



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединённых Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

S

# CONSEJO

**169.º período de sesiones**

**8 de abril de 2022**

**Repercusiones del conflicto entre Ucrania y la Federación de Rusia en la seguridad alimentaria mundial y asuntos conexos en relación con el mandato de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)**

## Resumen

La guerra que empezó el 24 de febrero de 2022 ha causado graves daños y numerosas víctimas mortales en los principales centros de población, se ha extendido a las zonas rurales y ha provocado un desplazamiento masivo. Más de 3,6 millones de personas se han visto obligadas a abandonar sus hogares y buscar la seguridad fuera de sus fronteras. Varios millones de personas más se han desplazado dentro del país. Es evidente que la guerra ha dado lugar a un problema mayúsculo y cada vez más grave de seguridad alimentaria, ha perturbado los medios de vida durante el período de crecimiento de los cultivos en Ucrania y también ha afectado a la seguridad alimentaria mundial.

Ya antes de la guerra en Ucrania, los precios internacionales de los alimentos habían alcanzado un máximo histórico. Esto se debió principalmente a las condiciones del mercado, pero también a los elevados precios de la energía, los fertilizantes y todos los demás servicios agrícolas. En febrero de 2022, el índice de precios de los alimentos de la FAO alcanzó un nuevo máximo histórico: un 21 % más que un año antes y un 2,2 % más que el máximo anterior, alcanzado en febrero de 2011.

La Federación de Rusia y Ucrania son actores destacados en el comercio mundial de alimentos y productos agrícolas. En 2021, las exportaciones de trigo de la Federación de Rusia y Ucrania representaron alrededor del 30 % del mercado mundial. La cuota de mercado de las exportaciones mundiales de maíz de la Federación de Rusia es comparativamente baja, ya que se situó en el 3 % entre 2016/17 y 2020/21. La cuota de Ucrania de las exportaciones de maíz en el mismo período fue más elevada, ya que alcanzó el 15 % de media y situó al país como cuarto mayor exportador de maíz del mundo. Las exportaciones de aceite de girasol de ambos países combinadas representaron el 55 % de la oferta mundial. La Federación de Rusia también es un exportador clave de fertilizantes. En 2020, fue el primer exportador de fertilizantes nitrogenados, el segundo proveedor de potasio y el tercer mayor exportador de fertilizantes fosfatados.

Aproximadamente 50 países dependen de la Federación de Rusia y Ucrania para cubrir al menos el 30 % de sus necesidades de importación de trigo. De estos, 26 obtienen más del 50 % del trigo que importan de estos dos países. En consecuencia, esta guerra tendrá múltiples repercusiones para los mercados mundiales y la seguridad alimentaria, lo que constituye un problema de seguridad

Los documentos pueden consultarse en el sitio [www.fao.org](http://www.fao.org).

alimentaria para muchos países y, en especial, para los de bajos ingresos que dependen de la importación de alimentos y para los grupos de población vulnerables.

Se necesitan respuestas en materia de políticas y medidas conjuntas y coordinadas para abordar los desafíos a los que se enfrentan actualmente las personas más necesitadas y mitigar los efectos en la inseguridad alimentaria a escala mundial.

### **Medidas que se proponen al Consejo**

Se invita al Consejo a tomar nota de la información y brindar la orientación que considere apropiada.

*Las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:*

Máximo Torero Cullen  
Economista Jefe  
Tel.: (+39) 06570 50869  
Correo electrónico: [Maximo.Torero@fao.org](mailto:Maximo.Torero@fao.org)

## I. Antecedentes

1. La guerra en Ucrania ya ha causado graves daños y numerosas víctimas mortales en los principales centros de población, se ha extendido a las zonas rurales y ha provocado un desplazamiento masivo. Es evidente que la guerra ha dado lugar a un problema mayúsculo y cada vez más grave de seguridad alimentaria en Ucrania, ha perturbado los medios de vida durante el período de crecimiento de los cultivos, ha limitado el acceso físico a los insumos y ha causado perjuicios a los hogares, los bienes productivos, las tierras agrícolas, las carreteras y otras infraestructuras civiles. La guerra ha conllevado el cierre de puertos, la suspensión de las actividades de tritución de semillas oleaginosas y la introducción de restricciones a la concesión de licencias de exportación y de prohibiciones para algunos cultivos y productos alimentarios. Las principales ciudades están siendo rodeadas y siguen sometidas a intensos bombardeos, lo que deja aisladas a las personas y las expone a un grave desabastecimiento de alimentos, agua y energía.

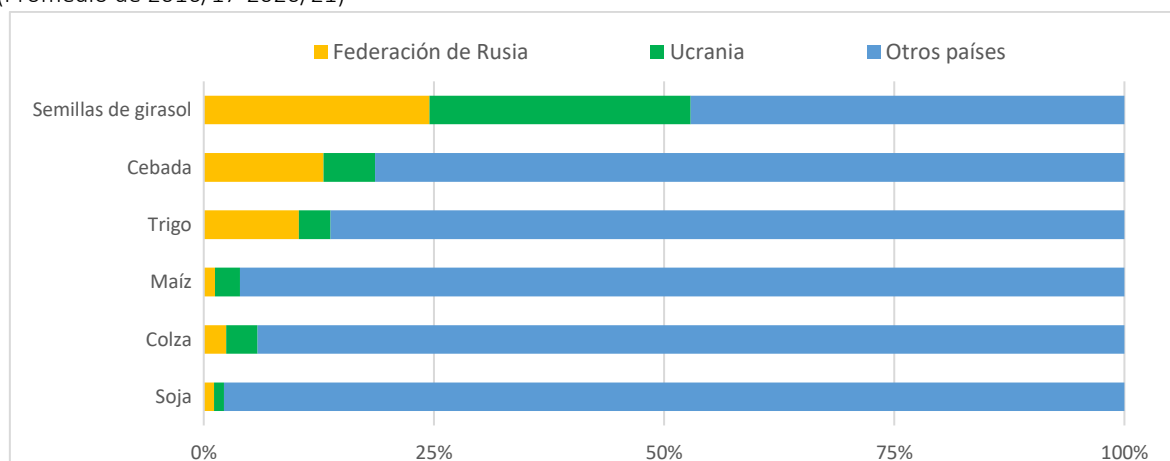
2. La Federación de Rusia y Ucrania se encuentran entre los productores más importantes de productos básicos agrícolas del mundo (Figura 1). Ambos países son exportadores netos de productos agrícolas y tienen un papel decisivo como proveedores en los mercados mundiales de productos alimenticios y fertilizantes, donde a menudo los suministros exportables se concentran en unos pocos países. Esta concentración podría aumentar la vulnerabilidad de estos mercados ante perturbaciones y episodios de inestabilidad.

3. Los dos países en conjunto, representaron en promedio el 19 %, el 14 % y el 4 % de la producción mundial de cebada, trigo y maíz, respectivamente, entre 2016/17 y 2020/21. Respecto de todas las semillas oleaginosas, su contribución a la producción mundial fue particularmente importante en el caso del aceite de girasol, ya que algo más de la mitad de la producción mundial procedía, de media, de los dos países durante este período.

4. En 2021, la Federación de Rusia, Ucrania o ambas se situaron entre los tres principales exportadores mundiales de trigo, maíz, colza, semillas de girasol y aceite de girasol, mientras que la Federación de Rusia fue, además, el primer exportador mundial de fertilizantes nitrogenados, el segundo proveedor de fertilizantes potásicos y el tercer mayor exportador de fertilizantes fosfatados.

5. En consecuencia, esta guerra ha sacudido los mercados mundiales, en un momento en que los mercados de alimentos ya están sufriendo el aumento acusado de los precios y los desafíos a los que el mundo se ha venido enfrentando de resultados de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19).

Figura 1. Proporción de la producción mundial de determinados cultivos  
(Promedio de 2016/17-2020/21)



Fuente: Base de datos de balances de productos básicos de la FAO

6. Muchos de los países que dependen fuertemente de productos alimenticios y fertilizantes importados, en especial muchos de los que pertenecen a los grupos de países menos adelantados y países de ingresos bajos y con déficit de alimentos, dependen de los suministros de alimentos procedentes de Ucrania y la Federación de Rusia para cubrir sus necesidades de consumo. Muchos de

estos países ya padecían los efectos negativos de los elevados precios internacionales de los alimentos y los fertilizantes antes de la guerra.

## II. Problemas de seguridad alimentaria en Ucrania

7. La guerra en Ucrania ya ha causado grandes daños y numerosas víctimas mortales en los principales centros de población, se ha extendido a las zonas rurales y ha provocado un desplazamiento masivo. Las poblaciones en zonas de guerra activa se enfrentan a un grave desabastecimiento de alimentos, agua y energía. Mientras persista la inseguridad y las cadenas de suministro locales y nacionales estén interrumpidas, es probable que las personas se sumen aún más en el hambre y la malnutrición.

8. Los principales ámbitos que suscitan preocupación son:

- la perturbación de la cosecha de invierno y la siembra de primavera;
- la disponibilidad de mano de obra agrícola, afectada por el desplazamiento;
- el acceso a los insumos agrícolas, en particular combustible, semillas, fertilizantes y plaguicidas, y la disponibilidad de los mismos;
- las perturbaciones logísticas y de todos los elementos de las cadenas de suministro de alimentos;
- el abandono de las tierras agrícolas y la reducción del acceso a las mismas;
- los daños ocasionados a los cultivos debido a la actividad militar, en especial durante los periodos vegetativos en primavera;
- la destrucción de activos e infraestructura del sistema agroalimentario.

9. La FAO ha realizado una rápida evaluación inicial en 19 zonas y ha obtenido algunos resultados clave, a saber:

- se prevé que habrá escasez de alimentos inmediatamente o en los próximos tres meses en más del 40 % de las zonas evaluadas; asimismo, el suministro de alimentos y el acceso a los mismos es un problema notable en todos los sectores comerciales;
- la disponibilidad de combustible es un problema importante tanto para la producción de alimentos como para las cadenas de suministro (solo una quinta parte de los agronegocios evaluados por el Gobierno indicaron que tenían suficiente combustible para sembrar esta primavera);
- la disponibilidad de insumos agrícolas críticos, como semillas, fertilizantes, plaguicidas y equipos, es limitada.

### *Respuesta humanitaria en curso de la FAO en Ucrania*

10. La FAO ya tenía una presencia notable en el país (81 empleados) y se centraba principalmente en cuestiones relacionadas con el desarrollo, aunque también tenía personal en Ucrania oriental prestando apoyo en la coordinación para la recuperación.

11. Desde que comenzó la guerra, el programa de la FAO se ha reorientado hacia la programación humanitaria y, al encontrarse ahora el personal en zonas relativamente más seguras, se ha contratado a otros 12 funcionarios especializados en cuestiones humanitarias para respaldar la intensificación de las actividades.

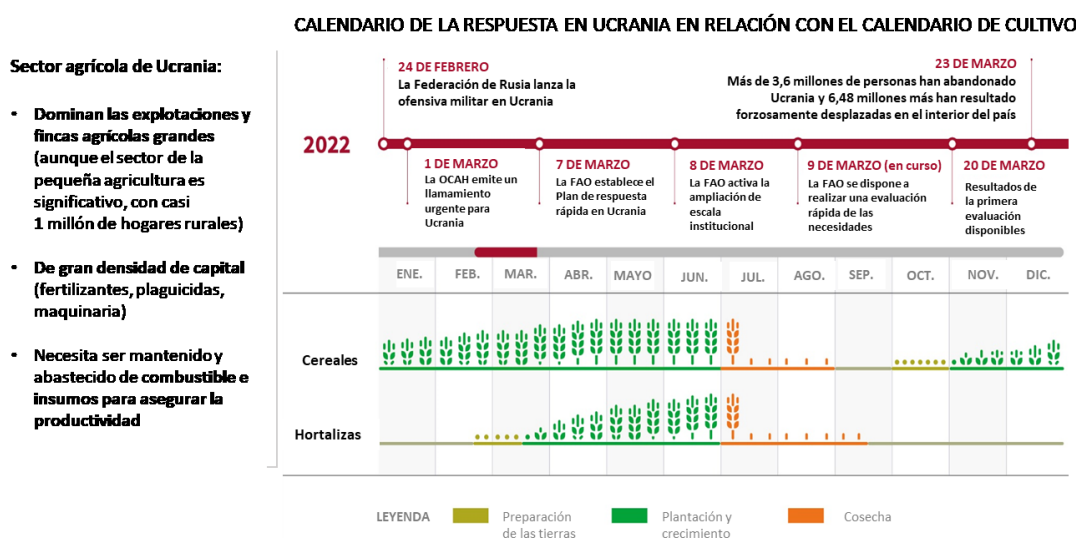
12. El programa de respuesta de la FAO en Ucrania se centra en cuatro actividades principales (Figura 2): i) el apoyo inmediato a la siembra de hortalizas en primavera (junto con la provisión de efectivo para múltiples fines) para las personas más vulnerables; ii) la coordinación de grupos; iii) la planificación para ampliar el apoyo que se presta a los agricultores en pequeña y mediana escala a fin de asegurar la producción de cereales y ganado y reforzar las cadenas de suministro; iv) la información periódica sobre la situación de Ucrania en relación con la seguridad alimentaria y la agricultura.

13. En el marco del llamamiento urgente de las Naciones Unidas, presentado el 1 de marzo de 2022, la FAO elaboró un plan de respuesta rápida que requería 50 millones de USD para prestar asistencia a unas 100 000 explotaciones agrícolas familiares de hogares vulnerables (esto es, 240 000 personas) para la próxima primavera. Este plan se está ejecutando en el marco de un programa de apoyo a más largo plazo que se centra en reforzar los medios de vida agrícolas y el sector de la agricultura en Ucrania.

14. A 25 de marzo, se habían recibido más de 5 millones de USD, lo suficiente para prestar asistencia a unas 23 000 familias con una combinación de efectivo con múltiples fines y paquetes de insumos para la producción de hortalizas y papas a tiempo para la temporada de siembra de primavera, que empieza en abril. Si se ponen a su disposición más recursos ahora, la FAO podrá hacer llegar rápidamente la asistencia a todos los que la necesitan. La FAO ya está adquiriendo más de 744 toneladas de semillas de hortalizas y papa. El acceso y la escasez de combustible son los principales problemas para distribuir las semillas; en este sentido, la FAO está trabajando activamente con el Gobierno y los asociados para encontrar soluciones.

15. Las intervenciones de la FAO se basan en la experiencia adquirida recientemente en materia de transferencias de efectivo en Ucrania, así como las mejores prácticas de otros contextos, en especial aquellos en los que la Organización ya realiza intervenciones significativas en el marco de la iniciativa Cash Plus. La planificación relativa a las actividades de respuesta de la FAO más allá del llamamiento urgente y atendiendo a las posibles necesidades de recuperación en el sistema agroalimentario ya ha comenzado, sobre la base de los debates mantenidos con el Ministerio de Política Agraria y Alimentación.

**Figura 2. Calendario de la respuesta en Ucrania en relación con el calendario de cultivos**



16. En el plano mundial, y gracias a la participación del Director General, la FAO desempeña un papel activo en las reuniones de coordinación sobre Ucrania de los jefes del Comité Permanente entre Organismos. Ello está respaldado por la participación constante en el Grupo de directores para situaciones de emergencia del Comité y otros foros afines. Dentro de Ucrania, las iniciativas de las Naciones Unidas y sus asociados se coordinan mediante el equipo humanitario en el país. La FAO codirige el Grupo de seguridad alimentaria y medios de vida y actualmente cuenta con personal clave para respaldar estas iniciativas, incluidos un coordinador superior de grupos y un gestor de información. En la actualidad, de los más de 52 asociados del Grupo, la FAO es la única organización que trabaja en el ámbito de la asistencia a los medios de vida agrícolas.

17. La situación requerirá un seguimiento constante. En consecuencia, la FAO ya ha establecido un sistema de dos niveles, trabajando estrechamente con el Ministerio de Políticas Agrarias y Alimentación, dirigido a determinar las necesidades y los impedimentos a los que hace frente el sector agrícola, así como los que afectan a los hogares y los desplazados internos. Los dos niveles del sistema de seguimiento son los siguientes:

- En el plano de las unidades administrativas (raión), se proporcionará periódicamente una idea precisa de la situación de las cadenas de suministro de insumos agrícolas, los precios de los insumos, el funcionamiento del mercado, etc. Los datos se recopilarán mediante entrevistas con informantes clave y se referirán a toda Ucrania. Se prevé que la primera ronda de análisis esté lista a finales de marzo y, en adelante, cada dos semanas.

- En el plano de los hogares, la atención se centrará en los desplazados internos y las comunidades de acogida de las zonas del oeste: su situación de seguridad alimentaria, los efectos en la agricultura y las necesidades prioritarias para proteger la producción alimentaria y los ingresos.

### *Apoyo a las comunidades de acogida y los refugiados en Moldova*

18. En respuesta a la petición del Gobierno de Moldova, la FAO ha aprobado un proyecto de emergencia en el marco del Programa de cooperación técnica dirigido a prestar apoyo al Gobierno en la respuesta a la escasez de fertilizantes, combustible y semillas y a los efectos de la llegada de refugiados.

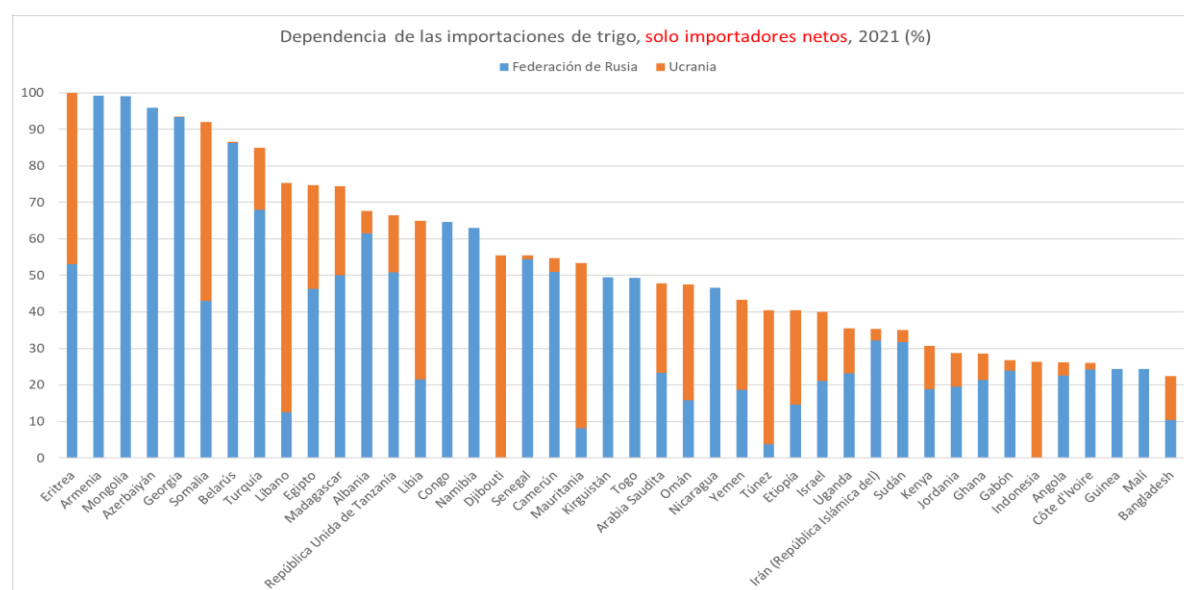
## **III. Mercado agrícola y seguridad alimentaria mundiales**

19. El papel fundamental de la Federación de Rusia y Ucrania en la agricultura mundial resulta aún más evidente desde la perspectiva del comercio internacional. Ambos países son exportadores netos de productos agrícolas y desempeñan una función destacada en el abastecimiento de los mercados mundiales de productos alimenticios, cuya oferta de suministros exportables suele concentrarse en un reducido número de países, lo hace que estos mercados queden expuestos a una mayor vulnerabilidad ante las perturbaciones y la volatilidad. La Federación de Rusia destaca como primer exportador mundial de trigo, con un total de 32,9 millones de toneladas (en peso de producto) de trigo y tranquillón, lo que equivale al 18 % de los envíos mundiales. Por su parte, Ucrania fue el sexto exportador de trigo en 2021, con 20 millones de toneladas de trigo y tranquillón y una cuota de mercado mundial del 10 %.

20. En el ámbito del comercio mundial, los dos países tienen también un papel protagonista en los mercados mundiales del maíz, la cebada, la colza y, sobre todo, en el sector del aceite de girasol, donde gracias a sus importantes bases de producción poseen una cuota conjunta del mercado de exportación mundial cercana al 63 %.

21. El alto grado de concentración de las exportaciones que caracteriza los mercados de productos alimenticios se refleja también en el sector de los fertilizantes, de los que la Federación de Rusia es el mayor proveedor. En 2021, la Federación de Rusia fue el principal exportador de fertilizantes de nitrógeno, el segundo mayor proveedor de fertilizantes de potasio y el tercero de fertilizantes de fósforo.

Figura 3: Algunos países son fuertemente dependientes de las importaciones de trigo procedentes de Ucrania y la Federación de Rusia



22. La Federación de Rusia y Ucrania son los proveedores principales de muchos países que dependen en gran medida de la importación de alimentos y fertilizantes. Algunos de estos países pertenecen al grupo de países menos adelantados, mientras que muchos otros están en el grupo de países de bajos ingresos y con déficit de alimentos. Así, por ejemplo, como se muestra en la Figura 3, la totalidad de las importaciones de trigo de Eritrea en 2021 provino de la Federación de Rusia (53 %) y de Ucrania (47 %). En la figura puede observarse también que las importaciones de trigo de muchos países de África septentrional y Asia occidental y central proceden en gran medida de la Federación de Rusia y Ucrania. En total, más de 30 importadores netos de trigo dependen de estos dos países para satisfacer más del 30 % de sus necesidades de importación de trigo.

23. A raíz de lo anterior, los países que dependen en gran medida de la Federación de Rusia y de Ucrania para el suministro de alimentos y fertilizantes esenciales tendrán que elaborar planes de contingencia para abastecerse en otros países, confiando en que estos puedan dar una respuesta rápida a su demanda de suministro.

24. Dada la importante función que desempeñan tanto Ucrania como la Federación de Rusia por lo que se refiere a las exportaciones mundiales de alimentos, la FAO ha señalado una serie de riesgos, que pueden clasificarse en tres grupos: i) riesgos relacionados con el mercado alimentario y agrícola, ii) riesgos macroeconómicos, y iii) riesgos humanitarios. Los riesgos humanitarios se han examinado ya anteriormente. En las siguientes secciones se evaluarán los principales riesgos relacionados con los mercados agrícolas y los riesgos macroeconómicos.

### ***Riesgos relacionados con el comercio***

25. Como consecuencia de la guerra, ha habido interrupciones de las exportaciones de alimentos por parte de la Federación de Rusia y Ucrania, lo que expone a los mercados mundiales de alimentos a un mayor riesgo de escasez de disponibilidad, imposibilidad de satisfacer la demanda de importaciones e incremento de los precios internacionales de los alimentos.

26. A tenor de las previsiones de la FAO para la actual temporada 2021/22 (julio-junio), publicadas antes de la guerra, y del ritmo de las exportaciones registradas hasta la fecha, se estimaba que Ucrania exportaría aproximadamente 6 millones de toneladas de trigo entre marzo y junio de 2022 y que la Federación de Rusia enviaría otros 8 millones de toneladas durante ese período. Sin embargo, los cierres portuarios en Ucrania y las dificultades para la venta que se prevén en la Federación de Rusia a consecuencia de las sanciones económicas ponen en tela de juicio que estas estimaciones sobre las exportaciones puedan hacerse realidad. Además, a principios de marzo, Ucrania anunció que aplicaría requisitos para la concesión de licencias de exportación de distintos productos básicos, entre ellos el trigo y el maíz, aunque es probable que el efecto de esta medida se vea eclipsado por otros factores que limitan las exportaciones, como los cierres portuarios.

27. Si bien una reducción brusca y acusada de las exportaciones de los dos países podría redundar en un incremento de las exportaciones de otras procedencias, como la Unión Europea y la India, se prevé que las posibilidades de compensar en su totalidad los menores envíos de Ucrania y la Federación de Rusia sean escasas. De hecho, las reservas de trigo son ya muy limitadas en el Canadá y los Estados Unidos de América a consecuencia de las reducidas cosechas de 2021/22.

28. Por lo que respecta a otros proveedores, es probable que la Argentina siga también limitando las exportaciones durante la temporada actual como parte de los esfuerzos del Gobierno por controlar la inflación interna, mientras que Australia ha alcanzado ya su capacidad máxima de envío desde el punto de vista logístico. En este contexto de reducción significativa de las disponibilidades exportables, otros países podrían imponer medidas (oficiales o no) para disminuir o restringir las exportaciones con objeto de proteger los suministros nacionales y frenar la inflación de los precios internos, como ya han anunciado varios países desde el inicio de la guerra.

29. Las consecuentes carencias de suministro para los países importadores pueden revestir particular relevancia para los compradores del Cercano Oriente y África del Norte y, dada la importancia del trigo como alimento básico, podrían inducir a algunos países a aumentar en este momento las importaciones para garantizar el suministro por temor a una futura restricción de los mercados de trigo y nuevas subidas de los precios. Esto supondría una presión adicional para los mercados mundiales.

30. Por lo que respecta a los principales importadores mundiales de trigo, en Egipto, Turquía, Bangladesh y la República Islámica del Irán el 60 % o más, en promedio (2016/17-2020/21), de las importaciones de trigo proceden de Ucrania y la Federación de Rusia. Según las importaciones previstas para 2021/22 y las importaciones efectivas durante la primera mitad de la campaña comercial 2021/22, en Egipto, Turquía, Bangladesh y la República Islámica del Irán las importaciones pendientes para la segunda mitad de la campaña comercial 2021/22 se cifran en, aproximadamente, 6,6 millones de toneladas, 4,0 millones de toneladas, 3,7 millones de toneladas y 1,7 millones de toneladas, respectivamente. El Líbano, Túnez, el Yemen, Libia y el Pakistán también dependen en gran medida del trigo de Ucrania y de la Federación de Rusia, ya que, en promedio (2016/17-2020/21), la mitad de sus compras de trigo proceden de estos dos países.

31. En cuanto al maíz, según las previsiones de la FAO, elaboradas antes de la guerra, y los datos de exportación disponibles hasta la fecha, las exportaciones de Ucrania y la Federación de Rusia para el resto de la temporada 2021/22 se estimaban en, aproximadamente, 14 millones de toneladas y 2,5 millones de toneladas de maíz, respectivamente. Al igual que en el caso de los flujos de trigo, es poco probable que estas estimaciones sobre las exportaciones, al menos la mayor parte de ellas, lleguen a ser efectivas. Si bien las exportaciones de maíz de la Federación de Rusia no representan una parte significativa del comercio mundial de maíz, se preveía que las exportaciones de maíz de Ucrania, sin embargo, constituyeran el 18 % del comercio mundial del grano en 2021/22, lo que habría convertido al país en el tercer mayor exportador de maíz del mundo.

32. Las carencias de suministro de maíz para los países importadores podrían tener particular incidencia en China y la Unión Europea, principales destinos de las exportaciones de maíz de Ucrania en lo que va de temporada, pero también en Egipto y Turquía, donde, en promedio (2016/17-2020/21), aproximadamente un tercio de las importaciones de maíz proceden de Ucrania. Según las estimaciones de la FAO, las importaciones pendientes para el segundo semestre de 2021/22 de China, la Unión Europea, Egipto y Turquía se cifran en, aproximadamente, 11,5 millones de toneladas, 3,7 millones de toneladas, 4,6 millones de toneladas y 1,6 millones de toneladas, respectivamente.

### ***Riesgos relacionados con los precios***

33. Los precios internacionales para la exportación de los alimentos básicos, medidos mediante el índice de precios de los alimentos de la FAO, han experimentado un incremento casi ininterrumpido desde la segunda mitad de 2020, llegando a situarse en febrero de 2022 en un máximo histórico en cifras nominales. Si bien los precios de todos los grupos de productos básicos incluidos en el índice de precios de los alimentos de la FAO<sup>1</sup> han registrado aumentos desde la última parte de 2020, los mercados mundiales de cereales y aceites vegetales, en los que tanto Ucrania como la Federación de Rusia desempeñan un papel destacado, han sido de los más afectados. Durante 2021, los precios internacionales del trigo y la cebada aumentaron un 31 % con respecto a los niveles correspondientes de 2020, impulsados por la fuerte demanda mundial y la escasez de disponibilidades exportables que fueron, a su vez, fruto de las contracciones de la producción debidas a factores climáticos en varios de los principales países exportadores de trigo y cebada. En el caso del trigo, supuso un impulso adicional la incertidumbre con respecto a las medidas de exportación adoptadas por determinados proveedores para intentar contener la presión inflacionaria interna. En los sectores del aceite de colza y del aceite de girasol, los aumentos anuales de los precios registrados en 2021 fueron del orden del 65 % y el 63 %, respectivamente. Estos aumentos se vieron impulsados por la prolongada escasez de la oferta de suministro mundial y la fuerte demanda, esta última procedente también del sector del biodiésel en el caso del aceite de colza.

34. Los precios internacionales de referencia de los fertilizantes registraron un aumento similar a lo largo de 2021, alcanzando muchas cotizaciones máximos históricos. Las subidas más destacadas fueron las de los fertilizantes nitrogenados. Los precios de la urea, un fertilizante nitrogenado esencial, se multiplicaron por dos y medio en los últimos 12 meses y los de los fertilizantes a base de fósforo experimentaron un incremento paralelo en el mismo período, mientras que los de los fertilizantes a base de potasio se vieron menos afectados. Al igual que en el caso de otros productos básicos, la dinámica de los precios de los fertilizantes estuvo determinada por la interacción entre la

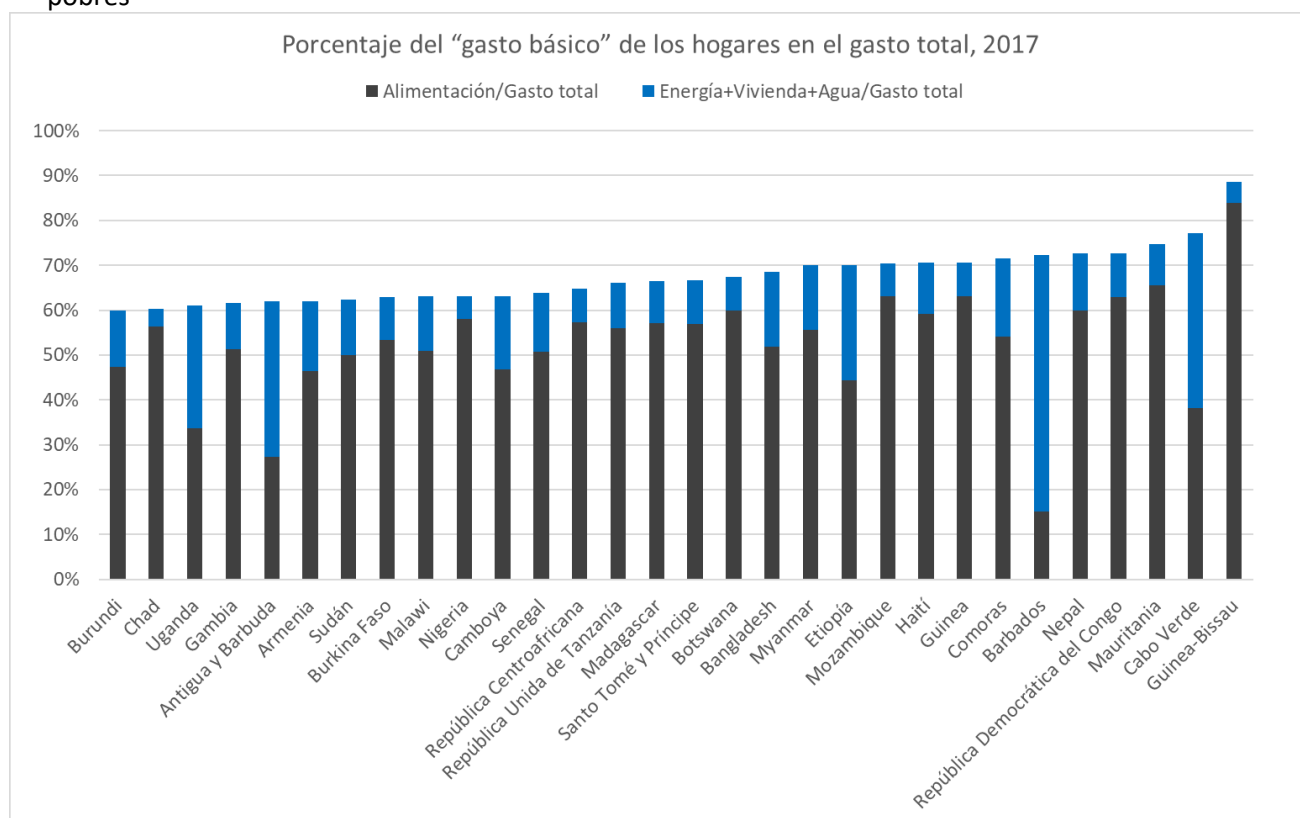
---

<sup>1</sup> Los grupos de productos básicos comprendidos en el índice de precios de los alimentos de la FAO son los cereales, los aceites vegetales, la carne, los productos lácteos y el azúcar.



oferta y la demanda. Por el lado de la demanda, el aumento de los precios de los productos (cosechas) registrado en 2021 impulsó la asequibilidad de los fertilizantes, lo que, a su vez, presionó sus precios al alza. Por el lado de la oferta, cabe observar también el aumento y la volatilidad de los precios de la energía, en especial del gas natural, cuya función en la producción de fertilizantes a base de nitrógeno es fundamental y cuyos precios sufrieron un marcado incremento en 2021 debido a una serie de factores, en particular las perturbaciones de la producción de energía renovable y carbón a causa de las condiciones meteorológicas. Las presiones adicionales al alza de los precios de los fertilizantes se debieron a las interrupciones del suministro y a los elevados costos de transporte acarreados por la imposición de restricciones a la exportación, así como a las fuertes subidas de los fletes a granel y de contenedores que se produjeron a causa de la pandemia de la COVID-19.

Figura 4: Los elevados precios de los alimentos y la energía son regresivos para los países y hogares pobres



35. En la segunda semana de marzo de 2022, se observó una notable relajación en el mercado europeo del gas, ya que las principales cotizaciones del gas natural disminuyeron más de un 50 % desde su punto máximo en solo 10 días. Gracias a ello, los precios de la urea se estabilizaron y es probable que en el futuro se restablezcan los márgenes de mejora positivos para los productores de fertilizantes. No obstante, el hecho de que el gas, la principal fuente de combustible para la producción de fertilizantes nitrogenados, siga teniendo unos precios cuatro veces superiores, aproximadamente, a su promedio a largo plazo podría hacer que la inversión en producción de energía que antes no era rentable, como las instalaciones de fracturación hidráulica (*fracking*) de los Estados Unidos de América, llegue a ser comercialmente viable. Esto acabaría redundando en una reducción de los precios internacionales de los fertilizantes.

### Riesgos logísticos

36. En Ucrania es también motivo de preocupación que el conflicto pueda causar daños en las infraestructuras de transporte terrestre y en los puertos marítimos, así como en las infraestructuras de almacenamiento y elaboración. Esto reviste aún mayor importancia dada la limitada capacidad de las alternativas existentes para compensar una posible falta de funcionamiento, como el transporte ferroviario en lugar de los puertos marítimos o las instalaciones de elaboración más pequeñas en lugar de las modernas instalaciones de trituración de semillas oleaginosas.

37. En términos más generales, existe también preocupación por el aumento de las primas de los seguros de las naves cuyo destino de ataque sea la región del Mar Negro, puesto que esto podría acarrear un ulterior incremento de los ya elevados costos del transporte marítimo, agravando así aún más los efectos sobre el precio final que han de pagar los importadores por los alimentos que adquieren en otros países.

### ***Riesgos para la producción***

38. Aunque las perspectivas iniciales de producción de cultivos de invierno para 2022/23 en ambos países eran favorables, la escalada de la guerra provoca incertidumbre respecto a la cosecha de cereales de invierno en Ucrania. En particular, el conflicto ha provocado desplazamientos de la población y daños a la infraestructura civil, así como restricciones a la circulación de personas y mercancías, lo que impide a los agricultores cuidar sus terrenos, cosechar y comercializar sus cultivos. Esto se suma a la alteración de servicios públicos esenciales como el abastecimiento de agua y energía, el transporte, los mercados y la banca<sup>2</sup>.

39. La amplia movilización de las reservas militares podría asimismo reducir el número de trabajadores agrícolas y a lo largo de las cadenas de suministro, si bien en el país se han tomado medidas a fin de disponer de suficiente personal para realizar las labores agrícolas. A tal efecto, a principios de marzo de 2022 el Gobierno de Ucrania introdujo políticas para proceder a la suspensión de alistamientos durante la movilización basándose en la presentación de una lista de empleados esenciales, con objeto de permitirles trabajar en el campo en tiempo oportuno durante primavera y verano.

40. A pesar de los elevados precios de los fertilizantes, es probable que los agricultores industriales y a gran escala hayan obtenido con antelación los suministros de fertilizantes necesarios para los próximos meses. Sin embargo, la falta de acceso a los terrenos y de combustible podría todavía impedir a los productores utilizar los fertilizantes. Los fertilizantes nitrogenados (como la urea y el nitrato de amonio) también pueden destinarse a otros fines, como la fabricación de explosivos. Aun si los agricultores se hubieran podido abastecer igualmente de plaguicidas, materiales de protección de los cultivos y otros insumos, las perturbaciones del mercado podrían haberles impedido —o les podrían impedir en el futuro— comprar suficientes suministros.

41. En Ucrania, las regiones de Vinnitsa, Donetsk, Zaporíyia, Kirovogrado, Mikoláiv, Jersón y Járkov representaron la mitad de la producción total de trigo en 2020. En las regiones de Vinnitsa, Zhitómir, Kiev, Poltava, Sumi, Jmelnitski, Cherkasi y Cherníhiv se produjo el 70 % del volumen total de las cosechas de maíz, mientras que en las regiones de Cherníhiv, Járkov, Sumi, Poltava, Mikoláiv, Lugansk, Kirovogrado, Zaporíyia, Dnipropetrovsk y Vinnitsa se produjo el 60 % de las semillas de girasol<sup>3</sup>.

42. Al coincidir las superficies agrícolas más productivas de Ucrania con posibles escenarios de expansión territorial de la guerra, a comienzos de marzo, la FAO anticipó que el 20 % de las superficies sembradas en invierno podrían no cosecharse a consecuencia de la destrucción directa, las restricciones de acceso o la falta de recursos económicos. Sin embargo, las evaluaciones publicadas más recientemente por fuentes locales cifran esas pérdidas de superficie en el 28 %, previendo así que de los 7,6 millones de hectáreas cultivadas con centeno, cebada y trigo de invierno, solo pueda llevarse a cabo la cosecha en 5,5 millones de hectáreas<sup>4</sup>.

43. Las expectativas de la FAO en torno a los resultados de rendimiento de los cereales de invierno también son negativas, ya que apuntan a una caída de los rendimientos nacionales del 10 % por debajo de la media a causa de un retraso en la aplicación —o a la falta de aplicación— de fertilizantes y la incapacidad para combatir las plagas y enfermedades. Los menores rendimientos se sumarían a los posibles retrasos de las cosechas y a las mayores pérdidas posteriores a la cosecha que podrían producirse debido a la escasez de mano de obra o a la falta de infraestructura de almacenamiento.

---

<sup>2</sup> <https://www.care-international.org/news/press-releases/care-statement-war-escalation-in-ukraine> (en inglés).

<sup>3</sup> [ukrstat.gov.ua/](http://ukrstat.gov.ua/) (en inglés).

<sup>4</sup> <https://www.apk-inform.com/en/news/1525721>.

44. Por cuanto hace a las próximas actividades agrícolas, a partir de abril se plantarán girasoles y cereales de primavera, como el maíz, mientras que la temporada de siembra de colza de 2022/23 no se iniciará hasta septiembre de 2022.

45. La información disponible sobre la disponibilidad de insumos para esos cultivos en Ucrania dibuja un panorama variopinto. Según las estimaciones publicadas por el Ministerio de Agricultura del país, el 80 % de las explotaciones agrícolas ucranianas dispondrían de suficientes existencias de fertilizantes para la campaña de siembra de primavera, habida cuenta de la disminución prevista de las superficies cultivadas. Por lo que respecta a las semillas, aunque el volumen disponible (incluidas tanto semillas locales como importadas) bastaría para cultivar el 70 % de la superficie prevista para primavera, su distribución segura a los agricultores se percibía como un gran desafío<sup>5</sup>.

46. Mientras que la cría de ganado y aves de corral y la producción de cultivos de alto valor, como frutas y hortalizas, también podría verse limitada en Ucrania, las previsiones para el maíz y las semillas de girasol publicadas por la FAO a principios de marzo indicaban que, en comparación con 2021, en la primavera de 2022 podría sembrarse un 30 % menos de superficie, con la probabilidad de que los rendimientos disminuyeran un 20 % por debajo de la media. La reducción prevista en la plantación de semillas de girasol estaba asimismo vinculada con factores relacionados con la infraestructura. En lugar de producir cultivos destinados a la exportación en forma de aceite, y dado el riesgo de deterioro de las infraestructuras de exportación y de las plantas de trituración, los agricultores —especialmente los que trabajan extensiones más pequeñas— podrían optar por plantar cultivos más directamente pertinentes para la seguridad alimentaria local, como papas o trigo de primavera. No obstante, al igual que sucede con las perspectivas para el trigo de invierno, fuentes locales de Ucrania pronostican unos recortes aún mayores para estos cultivos, que se sitúan en un 40 % para los cereales de primavera y en un 35 % para las semillas de girasol<sup>6,7</sup>. Paralelamente, las previsiones del Ministerio de Política Agraria y Alimentación de Ucrania indican que los agricultores ucranianos cultivarán con certeza el 50 % de la superficie prevista para primavera, mientras que la plantación de alrededor del 20 % de esta permanece en duda y es muy poco probable que se siembre el resto<sup>8</sup>.

### ***Riesgos energéticos***

47. La Federación de Rusia es un actor clave del mercado mundial de la energía. En cuanto sector con un alto consumo energético, especialmente en las regiones desarrolladas, la agricultura se verá inevitablemente afectada por la fuerte subida de los precios de la energía que ha provocado el conflicto.

48. La agricultura consume grandes cantidades de energía directamente, mediante el uso de combustible, gas y electricidad, e indirectamente, empleando productos químicos agrícolas, como fertilizantes, plaguicidas y lubricantes.

49. Con el aumento de los precios de los fertilizantes y de otros productos que requieren un uso intensivo de energía a consecuencia del conflicto, se prevé que los precios de los insumos en general experimenten un incremento significativo. Los precios más altos de esos insumos se traducirán primero en unos costos de producción más elevados y, a la larga, en una subida de los precios de los alimentos. También podrían ocasionar una disminución del nivel de insumos utilizados, lo que reduciría los rendimientos y las cosechas de la campaña 2022/23 y pondría aún en mayor riesgo la seguridad alimentaria mundial en los próximos años.

50. El aumento de los precios de la energía hace asimismo más competitivas las materias primas agrícolas (especialmente el maíz, el azúcar y las semillas oleaginosas y los aceites vegetales) para la producción de bioenergía y, dado el gran tamaño del mercado de la energía en relación con el mercado alimentario, esto podría provocar un alza de los precios de los alimentos hasta un nivel equivalente al registrado por los precios de la energía.

---

<sup>5</sup> <https://www.csis.org/events/agriculture-and-food-security-casualties-war-ukraine> (en inglés).

<sup>6</sup> <https://www.apk-inform.com/en/news/1525721> (en inglés).

<sup>7</sup> <https://www.apk-inform.com/en/news/1525713> (en inglés).

<sup>8</sup> <https://www.apk-inform.com/en/news/1525769> (en inglés).

### ***Riesgos relativos al tipo de cambio, la deuda y el crecimiento***

51. A principios de marzo de 2022, la grivna ucraniana alcanzó un mínimo histórico frente al dólar de los Estados Unidos de América (USD), lo que posiblemente tenga repercusiones en la agricultura ucraniana, en particular impulsando la competitividad de sus exportaciones y limitando su capacidad de importación.

52. Aunque en la actualidad su alcance sigue sin estar claro, se prevé que los daños ocasionados por el conflicto a la capacidad productiva y la infraestructura de Ucrania supongan unos costos de recuperación y reconstrucción muy altos.

53. Las sanciones económicas impuestas a la Federación de Rusia han provocado asimismo una depreciación considerable del rublo. Aunque esto debería hacer las exportaciones rusas de productos agrícolas más asequibles, una depreciación duradera del rublo afectaría negativamente a las perspectivas de crecimiento de la inversión y la productividad en el país.

54. También se prevé que el debilitamiento de la actividad económica y la depreciación del rublo tengan efectos graves en países de Asia central, reduciendo los flujos de remesas, ya que para muchos de ellos las remesas constituyen un porcentaje significativo del producto interno bruto (PIB).

55. El conflicto actual puede asimismo tener consecuencias mundiales. Si bien sus efectos sobre la economía mundial siguen siendo inciertos por el momento y dependen de varios factores, se prevé que los países y las poblaciones más vulnerables se vean gravemente afectados por la ralentización del crecimiento económico y el aumento de la inflación, en un momento en que el mundo todavía trata de recuperarse de la recesión desencadenada por la pandemia de la COVID-19.

56. La agricultura es el pilar de las economías de muchos países en desarrollo, que dependen en su mayoría del dólar de los Estados Unidos para satisfacer sus necesidades de financiación. Por consiguiente, una apreciación duradera del dólar frente a otras divisas podría tener importantes consecuencias económicas negativas para estos países, en particular para sus sectores agroalimentarios. Más aún, la posible reducción del crecimiento del PIB en diversas partes del mundo afectará a la demanda mundial de productos agroalimentarios, lo que repercutirá de forma negativa en la seguridad alimentaria mundial. También es probable que el menor crecimiento del PIB reduzca la disponibilidad de fondos para el desarrollo, especialmente si se aumenta el gasto militar mundial.

## **IV. Recomendaciones sobre políticas**

57. El conflicto en Ucrania está suscitando una profunda preocupación por las posibles repercusiones negativas en la seguridad alimentaria, tanto en el plano nacional como internacional. A nivel nacional, la escalada podría limitar directamente la producción agrícola de los países, lo cual, junto con la escasa actividad económica y el aumento de los precios, podría reducir el poder adquisitivo de las poblaciones locales. En el plano internacional, si diera lugar a una reducción repentina y prolongada de las exportaciones de alimentos de cualquiera de los dos países, la guerra podría ejercer una presión adicional al alza sobre los precios internacionales de los productos alimenticios en detrimento de los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos en particular. Para impedir que se haga realidad este conjunto de circunstancias, sería aconsejable:

- a. **Mantener abierto el comercio de alimentos y fertilizantes** evitando que la guerra afecte negativamente a las actividades productivas y de comercialización en ambos países a fin de permitirles satisfacer las necesidades de producción y consumo a escala nacional, al tiempo que se satisfacen también las demandas mundiales. Para lograr que las cadenas de suministro sigan funcionando adecuadamente o estén en condiciones de reanudar las operaciones con rapidez, dichos esfuerzos deberían incluir medidas dirigidas a proteger los activos productivos, entre ellos los cultivos en pie, el ganado, los insumos y la maquinaria, ante los daños o las perturbaciones ocasionados por la guerra. Esto también debe extenderse a la infraestructura de elaboración de alimentos, como las fábricas de harina y las instalaciones de tritución de semillas oleaginosas, y a los sistemas complementarios de almacenamiento, transporte y distribución.
- b. **Buscar suministros alimentarios nuevos y más diversos.** Los países que dependen directamente de las importaciones de alimentos de Ucrania y la Federación de Rusia tendrán que absorber las perturbaciones y mantener su resiliencia. Esto se puede lograr recurriendo a

otras fuentes comerciales internacionales, ya que los países que importan alimentos de muchos socios comerciales diferentes son menos vulnerables a las crisis específicas de un lugar. También se puede conseguir recurriendo a las existencias alimentarias actuales y aumentando la diversidad de la producción nacional a fin de garantizar el suministro de alimentos necesarios para una dieta saludable.

- c. **Apoyar a los grupos vulnerables, incluidos los desplazados internos.** En consonancia con el Plan de respuesta rápida de la FAO en Ucrania (marzo-mayo de 2022)<sup>9</sup>, tales esfuerzos deberían incluir lo siguiente:
  - i. *Apoyo a los desplazados internos, los refugiados y las personas afectadas directamente por la guerra.* Hasta el inicio de la guerra, el sistema de protección social de Ucrania llegaba al 30 % de la población y al 77 % del quintil más pobre<sup>10</sup>. El Gobierno de Ucrania ha declarado que, a pesar de las perturbaciones causadas por las hostilidades en curso, seguirá brindando apoyo de protección social (prestaciones monetarias y subvenciones) a su población, según la información que figura en el Sistema unificado de información social. Los pagos se realizarán de forma electrónica a las cuentas bancarias de los beneficiarios<sup>11</sup>. Además, la Federación de Sindicatos de Ucrania y la Confederación de Sindicatos Libres de Ucrania se han sumado a los esfuerzos para atender las necesidades básicas de la población proporcionando alimentos y refugio. La población que necesita apoyo de protección social es mayor que la que se alcanza con el sistema nacional, y llegar a esas personas resulta difícil debido a los riesgos de seguridad y la movilidad, dentro y fuera de las fronteras del país. La respuesta de protección social puede darse a través del sistema nacional y, en el caso de quienes han cruzado las fronteras internacionales, por medio de los sistemas de protección social de los países de acogida.
  - ii. *Apoyo a los grupos vulnerables.* Más específicamente, deberían adoptarse medidas con los siguientes fines: Realizar un seguimiento de los precios y los resultados en materia de seguridad alimentaria de los grupos que ya eran vulnerables antes de la escalada de la guerra y de los grupos que se han visto arrastrados al hambre y la pobreza a causa del deterioro de las condiciones económicas como consecuencia de la guerra y el aumento de los precios resultante, tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales. Realizar intervenciones de protección social oportunas y debidamente orientadas para aliviar las penurias provocadas por la guerra que afrontan las poblaciones locales afectadas y fomentar su recuperación. A tal efecto, debería prestarse la debida atención al hecho de que los elevados precios de los alimentos y la energía son regresivos para los consumidores pobres (pues una mayor proporción de sus ingresos disponibles se destina a estas necesidades), ya que pueden conllevar una reducción de la cantidad o calidad de los alimentos consumidos, lo que conduciría a un aumento del hambre y la malnutrición o una disminución del dinero disponible para otras necesidades, como la salud y la educación. La reducción de estos importantes gastos podría llevar a las comunidades a un ciclo vicioso de profundización e intensificación de la inseguridad alimentaria y la pobreza, con efectos potencialmente irreversibles.
- d. **Evitar las reacciones normativas especiales.** Las medidas que se establezcan en los países afectados por posibles perturbaciones debidas a la guerra deben sopesarse cuidadosamente en relación con sus posibles efectos perjudiciales en los mercados internacionales a corto y largo plazo. Por ejemplo, si bien la reducción de los aranceles de importación o el uso de restricciones de las exportaciones podrían ayudar a mejorar la disponibilidad en los mercados nacionales a corto plazo, inevitablemente aumentarían la presión al alza de los precios en los mercados internacionales y agravarían la situación en el mundo. En todos los casos deben evitarse las medidas normativas especiales.

<sup>9</sup> <https://www.fao.org/3/cb8935en/cb8935en.pdf>.

<sup>10</sup> ASPIRE: Atlas de protección social: indicadores de resiliencia y equidad. Banco Mundial. Consultado el 9 de marzo de 2022. Disponible en <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire>.

<sup>11</sup> <https://www.msp.gov.ua/news/21511.html>.

- e. **Contener la propagación de la peste porcina africana** por medio de las siguientes medidas:
  - i) mejorar la bioseguridad y las buenas prácticas ganaderas; ii) velar por la adopción de medidas para facilitar la detección temprana, la notificación oportuna y la contención rápida de la enfermedad, ya que las demoras pueden dar lugar a su rápida propagación; iii) poner en marcha sistemas de vigilancia que respalden la detección de la peste porcina africana en cerdos y jabalíes; y iv) realizar muestreos selectivos de animales que presenten una mayor probabilidad de detectar el virus.
- f. **Fortalecer la transparencia de los mercados y el diálogo.** La transparencia de los mercados mundiales desempeña un papel fundamental cuando los mercados de productos básicos agrícolas se enfrentan a condiciones de incertidumbre y deben adaptarse a las crisis que afectan a la oferta y la demanda. Iniciativas como el Sistema de información sobre el mercado agrícola (SIMA) del Grupo de los Veinte (G-20) persiguen aumentar esta transparencia mediante la provisión de evaluaciones de los mercados objetivas, oportunas y actualizadas que permitan adoptar decisiones fundamentadas sobre políticas. A través de su Foro de respuesta rápida, el SIMA también proporciona una plataforma única para el diálogo sobre políticas y la coordinación de estas entre los miembros (entre ellos la Federación de Rusia y Ucrania). El diálogo sobre políticas y la coordinación de estas son necesarios para reducir al mínimo las perturbaciones y conseguir que los mercados internacionales sigan funcionando adecuadamente y que el comercio se realice de manera eficiente a fin de satisfacer la demanda mundial y salvaguardar la seguridad alimentaria.