

EL SISTEMA ALIMENTARIO MUNDIAL. ¿ES POSIBLE CONSTRUIR UNA MEJOR GOBERNANZA GLOBAL?

Martin Piñeiro

Octubre 2020

El “Sistema Alimentario Global” es un concepto idealizado que no tiene una definición o límites precisos. El concepto incorpora e integra a: 1) un conjunto de actores económicos y sociales, de muy variada dimensión y estructura, que participan en los procesos productivos y comerciales de los alimentos, 2) los procesos productivos en los cuales estos participan y a través de los cuales se entrelazan e intercambian bienes y servicios (las cadenas de valor nacionales y globales), 3) el comercio regional y global y 4) los consumidores.

En este “Sistema Alimentario Global” participan, además de la agricultura o producción primaria de alimentos, otros eslabones productivos entre los cuales resaltan el transporte, la logística y almacenamiento, los procesos industriales de transformación y el comercio, incluyendo restaurantes y otras formas de servicios.

Estimaciones hechas en los Estados Unidos indican que los bienes agrícolas representan solamente el 15 % del valor total del gasto realizado por los consumidores. Es decir, hay muchos actores e intereses económicos que participan en las cadenas de producción de alimentos y que tienen, en muchos casos, una dimensión global.

A nivel global existe una fuerte interdependencia entre países y regiones a través de dichos actores económicos y del comercio internacional. El 20 % de los alimentos consumidos se originan en importaciones lo cual señala la importancia del comercio para resolver los desequilibrios geográficos entre producción y consumo. El comercio internacional contribuye a mejorar el acceso a los alimentos a nivel global y a la estabilidad de los precios internacionales.

Adicionalmente, hay otros tipos de interconexión e interdependencia a nivel global que se manifiestan a través de los impactos que la producción y el consumo de alimentos tienen sobre el hábitat y la salud de los consumidores.

Por un lado, la producción de alimentos utiliza recursos naturales limitados, a la vez que contribuye a la emisión de gases de efecto invernadero (GEI). Por lo tanto, los atributos particulares que la producción de alimentos en un país determinado tiene en relación a su relación con el medio ambiente afectará al resto de los países del mundo.

En segundo lugar, si el 20 % de los alimentos consumidos en el mundo son importados, la calidad de estos alimentos, en términos de su inocuidad y de sus atributos nutricionales, afectaran a los consumidores de los países importadores.

Consecuentemente, las dimensiones cualitativas del sistema alimentario global afectan, principalmente pero no únicamente, a través del comercio, a todos los países que participan en

él. Esta interdependencia pone de manifiesto el interés colectivo, no solo en los aspectos comerciales y el precio de los alimentos, sino también en los atributos cualitativos del sistema alimentario global en relación a las tres dimensiones mencionadas.

Esta interconexión global sugiere la importancia y necesidad de tener adecuados mecanismos de gobernanza global a través de los cuales se puedan establecer acuerdos sobre las reglas de funcionamiento y los estándares mínimos de calidad y sustentabilidad a nivel nacional y global. Dichas reglas deberían establecer parámetros, establecidos de común acuerdo, en relación a la producción y transporte de los alimentos en cuatro ámbitos específicos a) la producción y el comercio de los alimentos para asegurar la libre competencia y la seguridad alimentaria global, b) las condiciones de sustentabilidad ambiental, c) los atributos nutricionales de los alimentos y las formas en que estos son informados a los consumidores, y d) la condiciones de producción y transporte que aseguren la inocuidad de los alimentos.

La primera dificultad que hay para lograr estos objetivos múltiples es que en la mayoría de los países, las responsabilidades institucionales de orientar y regular el funcionamiento del sistema alimentario nacional en los aspectos relevantes de estas cuatro dimensiones, están distribuidas en varios Ministerios y otras oficinas públicas. Por un lado, los Ministerios de Agricultura tienen responsabilidades casi exclusivas sobre la producción primaria, mientras que los procesos de agro-industrialización y el comercio de alimentos están incluidos en las competencias de otros Ministerios. Por otro lado, los temas vinculados a las otras tres dimensiones mencionadas, sustentabilidad y cambio climático, inocuidad de los alimentos y cualidades nutricionales de los mismos, están distribuidos en varios ministerios y oficinas públicas.

Esta deficiencia organizacional se reproduce a nivel internacional, ya que la mayoría de los espacios multilaterales/internacionales existentes responden a la misma lógica. Por ejemplo, en la organización y distribución de tareas existente en las Naciones Unidas, la FAO se ocupa de la agricultura e inocuidad de la producción alimenticia, la OMS de la inocuidad y su relación con las enfermedades humanas, la UNFCCC de los temas ambientales, la UNCTAD del comercio (aunque su papel es menor puesto que la gobernanza del comercio internacional se define bajo el paraguas de la OMC), etc.

Otros ámbitos de la gobernanza mundial, como el G20, han tenido intervenciones marginales sobre el tema. Sin embargo, no hubo continuidad en el tratamiento de esta temática y tampoco intentos de avanzar en la dirección de lograr acuerdos internacionales.

En este contexto de debilidad internacional han surgido dos iniciativas de enorme importancia. La primera, aunque de carácter regional, es la propuesta de la Unión Europea (UE) denominada "From farm to fork". En ella se establece un marco conceptual que incorpora el concepto de sistema alimentario y las cuatro dimensiones descriptas más arriba. La UE ha expresado su voluntad e intención de trabajar para que los principios y propuestas regulatorias incluidos en la propuesta adquieran una aplicación internacional.

La segunda, es la convocatoria realizada por el Secretario General de las Naciones Unidas para realizar el Food Systems Summit en octubre del 2021.

Esta segunda iniciativa, que seguramente se nutrirá de los conceptos y propuestas presentadas en el “From farm to fork”, será una oportunidad para reflexionar y avanzar en un tratamiento integral del sistema alimentario mundial. Será además, una oportunidad única para adelantar propuestas sobre los elementos organizacionales necesarios para lograr una gobernanza mundial que sea capaz de orientar y guiar la evolución y funcionamiento del “Sistema Alimentario Global” de una manera más adecuada a las necesidades de la humanidad.