarrollo sostenible a fin de que beneficien a todos, la UNCTAD ha estado aplicando la Iniciativa BIOFUELS desde 2005, así como realizando otras actividades relacionadas con los biocombustibles (como la iniciativa "Biocombustibles africanos y energía renovable"). Con la Iniciativa BIOFUELS, la UNCTAD ayuda a los países en desarrollo a elaborar políticas y estrategias adecuadas para los biocarburantes, mediante una evaluación detallada de la viabilidad de incluir en la combinación de fuentes de energía de estos países los biocombustibles, el posible efecto positivo de éstos en la reducción de las importaciones de combustibles fósiles, la mitigación del cambio climático y el aumento de los ingresos, así como de las concesiones que hayan de hacerse a la seguridad alimentaria y otras prioridades de desarrollo nacional. La UNCTAD ha hecho estudios de evaluación de los biocombustibles para varios países en desarrollo que lo solicitaron. Por lo tanto, la UNCTAD puede ofrecer asesoramiento analítico y técnico a los países para aclarar el debate sobre la seguridad alimentaria y los biocombustibles, especialmente en lo referente a los tipos de biocombustibles de que se trata, las materias primas que se emplean, la tecnología que se utiliza, y si la tierra, el agua y otros recursos son desviados o no de la producción de alimentos. Además, la UNCTAD puede apoyar mecanismos concertados multilateralmente para velar por que los beneficios derivados de la expansión de la producción mundial de biocombustibles sean coherentes con los objetivos paralelos de seguridad alimentaria, protección medioambiental, especialmente el clima, y reducción de la pobreza.

III. Conclusión: la crisis alimentaria como llamada de atención

88. La reciente crisis alimentaria puede considerarse una llamada de atención que los países en desarrollo pueden aprovechar como oportunidad para reaccionar, y la comunidad internacional para hacer un mayor esfuerzo de rectificación de los desequilibrios sistémicos en la producción agrícola y el comercio mundial que durante años han contribuido a alimentar los problemas actuales. La crisis ha puesto de relieve las tensiones inherentes a la idea de que el sector de los alimentos es distinto de todos los demás. En última instancia, el núcleo de la crisis es una falla del desarrollo que, de no rectificarse, hará que la crisis sea permanente. Para ello será necesario, entre otras cosas, abordar las distorsiones fundamentales y los fracasos de las políticas en el sector agrícola, a fin de sentar los cimientos de la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible. No obstante, será necesario dejar atrás las simples ayudas de emergencia y prestar apoyo estratégico a los agricultores para alentarlos a aumentar la producción aprovechando las oportunidades que les ofrece la subida del precio de los alimentos. También habrá que volver a definir de raíz las políticas agrícolas y las políticas de desarrollo en general, para que la crisis alimentaria se convierta en una oportunidad.

89. Las respuestas tendrán que ser a corto y largo plazo, como reflejo del hecho de que la crisis tiene causas y consecuencias a corto plazo y estructurales. Por supuesto, la prioridad inmediata y urgente es que lleguen alimentos suficientes a las zonas necesitadas. Los organismos humanitarios y de ayuda de emergencia, como la FAO y el PMA están desempeñando bien esta función que, sin embargo, no termina ahí. Deben abordarse los factores descritos anteriormente, más fundamentales y profundamente arraigados. Como se subrayó en el Acuerdo de Accra (párr. 115) de la XII UNCTAD, es necesario que los países en desarrollo "adopten estrategias de desarrollo compatibles con su situación específica en el marco de un Estado propiciador". Esa función del Estado propiciador de aplicar políticas activas para impulsar el sector productivo sería de particular importancia en un

área tan vital como el sector de la agricultura y los alimentos de los países en desarrollo en general, y de los que dependen de los productos básicos y los PMA en particular. En el Acuerdo se insistió en la importancia de la gobernanza y la coherencia regional e internacional, así como en las cuestiones del comercio internacional, lo que también es aplicable a las disposiciones que se adopten para hacer frente a la crisis alimentaria mundial.

90. Teniendo en cuenta estos factores, la UNCTAD recomienda adoptar las siguientes medidas en el ámbito del comercio y el desarrollo, para velar por el suministro de alimentos suficientes a los países necesitados y promover una solución sostenible de la crisis:

- a) Reforzar los sistemas y mecanismos de adquisición de alimentos a nivel nacional, regional y posiblemente mundial, para reducir los costos de transacción, especialmente los derivados de la importación de alimentos y de la financiación de compras en el extranjero;
- b) Promover la creación de instrumentos financieros y reglamentos adecuados para desarrollar el sector de los alimentos y combatir el exceso de especulación en los mercados de productos básicos y en las operaciones de futuros;
- c) Garantizar que la ayuda alimentaria de emergencia se preste de manera que no atente contra la producción local de alimentos porque genera desincentivos de mercado;
- d) Ayudar a los países en desarrollo a formular estrategias integrales para el sector de los productos básicos, en especial los productos alimentarios, que incluyan políticas comerciales y arancelarias coherentes y se integren en las políticas y los planes más amplios de desarrollo nacionales/regionales;
- e) Mejorar la capacidad del sector agrícola y alimentario de los países en desarrollo para la producción y las

actividades posteriores a la cosecha, promoviendo, por ejemplo, i) políticas nacionales para los productos básicos; ii) inversiones y financiación para la producción y la infraestructura agrícolas (redes de transporte, cadenas de frío y almacenamiento de alimentos, entre otros); y iii) fortalecimiento de los sistemas de producción y distribución de alimentos y otros productos agrícolas, y de las instituciones de apoyo;

- f) Asegurarse de que las negociaciones de la Ronda de Doha den resultados rápidamente y de que las disposiciones favorecen el desarrollo de la agricultura, a fin de facilitar el crecimiento y el fortalecimiento del sector agrícola de los países en desarrollo;
- g) Promover la agricultura sostenible para mejorar la seguridad alimentaria y también ayudar a aliviar la pobreza de los pequeños agricultores, reduciendo su dependencia de los insumos derivados del petróleo y contribuyendo a la mitigación del cambio climático y la adaptación al cambio;
- h) Mejorar la cooperación Sur-Sur, incluidas la cooperación comercial y la cooperación triangular Sur-Sur mediante instrumentos destinados expresamente a satisfacer las necesidades en materia de seguridad alimentaria y promover el desarrollo agrícola;
- i) Aumentar la inversión pública y privada y la AOD en el desarrollo agrícola, la investigación y el desarrollo, y en el mejoramiento de la tecnología y la agricultura orgánica;
- j) Mejorar la adopción de decisiones cuando se seleccionen las intervenciones tecnológicas encaminadas a resolver la crisis alimentaria mundial, mediante información de mejor calidad y más amplia y la participación activa de los beneficiarios;

- k) Elaborar y aplicar políticas de competencia que ayuden a estimular la producción nacional y salvaguardar el bienestar del consumidor, entre otras cosas asegurándose de que los países en desarrollo, incluidos sus pequeños productores, estén integrados de manera justa y equitativa en las cadenas mundiales de valor de los productos básicos alimentarios y de la agricultura;
- l) Evaluar detenidamente la viabilidad económica y ambiental de la producción y el procesamiento de materias primas para obtener biocombustibles alternativos, los subsidios y las medidas relacionadas con el comercio en este campo, y la posible interacción con la seguridad alimentaria;
- m) Asegurar una mayor equidad y mayores beneficios para las mujeres y las niñas en la producción de alimentos, el comercio y el consumo.

Cuadro 1

**El comercio de alimentos en porcentaje de la renta nacional,
principales grupos de países, 2000-2007**

	Importaciones netas en porcentaje del PIB			Importaciones brutas en porcentaje del PIB			Exportaciones brutas en porcentaje del PIB		
	2000	2006	2007	2000	2006	2007	2000	2006	2007
Mundo	0,1	0,0	0,0	1,1	1,3	1,4	1,0	1,2	1,4
Economías desarrolladas	0,1	0,1	0,0	0,9	1,2	1,3	0,9	1,1	1,3
Economías desarrolladas de América	-0,2	-0,1	-0,3	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,9
Economías desarrolladas de Asia	0,9	0,9	1,1	0,9	1,0	1,2	0,1	0,1	0,1
Economías desarrolladas de Europa	0,1	0,2	0,2	1,6	1,9	2,0	1,4	1,7	1,8
Economías desarrolladas de Oceanía	-3,1	-2,3	-2,1	0,7	0,7	0,8	3,8	3,0	3,0
Economías en desarrollo	0,0	-0,2	-0,2	1,7	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8
Economías en desarrollo: África	1,4	1,2	1,6	2,7	2,5	2,9	1,4	1,3	1,3
África septentrional	2,3	1,9	2,3	3,4	3,1	3,5	1,1	1,2	1,2
África meridional	-0,5	-0,1	0,1	1,2	1,3	1,5	1,7	1,5	1,4
África oriental	0,2	0,7	1,5	2,9	3,7	4,3	2,7	3,0	2,7
África occidental	1,4	1,6	1,9	2,7	2,8	3,1	1,3	1,2	1,2
África central	3,6	2,0	2,0	4,1	2,1	2,2	0,5	0,2	0,1

	Importaciones netas en porcentaje del PIB			Importaciones brutas en porcentaje del PIB			Exportaciones brutas en porcentaje del PIB		
	2000	2006	2007	2000	2006	2007	2000	2006	2007
Economías en desarrollo: América	-0,9	-1,6	-1,9	1,2	1,2	1,3	2,1	2,8	3,1
América del Sur	-1,7	-2,9	-3,2	0,8	0,7	0,7	2,5	3,6	4,0
América Central (incl. México)	0,2	0,3	0,7	1,7	1,9	2,3	1,5	1,6	1,6
Caribe	2,1	2,2	2,7	3,6	2,9	3,3	1,5	0,7	0,6
Economías en desarrollo: Asia	0,2	0,1	0,2	1,6	1,4	1,5	1,4	1,3	1,3
Asia meridional	0,2	-0,1	0,1	1,1	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9
Asia oriental	0,4	0,4	0,5	1,2	1,2	1,2	0,9	0,8	0,7
Asia occidental	1,7	0,9	1,1	2,5	1,9	2,1	0,8	1,0	1,0
Asia sudoriental	-1,7	-1,9	-1,8	2,5	2,4	2,6	4,2	4,3	4,5
Economías en desarrollo: Oceanía	1,7	1,1	1,6	5,1	4,7	5,7	3,4	3,6	4,1
Economías en transición	1,2	0,9	0,7	2,4	1,9	1,8	1,1	1,0	1,1
Economías en transición de Asia	0,9	0,8	0,8	2,8	2,1	2,1	1,9	1,4	1,3
Economías en transición de Europa	1,3	0,9	0,6	2,3	1,9	1,7	1,0	1,0	1,1
África subsahariana con exclusión de Sudáfrica	1,3	1,5	1,9	3,2	3,0	3,3	1,9	1,5	1,4
Países menos adelantados	2,1	1,8	2,1	3,7	3,4	3,6	1,6	1,6	1,5
Países sin litoral	0,3	0,3	0,5	3,0	2,7	2,9	2,7	2,4	2,4
Pequeños países insulares en desarrollo	2,1	1,6	2,4	5,7	5,2	5,8	3,6	3,5	3,3
Países pobres muy endeudados	0,9	1,7	2,3	3,9	4,1	4,7	3,0	2,4	2,4
Grupo de los 7	0,2	0,3	0,2	0,8	0,9	1,0	0,6	0,7	0,9

Cuadro 2

Factura de las importaciones de cereales de los países de bajos ingresos con déficit de alimentos, por región y por tipo

(En miles de millones de dólares EE.UU.)

	2000-2003	2007-2008 (previsión)
África	6,5	14,6
Asia	7,0	15,4
América Latina y el Caribe	0,3	0,7
Países de bajos ingresos con déficit de alimentos	14,0	31,2
Trigo	7,8	19,1
Granos gruesos	3,3	5,2
Arroz	3,0	7,0

Fuente: UNCTAD, "La transformación del panorama de los productos básicos en el siglo XXI" (TD/428).



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

UNCTAD/OSG/2008/1/Corr.1
17 de noviembre de 2008

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CÓMO AFRONTAR LA CRISIS ALIMENTARIA MUNDIAL

**Políticas de comercio, inversión y productos básicos fundamentales
para garantizar la seguridad alimentaria sostenible
y aliviar la pobreza**

Corrección

Página 19, primera línea

Sustitúyase

Entre 1961 y 2003 la productividad agrícola anual... registró..., por término medio, una disminución del 0,1%, mientras que en los países en desarrollo la reducción fue sólo del 0,6% aproximadamente.

por

Entre 1961 y 2006 la productividad agrícola anual... registró..., por término medio, un aumento anual de apenas un 0,19%, mientras que en otros países en desarrollo éste fue del 1,27%.
