

# La coherencia de políticas para el desarrollo y la seguridad alimentaria global: la estrategia de la OCDE sobre desarrollo y la configuración de nuevos enfoques\*

*Development Policy Coherence and global food security: ODCE development strategies and new approaches*

JONATHAN BROOKS Y ERNESTO SORIA  
MORALES \*\*



## PALABRAS CLAVE

**Coherencia de políticas para el desarrollo; Seguridad alimentaria; Estrategia de la OCDE sobre Desarrollo.**

**RESUMEN** El mundo produce suficientes alimentos para toda la población. Sin embargo, más de una de cada seis personas padece hambre. Esta es una de las más grandes incoherencias de nuestro tiempo. El principal obstáculo es la pobreza que limita el acceso de las personas a los alimentos. La estrategia de la OCDE sobre desarrollo está explorando enfoques más amplios sobre la coherencia para el desarrollo para mejorar la formulación de políticas para abordar la seguridad alimentaria. Este artículo presenta los primeros pasos en este trabajo y explora prioridades de políticas en los países desarrollados, emergentes y en desarrollo.

\* Este artículo sintetiza parte del trabajo de la OCDE en seguridad alimentaria, el cual ha sido coordinado por Jonathan Brooks como parte de la *Estrategia sobre Desarrollo* que la organización lanzó en 2012. También se basa en contribuciones de Ernesto Soria Morales al trabajo de la OCDE sobre una nueva narrativa para la CPD en un contexto de cambio global, el cual también forma parte de dicha estrategia. Las opiniones expresadas y argumentos empleados en el presente documento no reflejan necesariamente las opiniones oficiales de la Organización o de los gobiernos de sus países miembros.

\*\* **Jonathan Brooks** es doctor en Economía Agrícola por la Universidad de California y cuenta con una Maestría (MS) en Economía por la Universidad de Purdue y licenciatura en Economía por la London School of Economics. Es economista principal en Comercio y Agricultura de la OCDE. Trabaja principalmente en el ámbito de la política agrícola, el comercio y el desarrollo. Su enfoque se centra en el papel de la política agrícola en la reducción de la pobreza. Recientemente, ha coordinado los trabajos sobre seguridad alimentaria en el contexto de la Estrategia de la OCDE sobre Desarrollo. Antes de unirse a la OCDE en 1999, fue profesor en la Universidad de Reading.

## KEYWORDS

**Policy coherence for development; Food security; OECD Strategy on Development.**

**ABSTRACT** The world produces enough food to feed everyone. Still, more than one person in six goes hungry. This is one of the greatest incoherencies of our times. The main obstacle is poverty which constrains people's access to food. The OECD Strategy on Development is exploring how broader approaches to policy coherence for development can better inform policymaking in addressing global food security. This article illustrates first steps in this work and explores policy priorities in developed, emerging and developing countries.

## MOTS CLÉS

**Cohérence des politiques pour le développement; Sécurité alimentaire; Stratégie de l'OCDE sur Développement.**

**RÉSUMÉ** Le monde produit assez d'aliments pour toute la population. Pourtant, plus d'une personne sur six souffre de faim. C'elle ci est une des plus grandes contradictions de notre époque. Le principal obstacle est la pauvreté qui limite l'accès des personnes à la nourriture. La Stratégie de l'OCDE sur Développement explore des approches plus larges sur la cohérence pour le développement afin d'améliorer la formulation des politiques pour assurer la sécurité alimentaire. Cet article présente les premières étapes de ce travail et explore les priorités politiques dans les pays développés, émergents et en développement.

## Introducción

**E**n un mundo de oportunidades económicas sin precedentes y con vastos recursos a nuestra disposición, el hecho de que 850 millones de personas en los países en desarrollo sigan sufriendo hambre y desnutrición representa una de las mayores incoherencias de nuestro tiempo. Actualmente, el mundo tiene la capacidad de producir suficientes alimentos para toda la población. No obstante, más de una de cada seis personas padece hambre y 2,6 millones de niños mueren de desnutrición cada

**Ernesto Soria Morales** es licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México y magíster en Cooperación Internacional y Desarrollo por el IUDC/UCM. Es analista principal en coherencia de políticas para el desarrollo de la OCDE. Su trabajo actual se enfoca en el desarrollo de una nueva narrativa para la coherencia de políticas en un contexto de cambio global. Ha contribuido en la concepción y elaboración de la Estrategia de la OCDE sobre Desarrollo. También ha sido analista sénior de Políticas en la Unidad de Apoyo al Proceso Heiligendamm-L'Aquila en la misma organización, trabajando en temas de desarrollo. Antes de unirse a la OCDE en 2009, fue funcionario de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México desde 1994, trabajando en asuntos multilaterales, así como en cooperación internacional para el desarrollo. También fue profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto de Investigaciones José María Luis Mora en México.

año. La mayoría de las personas que padecen hambre en el mundo son demasiado pobres como para darse el lujo de tener una alimentación sana. El principal desafío es elevar los ingresos de los pobres. Lo cual no solo es un requisito indispensable para la reducción sostenida de la pobreza, sino también para mejorar la seguridad alimentaria.

Alcanzar la seguridad alimentaria mundial requerirá hacer frente a condiciones sistémicas que limitan el desarrollo y la consecución de un crecimiento económico sostenible e incluyente, como las barreras al comercio, mercados, conocimiento y tecnología. También requerirá una mayor coherencia a escala nacional, regional y global en una serie de políticas clave, incluyendo agricultura, comercio, inversión, medio ambiente, protección social y cooperación al desarrollo. Éstas son fundamentales para generar ambientes propicios que permitan a los países erradicar el hambre y garantizar una seguridad alimentaria y nutritiva. La pregunta es: ¿cómo hacer de la coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) una herramienta efectiva para mejorar la seguridad alimentaria y lidiar con sus múltiples dimensiones en un contexto global que ha cambiado dramáticamente en las últimas dos décadas?

Este artículo presenta el trabajo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en CPD y seguridad alimentaria, como parte de su estrategia sobre desarrollo. La primera parte resalta algunos elementos que deben considerarse para fomentar la coherencia en un contexto internacional más complejo y para abordar cuestiones globales como la seguridad alimentaria. La segunda parte ilustra cómo una mayor coherencia a diferentes niveles puede contribuir a mejorar la seguridad alimentaria global. En esta se exploran: i) diversas formas en que los países de la OCDE pueden reformar sus políticas para evitar efectos negativos; ii) cómo la coherencia en los países en desarrollo puede contribuir a fortalecer su seguridad alimentaria; y iii) áreas donde una acción coherente a escala global puede contribuir a crear ambientes propicios para la seguridad alimentaria. La sección final destaca los principales mensajes de políticas que resultan de los análisis de la OCDE sobre la CPD y seguridad alimentaria.

### **Explorando nuevos enfoques para la CPD en un contexto global cambiante y más complejo**

El mundo ha cambiado profundamente desde principios de los noventa cuando surgió la noción de CPD de las discusiones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, en un contexto de creciente preocupación internacional por la eficacia de la ayuda. En 1996 los miembros del CAD asumieron el compromiso de “lograr la coherencia entre las políticas de ayuda y otras políticas que repercuten en los países en desarrollo”, el cual fue avalado por el Consejo Ministerial de la

OCDE (OECD, 1996). En 2002, una declaración ministerial de la OCDE, amplió la perspectiva y delineó un enfoque dual para el fomento de la CPD: 1) para evitar impactos que afecten negativamente las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo; y 2) para aprovechar las potenciales sinergias positivas entre diferentes políticas con dimensiones transfronterizas importantes, como comercio, inversión, agricultura, salud, educación, migración, medio ambiente y cooperación al desarrollo (OECD, 2002)<sup>1</sup>.

Desde esta perspectiva, una política coherente sería aquella que abre los mercados a las exportaciones de los países en desarrollo, al tiempo que les brinda ayuda para aumentar su capacidad exportadora. Contrariamente, una política incoherente sería aquella que proporciona ayuda oficial al desarrollo (AOD) para el desarrollo agrícola y exportador del país en desarrollo, mientras que al mismo tiempo bloquea sus exportaciones obligando a los agricultores de ese país a competir con la producción agrícola subvencionada en el país donante.

Este doble enfoque sobre la CPD, fue reafirmado en la Declaración Ministerial de la OCDE de 2008 (OECD, 2008); así como en las recomendaciones sobre buenas prácticas institucionales para la CPD aprobada por el Consejo de la OCDE en 2010, en la cual se puso especial énfasis en la necesidad de establecer mecanismos nacionales para fomentar un “enfoque que implique al conjunto del gobierno” (*whole-of government approach*) en la formulación de políticas e integrar la perspectiva del desarrollo en el diseño y ejecución de las políticas nacionales (OECD, 2010a)<sup>2</sup>. Desde entonces, los esfuerzos hacia la CPD se han centrado principalmente en el desarrollo de mecanismos institucionales en los donantes (OECD, 2009).

La cuestión es si enfocarse en las dimensiones institucionales y sectoriales de la coherencia en los donantes sería la manera más efectiva de abordar cuestiones globales como la seguridad alimentaria, que requieren un enfoque integral y la acción colectiva. La experiencia de las revisiones entre pares del CAD sobre prácticas institucionales y mecanismos para la CPD, sugiere que los mecanismos institucionales son necesarios para sensibilizar a los responsables de la formulación de políticas y contribuir a una toma de decisiones eficiente. Sin embargo, estos no son suficientes para generar políticas más coherentes en la práctica. Tres aspectos principales parecen estar limitando el progreso:

- 1 Otros compromisos internacionales sobre la CPD se asumieron en la Declaración del Milenio (2000), el Consenso de Monterrey (2002), el Consenso Europeo sobre Desarrollo (2005), la Declaración de París (2005), la Agenda de Acción de Accra (2008), el Tratado de Lisboa de la UE, el documento final de la Cumbre de los ODM de 2010 y el documento final del Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (2011).
- 2 La OCDE ha desarrollado un marco para evaluar el progreso en CPD entre sus miembros con base en las recomendaciones del ciclo 2002-2007 de los informes de las revisiones entre pares del CAD. Este marco es conceptualizado como un ciclo de tres fases, cada fase apoyado por un “componente básico para la CPD”: 1) compromiso político; 2) mecanismos de coordinación; y 3) sistemas de monitoreo, análisis y rendición de cuentas.

- 】
*Un enfoque centrado en el donante.* Las discusiones sobre la coherencia se han llevado a cabo principalmente en la comunidad de donantes. Cada vez más se reconoce la necesidad de un diálogo más sistemático e incluyente que involucre a diversos actores, no solo países en desarrollo, sino también a la sociedad civil, el sector privado, etc. Ello es fundamental para entender mejor el impacto de las políticas, tomar en cuenta las perspectivas de los países en desarrollo y generar la evidencia necesaria para convencer a los responsables de tomar las decisiones sobre la necesidad de reformar las políticas que generan efectos negativos en el desarrollo. La CPD también tiene una dimensión doméstica y puede aplicarse tanto a las economías avanzadas como en desarrollo. Esta puede ayudar a evitar políticas contradictorias y fortalecer el impacto sobre el desarrollo. Por ejemplo el comercio entre los propios países en desarrollo podría ser uno de los principales motores del crecimiento durante la próxima década en esos países. Estimaciones de la OCDE sugieren que una reducción en los aranceles sobre el “comercio Sur-Sur” a los niveles aplicados entre las economías avanzadas, podría asegurar beneficios a los países en desarrollados de hasta USD 59 mil millones (OECD, 2010b).**
- 】
*Una perspectiva sectorizada.* Los análisis sobre los efectos que las políticas puedan tener sobre los países en desarrollo se han llevado a cabo sector por sector, por ejemplo comercio y desarrollo, inversión y desarrollo, agricultura y desarrollo, etc., sin en muchas ocasiones dar debida atención a los vínculos intersectoriales y la multidimensionalidad de los problemas de desarrollo.**
- 】
*Un acentuado énfasis en las incoherencias.* Los esfuerzos se han centrado en tratar de aliviar los efectos negativos de las políticas no relacionadas con la ayuda al desarrollo y han adoptado un enfoque de “no hacer daño” (*do no-harm approach*). La CPD puede contribuir a generar sinergias entre políticas, identificar oportunidades para la acción colectiva y escenarios mutuamente beneficios en los que ganen todas las partes.**

La Estrategia sobre Desarrollo de la OCDE subraya la necesidad de adoptar un enfoque integral, que tome en cuenta un contexto de transformación global donde los grandes desafíos de desarrollo están estrechamente interrelacionados y aumentando en complejidad (OECD, 2012a). Un elemento clave de este enfoque es la CPD considerada, desde una perspectiva amplia, más allá del enfoque “centrado en el donante” y de “no hacer daño”. Ello implica una noción de la CPD más proactiva centrada en identificar interconexiones y favorecer las sinergias entre las diversas políticas en áreas económicas, sociales y ambientales, asegurando que se apoyen mutuamente para generar las condiciones necesarias que los países requieren para desarrollarse y asegurar un crecimiento económico incluyente y sustentable<sup>3</sup>.

**3** El “Marco para la Estrategia de la OCDE sobre el Desarrollo”, endosado por los ministros en 2011 (<http://www.oecd.org/development/48106820.pdf>), hace énfasis en la necesidad de ampliar la perspectiva de la CPD a diferentes niveles complementarios. La Estrategia de la OCDE sobre el Desarrollo (<http://www.oecd.org/development/50452316.pdf>) de 2012 subraya la necesidad de abordar la coherencia al nivel global, incluyendo temas como la seguridad alimentaria y los flujos internacionales ilícitos.

La seguridad alimentaria mundial es un desafío global que requiere enfoques y transversales de la CPD. También requiere acciones y decisiones a los niveles de las economías avanzadas, emergentes y en desarrollo y a escala global. Los desafíos incluyen entre otros: la mejora de la productividad de la agricultura (así como su conciliación con otros objetivos potencialmente contrapuestos, como el desarrollo de la bioenergía, la escasez de agua, la adaptación al cambio climático); el desarrollo de sistemas de investigación e innovación; la promoción e incremento del comercio; la creación de ambientes propicios para la inversión mediante la eliminación de las barreras; y la reducción en el desperdicio de alimentos. La CPD, puede contribuir a hacer frente a estos retos interrelacionados y generar factores propicios para asegurar procesos de desarrollo y seguridad alimentaria más eficaces.

### **Consideraciones para un enfoque más amplio de la CPD**

El fomento de la CPD debe tomar en cuenta una economía mundial cada vez más multipolar en el que todos los países juegan un papel importante para el crecimiento y el desarrollo global. El surgimiento de nuevos polos de crecimiento están moviendo el centro de gravedad de la actividad económica mundial hacia el este y el sur. Desde 2003, más de la mitad del crecimiento mundial se ha generado en esas zonas con tasas que superan la media de la OCDE (OECD, 2010b). Las economías emergentes, juegan un papel cada vez más importante en las finanzas internacionales, el comercio, la innovación, la creación de conocimientos y la cooperación al desarrollo. Estas son también cada vez más importantes para mejorar la seguridad alimentaria mundial, ya que sus políticas comerciales y agrícolas pueden tener impactos importantes en los mercados mundiales (OECD, 2012b).

Los desafíos del desarrollo en una economía mundial cada vez más interconectada han adquirido una dimensión global. Las crisis económicas en una parte del mundo pueden reverberar rápidamente en todo el planeta, y temas como el cambio climático, la inestabilidad financiera, las desigualdades sociales y económicas y los conflictos pueden tener efectos a escala mundial. Las diferentes crisis globales de la última década —financiera, económica, alimentaria, energética— han demostrado que los problemas de desarrollo tienen implicaciones para todos. La acción colectiva para hacer frente a estos desafíos por lo tanto tiene que trascender la vieja dicotomía entre el “Norte” y el “Sur”. Se reconoce cada vez más que se necesitan enfoques integrales, así como respuestas coordinadas y coherentes a diferentes niveles: nacional, regional y mundial.

En una economía mundial cada vez más interconectada, las políticas tanto de las economías avanzadas, como de las economías emergentes pueden tener un alcance global e influir en el crecimiento y las perspectivas de desarrollo de los países de bajos ingresos. Por ejemplo, durante la crisis de precios de alimentos

en 2007-2008, las restricciones a las exportaciones fueron utilizadas principalmente por los países emergentes y en desarrollo, lo cual agravó la situación. Esto significa que ya no es relevante, dada la estructura cambiante del comercio mundial, ver la coherencia o los efectos indirectos de las políticas como asunto exclusivamente de las economías avanzadas o de los donantes.

Con el realineamiento económico mundial de las dos últimas décadas, la geografía global de la pobreza también están cambiando. En la actualidad hay en el mundo alrededor de 620 millones menos de personas viviendo en condiciones de extrema pobreza, que en 1990 (World Bank, 2012). La gran mayoría de los pobres en el mundo vive y vivirá en países de ingresos medios y no en los países de bajos ingresos. Esto significa que en esos contextos, las políticas y en especial la CPD tendrán un papel más destacado, dado que la AOD representa una parte muy reducida de los recursos destinados a la reducción de la pobreza.

Fomentar la CPD en este nuevo contexto va más allá de evitar los impactos negativos de las políticas. El enfoque convencional de “no hacer daño” es importante, pero es solo una parte de un panorama más complejo. Un enfoque integral de la CPD podría servir como marco de referencia para mejorar la coherencia de las políticas entre los países desarrollados, emergentes y en desarrollo y contribuir a crear y mantener entornos propicios que permitan generar las condiciones para liberar el potencial de desarrollo y crecimiento económico de los países. Como se destacó en el documento final del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busan, “es esencial examinar la interdependencia y la coherencia de todas las políticas públicas —no solo las políticas de desarrollo— para que los países puedan hacer pleno uso de las oportunidades ofrecidas por la inversión y el comercio internacional”<sup>4</sup>.

La CPD tendrá un papel relevante en la agenda de desarrollo más allá de 2015. El cumplimiento efectivo de objetivos globales de desarrollo requerirá de un alto grado de coherencia en los planos mundial, regional y nacional para la creación de ambientes favorables que propicien el desarrollo y permitan llevar a cabo las transformaciones necesarias para un crecimiento económico incluyente y sustentable de los países. En el contexto de la seguridad alimentaria esto supondrá centrarse en la generación de “facilitadores básicos” (acceso a mercados, tecnología e innovación; infraestructura, inversión, educación, protección social, entre otros), así como en la gestión de “inhabilitadores” (factores medioambientales, proteccionismo y subsidios, inestabilidad y conflicto, etc.) los cuales influyen a la capacidad de los países para lograr la seguridad alimentaria<sup>5</sup>.

---

4 Párrafo 9 del documento final del IV Foro sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busan, Corea, en 2011, “Alianza de Busan para una cooperación al desarrollo eficaz”.

5 Como se destaca en el informe *Realizing the Future We Want For All*, elaborado en 2012 por el Equipo de Trabajo del Sistema de las Naciones Unidas sobre el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas post-2015, una implementación efectiva del marco de desarrollo posterior a

## **La CPD como marco de acción para la creación de entornos favorables para la seguridad alimentaria**

Según la FAO la gran mayoría de las personas desnutridas, unos 850 millones, vive en países en desarrollo (FAO, WFP and IFAD, 2012), los cuales forman parte de los 1,3 mil millones de personas que el Banco Mundial estima que viven con menos de 1,25 dólares por día. La desnutrición se estima que es la causa del 30% de las muertes infantiles, el factor predominante de la carga mundial de morbilidad y un obstáculo importante para el desarrollo cognitivo, así como para la mejora de la productividad laboral, los ingresos salariales y los ingresos totales.

La seguridad alimentaria, según la definición acordada en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, tiene cuatro dimensiones principales: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad. Ello implica asegurar que se dispone de alimentos suficientes, que las personas tienen acceso a esos alimentos y tienen la capacidad de adquirirlos, que las personas consuman alimentos nutritivos y que su consumo tenga la capacidad de resistir impactos como las sequías. Desde una perspectiva amplia de la CPD, esto implica observar cómo las políticas de las economías avanzadas y en desarrollo pueden influir en estos factores relacionados entre sí; la forma de asegurar que, en la consecución de sus propios objetivos nacionales, estas no pongan en peligro la seguridad alimentaria en otras regiones o países; y la manera en que una acción multilateral coherente y coordinada pueda contribuir a crear entornos favorables a la seguridad alimentaria a escala nacional, regional y mundial.

### **Gestionando los inhabilitadores: La reforma de las políticas que generan efectos negativos indirectos**

Los países de la OCDE pueden contribuir a la mejora de la seguridad alimentaria mundial mediante la aceleración de la reforma de las políticas agrícolas que generan efectos negativos. Durante años la preocupación ha sido los altos niveles de apoyo y protección, que tienen el potencial de minar los medios de vida de los agricultores en los países en desarrollo. A pesar de las preferencias arancelarias otorgadas a algunos países en desarrollo, los aranceles sobre los productos agrícolas siguen siendo superiores a los aplicados a los productos industriales. Esto restringe el acceso al mercado para los agricultores de los países con potencial de exportación. Los altos precios han conducido históricamente a la acumulación de excedentes, que han sido exportados con el uso de subsidios,

---

2015 requerirá un alto grado de coherencia de las políticas a escala global, regional, nacional y subnacional. Un conjunto básico de “facilitadores de desarrollo”, puede ser identificado como una guía para tal coherencia de las políticas.



lo cual reduce los precios internacionales, generando condiciones más difíciles para los competidores en los mercados internacionales y para los productores que compiten con las importaciones en los mercados nacionales. Las políticas de apoyo a los agricultores también han sido a menudo contra-cíclicas, lo cual estabiliza los mercados domésticos, pero exporta inestabilidad a los mercados mundiales.

En los últimos años ha habido reformas importantes, por lo que el impacto marginal de las políticas de apoyo sobre los países en desarrollo ahora es mucho más bajo. El apoyo anual a los agricultores en los países de la OCDE, en forma de precios más altos que los vigentes en el mercado mundial, o de pagos directos financiados por los contribuyentes, aumentó en términos nominales de USD 239 mil millones en 1986-1988 a USD 248 mil millones en 2009-2011. Esto representa una disminución en términos reales y como proporción de los ingresos de los agricultores, con una disminución de la participación de los ingresos brutos de los agricultores procedentes del apoyo de los consumidores y los contribuyentes de 37% a 20% (OECD, 2012b).

La reducción en el grado de apoyo ha ido acompañada de un cambio en las formas en las que este se otorga —el apoyo se ha vuelto menos distorsionante de la producción y el comercio—. Mientras que en 1986-1988 el 90% el uso de las ayudas agrícolas estuvo vinculado con la producción y los insumos (predominantemente precios más altos para los primeros y más bajos para los segundos), para 2009-2011, la proporción se redujo al 58%. Sin embargo, la reforma ha sido desigual. Por ejemplo, la proporción de apoyo en la Unión Europea vinculada a la producción o los insumos se redujo de 96% a 33%, mientras que el correspondiente cambio en Japón fue de 97% a 87%, y en los Estados Unidos de 64% al 46%.

Las reformas en los últimos años han sido facilitadas por las condiciones favorables de mercado, que han reducido la brecha entre los precios internos y los precios del mercado mundial. Además, como las diferencias de precios se han reducido, también lo ha hecho el elemento anticíclico de los programas domésticos de ayuda. Teniendo en cuenta los altos precios de los alimentos, ahora sería un buen momento para eliminar todos los instrumentos que distorsionan el comercio e instrumentar en su lugar alternativas más eficientes, incluyendo redes de protección social y herramientas para ayudar a los agricultores a gestionar el riesgo.

Las políticas que subvencionan o exigen el uso de los biocombustibles también deben ser eliminadas. Dado que los precios mundiales de los alimentos han aumentado, la preocupación se ha centrado en las políticas que añaden presión al alza de los precios, incluyendo el desvío de tierras para la producción de biocombustibles. Existen grandes incertidumbres sobre la magnitud del impacto

que los biocombustibles tendrán sobre el uso general de la tierra. Los avances tecnológicos en materia de biocombustibles, el costo y la disponibilidad de los combustibles fósiles y el entorno político son difíciles de predecir. La supresión de políticas que subvencionan o exigen la producción y consumo de biocombustibles que compiten con los alimentos implicaría que estas tecnologías entren en funcionamiento en el momento y lugares donde tengan un sentido económico y, mientras tanto, no pongan en peligro la seguridad alimentaria de manera innecesaria.

### **Un enfoque más proactivo para la CPD: Creando las condiciones propicias para garantizar la disponibilidad global de alimentos**

Además de evitar políticas dañinas para los países en desarrollo, los países de la OCDE podrían contribuir de muy diversas formas, en particular facilitando las condiciones para asegurar la disponibilidad de alimentos. El aumento sustentable de la oferta, el cual puede lograrse a través de incrementos en la productividad, es una forma de asegurar la disponibilidad. Los retornos de la inversión pública (y privada) en investigación y desarrollo agrario son muy altos, aunque los lapsos de tiempo son largos. Se requieren mayores esfuerzos a nivel nacional, acompañados por una mayor colaboración internacional.

Asimismo, los incentivos para fomentar un uso más eficiente de tierras, recursos hídricos y biodiversidad contribuirían al aumento sustentable de la oferta en muchas regiones. La innovación en sentido amplio, incluyendo ciencia, educación, capacitación y mejoras de gestión, también ofrece un gran potencial para mitigar y adaptarse a los impactos negativos del cambio climático. En el lado de la demanda, mejor información y sensibilización pública podrían reducir substancialmente el consumo excesivo, reducir los desperdicios del consumidor y facilitar opciones alimenticias saludables.

### **Las políticas de los países en desarrollo**

Los análisis de la OCDE indican que una de las prioridades para alcanzar la seguridad alimentaria mundial es aumentar los ingresos de los pobres, y con ello su acceso a la alimentación. El desarrollo agrícola tiene un papel crucial que desempeñar, ya que la mayoría de los pobres del mundo vive actualmente en zonas rurales, donde la agricultura es la actividad económica más importante. No obstante, la agricultura debe integrarse a estrategias más amplias de desarrollo y crecimiento económico.

El desarrollo rural equilibrado implica promover el desarrollo agrícola, por un lado, al tiempo que se amplían las oportunidades para muchos de los agricultores que tendrán mejores perspectivas a largo plazo (es decir, entre generaciones) fuera del sector. La clave para lograr el equilibrio adecuado es evitar

la creación de incentivos que perjudiquen la decisión del individuo sobre la conveniencia de aprovechar las mejores oportunidades dentro o fuera de la agricultura. Centrarse exclusivamente en el apoyo a las estructuras de pequeña escala podría atrapar a los hogares en patrones de medios de vida que —incluso si pueden mejorar su seguridad alimentaria inmediata— limitarían sus perspectivas a largo plazo.

Un reto importante, por lo tanto, es promover una estructura de la agricultura eficiente, que sea capaz de producir los ingresos que son comparables con los del resto de la economía, y hacerlo de manera que sea ambientalmente sostenible. En muchos países, los pequeños agricultores tienen un papel clave, ya que constituyen el tipo dominante en la estructura de las explotaciones agrícolas. Sin embargo, a menudo son pobres y sufren inseguridad alimentaria. En algunos contextos, la prioridad inmediata puede ser la de aumentar los ingresos de los pequeños agricultores directamente invirtiendo en la pequeña producción agrícola. En otros casos, puede ser más eficaz concentrarse en la creación de otras oportunidades en la economía rural y fuera del sector.

En muchos casos, la necesidad más importante es corregir el sesgo urbano, que se traduce en una oferta insuficiente de bienes públicos y servicios esenciales como la salud, la educación y la infraestructura física (incluyendo las tecnologías de información y comunicación) en zonas rurales. Las inversiones públicas y asociaciones público-privadas para proveer bienes públicos estratégicos o bienes cuasi públicos para el desarrollo agrícola, tales como los servicios adecuados de investigación, capacitación y extensión, probablemente son mucho más eficaces a largo plazo que las intervenciones de mercado, por ejemplo, a través de apoyo a los precios y las subvenciones a los insumos. Incluso en el corto plazo, con las capacidades y la infraestructura de apoyo adecuadas, una mayor aplicación de tecnologías ya disponibles podrían ayudar a reducir la brecha de productividad en la agricultura de los países en desarrollo, trayendo consigo importantes beneficios económicos.

También se requieren herramientas de gestión de riesgos adaptadas a las necesidades de los agricultores vulnerables, que puedan reducir los efectos de la volatilidad de los precios y que les permitan gestionar los riesgos del clima, el cambio climático, las plagas y otros. Al mismo tiempo, los gobiernos quizás tengan que gestionar una serie de riesgos a escala nacional, incluyendo aquellos provenientes de los mercados globales. El desarrollo de este tipo de herramientas está siendo apoyado por la Plataforma de Gestión de Riesgo Agrícola (PARM por su sigla en inglés).

El principal impulso para la mejora de la seguridad alimentaria de los países provendrá de sus propias estrategias y políticas. Pero el progreso a nivel nacional puede ser apoyado a través de la generación de ambientes propicios no

solo a escala nacional, sino también regional y global, resultantes de la mejora en la coordinación y la coherencia de la cooperación en el ámbito multilateral; a través del intercambio de conocimientos en áreas técnicas como la investigación así como sobre las mejores prácticas de política; y a través de la función catalizadora de la ayuda al desarrollo.

### **Apoyando a los esfuerzos de los países en desarrollo para crear ambientes favorables**

Aumentar los ingresos agrícolas y rurales, así como la oferta de manera sostenible, requieren de importantes incrementos en la inversión agrícola. Muchos países en desarrollo no cuentan con recursos internos y sus sectores agrícolas han sufrido décadas de inversión insuficiente. La FAO estima las necesidades totales de inversión neta en la agricultura primaria y servicios asociados en los países en desarrollo en más de USD 80 mil millones por año durante las próximas cuatro décadas, lo cual es aproximadamente 50% más alto que los niveles actuales (FAO, 2012). La mayor parte de esta inversión tendrá que provenir del sector privado, pero inversiones públicas estratégicas pueden ayudar a atraer la inversión privada, tanto extranjera como nacional.

Se requiere invertir en la creación de un ambiente propicio para la agricultura, con inversiones en carreteras, puertos, energía, sistemas de almacenamiento y riego, al igual que en áreas fuera del sector agrícola, tales como la educación, en particular de las mujeres, saneamiento y abastecimiento de agua potable y la salud. Las asociaciones público-privadas pueden ser un medio eficaz para aumentar la inversión extranjera directa (IED), mientras que la ayuda al desarrollo podría servir como catalizador, complementando la función principal de la inversión del sector privado.

En términos más generales, los gobiernos deben crear las condiciones marco para la inversión en la agricultura. La experiencia con el “Marco de las Políticas para la Inversión en la Agricultura” desarrollado por la OCDE confirma que la coherencia y sinergias entre políticas y sectores clave es fundamental para crear un entorno atractivo para todos los inversores agrícolas (OECD, 2012c). Las políticas de inversión deben alinearse con las políticas agrícolas, por ejemplo, mediante la simplificación de los procedimientos de registro de tierras. Igualmente, las políticas de desarrollo de recursos humanos deben apoyar la aplicación de los objetivos de desarrollo agrícola, centrándose, por ejemplo, en subsectores agrícolas o capacidades técnicas específicas. Deben establecerse los mecanismos de coordinación adecuados entre los ministerios responsables del desarrollo de la infraestructura y la agricultura para proporcionar una adecuada infraestructura relacionada con la agricultura, en particular en las zonas rurales, con el fin de conectar a los inversores con sus clientes y proveedores y

permitirles aprovechar las nuevas tecnologías, aumentando así la productividad y los ingresos.

La AOD tiene un importante papel que desempeñar en la mejora de la seguridad alimentaria en los países que no generan suficientes ingresos fiscales para realizar inversiones y proveer servicios públicos esenciales. Se reconoce cada vez más que la ayuda tiene que centrarse en el desarrollo agrícola, incluida la promoción del comercio agrícola, ya que el sector es un área clave de la ventaja comparativa de muchos países en desarrollo. En el caso de las estrategias para el desarrollo agrícola, el análisis de la OCDE sugiere que las políticas que se enfocan a desarrollar entornos propicios para la agricultura tienden a ser más eficaces que las que apoyan actividades de producción específicas (OECD, 2012b). Los prerrequisitos básicos son inversiones a largo plazo en bienes públicos que mejoran la competitividad, tales como la investigación y desarrollo y la infraestructura rural, acompañada con asistencia dirigida a los hogares más pobres a través de programas sociales. La facilitación del comercio y la ayuda para el comercio tienen un papel importante en la mejora de la capacidad de oferta de los países en desarrollo, para que puedan responder a las oportunidades de exportación.

El intercambio de conocimientos es otro vehículo a través del cual los países de la OCDE pueden contribuir, sobre todo compartiendo experiencias sobre el papel que el desarrollo agrícola puede desempeñar en la reducción de la pobreza, y sobre el tipo de cambios institucionales y políticas que han sido eficaces. También podrían compartirse conocimientos específicos y experiencias en áreas como la investigación agrícola y la innovación, así como técnicas de gestión agrícola. El intercambio de conocimientos opera en múltiples direcciones y los países miembros de la OCDE también pueden aprender de las experiencias de los países en desarrollo.

Los esfuerzos para aumentar los ingresos deben complementarse con otras políticas para mejorar los resultados nutricionales. El crecimiento del ingreso es esencial, pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la desnutrición. La composición del crecimiento es importante, ya que un crecimiento más equitativo es probable que conduzca a mejoras más rápidas en la seguridad alimentaria de los más pobres. Las desigualdades en los ingresos personales son también a menudo acompañadas de desigualdades en el acceso a los servicios públicos, como la educación y la atención primaria en salud. La prestación universal de los servicios públicos básicos aumentaría el potencial de los hogares de percibir mayores ingresos. La mejora en la provisión de agua potable y saneamiento también traería beneficios directos para la nutrición, así como iniciativas específicas, tales como una mayor conciencia sobre la nutrición adecuada y las prácticas de cuidado de niños, y los complementos específicos en situaciones graves de desnutrición. En estas áreas, la AOD puede desempeñar también un papel catalizador.

## Áreas de acción global

Alimentar una población mundial que se espera supere los 9 mil millones para el año 2050 requerirá un crecimiento sostenible de la productividad agrícola. Este es un desafío común para los países desarrollados y en desarrollo. La innovación, en su sentido más amplio, combinada con tecnologías adaptadas a la mejora de las prácticas de gestión agrícola, será la clave para aumentar la productividad agrícola de manera sostenible.

Una gran parte de la producción agrícola del mundo se basa en la explotación insostenible de los recursos hídricos. Hay una necesidad de políticas para gestionar la tierra y los recursos hídricos de manera sostenible, por ejemplo mediante el fortalecimiento de los sistemas de tenencia de la tierra y la introducción de las tarifas de agua o derechos de agua negociables.

Se prevé que el cambio climático tenga una serie de efectos negativos en la producción agrícola. Una serie de inversiones —por ejemplo, en la investigación, el riego y caminos rurales— podría ayudar a mejorar la capacidad de recuperación, pero en última instancia, será necesario localizar la producción en áreas donde sea inherentemente sostenible. Los datos e información pública precisos jugarán un papel vital para ayudar a los agricultores a adaptarse.

El aumento de la productividad sostenible requerirá no solo de sistemas reforzados de innovación agrícola y alimentarios, sino también el intercambio de conocimientos más amplio, con especial énfasis en la adaptación al cambio climático y en hacer frente a la escasez de tierra y agua. Se requieren inversiones públicas y privadas en la investigación científica y desarrollo, la transferencia de tecnología y la educación, capacitación y servicios de asesoramiento para garantizar que las prácticas exitosas se extendían a una mayor escala.

La inversión privada en la agricultura por las industrias agroalimentarias y los inversores institucionales podrían mejorar la productividad, impulsar la creación de empleo y el aumento de los ingresos. No obstante, existen preocupaciones legítimas en relación con los términos de los acuerdos y sus implicaciones para los derechos y medios de vida existentes. A medida que nuevos actores —como los inversores institucionales y empresas de propiedad estatal o fondos controlados por el Estado— invierten en el sector agrícola, estos podrían enfrentarse a dilemas éticos y al riesgo de infringir normas universalmente acordadas de conducta empresarial responsable, sobre todo en países con deficiente gobernanza y en donde los derechos sobre la tierra no están garantizados. La estrecha cooperación entre los gobiernos y otros actores es fundamental para fortalecer el marco legal y político internacional en el que se desarrolla la actividad empresarial, con el fin de garantizar que tales inversiones traigan beneficios para el desarrollo.

La apertura de los mercados es fundamental en el aumento de la producción y los ingresos; no obstante, existe la preocupación sobre los potenciales efectos negativos de una mayor apertura y sobre cómo esos efectos deben ser gestionados (OECD, 2013b):

- ▮ Para los agricultores protegidos, la liberalización reducirá los precios que reciben, y expondrá cualquier falta de competitividad. Igualmente, si las exportaciones están gravadas, la eliminación de esos impuestos aumentará los precios al consumidor.
- ▮ La apertura puede llevar a algunos países a importar más alimentos, y para algunos de ellos un aumento en los precios de los alimentos que no se corresponda con el aumento de los precios de las exportaciones podría conducir a dificultades en el pago de sus importaciones de alimentos.
- ▮ Existen dudas acerca de la fiabilidad de los mercados mundiales. Cuando los precios de los alimentos alcanzaron su punto máximo en 2007-2008, algunos países incumplieron contratos y la aplicación generalizada de restricciones a la exportación para contener los incrementos de los precios internos minaron la confianza de algunos importadores en los mercados mundiales como una fuente confiable de suministro de alimentos.
- ▮ Con respecto a la nutrición, hay posibles desventajas del aumento del comercio, por ejemplo, si los precios de alimentos altos en energía, pero pobres en otros nutrientes fundamentales caen con respecto a los precios de las alternativas más nutritivas.

Si bien se reconoce la legitimidad de estas preocupaciones, los instrumentos de política comercial no son las herramientas óptimas para abordarlos.

En un contexto de elevados precios de los alimentos, han surgido nuevos problemas que pueden tener consecuencias para la seguridad alimentaria. Estos incluyen restricciones a la exportación, el uso de mandatos para los biocombustibles, así como las oportunidades y riesgos que presenta la participación de nuevos actores que invierten en la agricultura. Sobre estas cuestiones, así como en términos de los mecanismos de apoyo tradicionales, las políticas de las economías emergentes son cada vez más importantes.

El aumento de los precios de los alimentos y su volatilidad han hecho de la seguridad alimentaria un desafío más complicado en el corto plazo. La crisis alimentaria de 2007-2008 puso de relieve la necesidad de una serie de reformas para mejorar la eficiencia y la fiabilidad de los mercados mundiales de alimentos. Sin embargo, el reciente aumento de los precios de alimentos no es una cuestión aislada. Más bien parece reflejar un cambio estructural que ha tenido lugar en los mercados mundiales de alimentos. El panorama para la próxima década, y más allá, parece ser uno en el que la demanda aumenta, impulsada por el crecimiento de la población y los ingresos, lo cual planteará un reto creciente

del lado de la oferta, en particular debido a los limitados recursos terrestres e hídricos y su posible asignación a la producción no alimentaria.

El comercio puede contribuir a la seguridad alimentaria mundial, pero un mejor funcionamiento de los mercados mundiales de alimentos requerirá esfuerzos a nivel multilateral. Algunos beneficios pueden ser alcanzados a nivel regional, pero habría mayores beneficios si los miembros de la OMC abordan la Agenda de Desarrollo de Doha y concluyen con éxito la Ronda de Doha de negociaciones comerciales.

### **Principales mensajes de políticas**

La seguridad alimentaria requiere de un alto grado de coherencia en los planos mundial, regional y nacional, y entre las políticas de las economías avanzadas, emergentes y en desarrollo. Esto es fundamental para crear entornos favorables para el desarrollo que permitan las transformaciones necesarias para lograr un crecimiento incluyente y sostenible. Ello implica un enfoque más amplio centrado en las sinergias entre diferentes áreas de política clave para generar “factores facilitadores” (acceso a los mercados, la innovación y la tecnología, la inversión, la infraestructura, la educación, la protección social, entre otros), así como en medidas para reducir los efectos negativos de las políticas y que permitan la gestión de “factores inhabilitadores” (instrumentos que distorsionan los mercados y el comercio, factores ambientales, inestabilidad y conflicto, etc.) que influyen en la seguridad alimentaria de los países.

Un obstáculo importante para la seguridad alimentaria es la pobreza. El principal desafío es elevar los ingresos de los pobres para que puedan adquirir los alimentos que necesitan para llevar una vida sana. Abordar este problema requiere de acciones que eleven los ingresos de los pobres, aumentar la oferta de alimentos de manera sostenible y proporcionar complementos esenciales como el acceso a los servicios de educación, agua, saneamiento y salud básica y nutrición que permitan mayores ingresos que se traduzcan en mejores resultados nutricionales.

El desarrollo agrícola puede desempeñar un papel clave en el aumento de los ingresos en países donde la mayoría de los pobres se ganan la vida a través de la pequeña agricultura. Es igualmente importante promover un crecimiento económico incluyente que genere economías rurales diversificadas con empleos tanto dentro como fuera de la agricultura. Se requerirán instrumentos de protección social para reforzar los ingresos, el consumo y la nutrición en el corto plazo y en el largo plazo, para aumentar la resistencia, estimular la inversión productiva y el desarrollo económico local.

Se necesitarán grandes aumentos en la inversión, tanto para incrementar los ingresos como la oferta de alimentos de manera sostenible, en especial mediante



una mayor productividad. La mayor parte de la inversión tendrá que provenir del sector privado, especialmente de los propios agricultores. Los gobiernos tienen un papel importante en el establecimiento de condiciones marco que complementen y fomenten la inversión privada responsable. Las áreas prioritarias para el gasto público, alineado con la AOD, incluyen los servicios básicos de educación y salud, infraestructura rural, investigación y extensión.

El comercio tiene un papel importante para la seguridad alimentaria mundial. Los países deben evitar las políticas que distorsionan los mercados mundiales y los convierten en una fuente menos confiable de suministro de alimentos. Puede ser necesario el apoyo para el desarrollo de la capacidad de oferta a fin de ayudar a los países más pobres y grupos de población a que se benefician de la reforma de las políticas comerciales, junto con medidas complementarias para minimizar los costos del ajuste.

### Bibliografía

- FAO (2012): *Trends and Impacts of Foreign Investment in Developing Country Agriculture. Evidence from case studies*, Roma, FAO.
- FAO/OECD et al. (2011): "Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses", Policy Report including contributions by FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, the World Bank, the WTO, IFPRI and the UN HLTF, 2 de junio.
- FAO, WFP e IFAD (2012): *The State of Food Insecurity in the World 2012. Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition*, Roma, FAO (<http://www.fao.org/docrep/016/i3027e/i3027e.pdf>).
- OECD (1996): *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, París (<http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>).
- (2002): "Action for a Shared Development Agenda", París (<http://www.oecd.org/dac/oecdactionforashareddevelopmentagenda.htm>).
- (2008): "Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development", París (<http://www.oecd.org/pcd/ministerialdeclarationonpolicycoherencefordevelopment.htm>).
- (2009): *Building Blocks for Policy Coherence for Development*, París (<http://www.oecd.org/pcd/44704030.pdf>).
- (2010a): "Council Recommendations of Good Institutional Practices for Policy Coherence for Development", París (<http://www.oecd.org/pcd/councilrecommendationongoodinstitutionalpracticesforpcd.htm>).
- (2010b): *Perspectives on global development 2010: shifting wealth*, París.
- (2011): "Framework for an OECD Strategy on Development", París (<http://www.oecd.org/development/48106820.pdf>).
- (2012a): *The OECD Strategy on Development*, París (<http://www.oecd.org/development/50452316.pdf>).
- (2012b): "Policy coherence and Food Security: The effects of OECD countries' agricultural policies", Paper prepared for OECD Global Forum on Agriculture, 26 de noviembre, París.
- (2012c): "Policy Framework for Investment in Agriculture", París. (<http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/DraftPFIA.pdf> )
- (2013a): *Better Policies for Development: In Focus 2013: Policy Coherence for Development and Global Food Security*, París.
- (2013b): *Global Food Security: Challenges for the Food and Agriculture System*, París.
- UN System Task Team on the Post 2015 UN Development Agenda (2012): *Realizing the Future We Want For All: Report to the Secretary General*, Nueva York ([www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post\\_2015\\_UNTTreport.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf)).
- WORLD BANK (2010): *World Development Report*, Washington, World Bank.