



¿Quién gobierna ahora la seguridad alimentaria? ¿Por qué la respuesta de Pekín es tan importante?. Por Genevieve Donnellon-May.

Posted on Agosto 12, 2026

La gobernanza alimentaria mundial está cada vez más dispersa entre instituciones y marcos superpuestos. Pocos países están mejor posicionados que China para tender puentes entre ellos, pero la cuestión crucial sigue siendo si Pekín decide hacerlo.

Por Genevieve Donnellon-May.

¿Quién gobierna la seguridad alimentaria mundial cuando el garante tradicional del mundo se retira y ningún actor lo reemplaza por completo?

Tres acontecimientos ocurridos en los últimos 18 meses han hecho que esta cuestión sea cada vez más urgente. En la cumbre de los BRICS de 2024, Rusia obtuvo el respaldo —incluso del presidente chino Xi Jinping— para una propuesta de intercambio de granos de los BRICS destinada a desarrollar acuerdos comerciales agrícolas alternativos. En 2025, Estados Unidos congeló casi toda la ayuda alimentaria

exterior, debilitando su papel tradicional en la asistencia humanitaria. Más recientemente, China elevó la seguridad alimentaria a un nivel superior en su XV Plan Quinquenal (2026-2030) y la convirtió en una prioridad de su presidencia de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en 2026.

Estos acontecimientos indican que la gobernanza alimentaria mundial ya no se basa en una única arquitectura multilateral, sino que está cada vez más dispersa entre instituciones superpuestas, marcos regionales, iniciativas minilaterales y asociaciones bilaterales.

China se sitúa en el centro de este panorama en constante evolución. Como mayor importador agrícola del mundo, tiene un interés estructural en sistemas alimentarios estables, abiertos y resilientes, al tiempo que busca acuerdos bilaterales que fortalezcan su propia seguridad de suministro. Pocos países operan en tantos niveles de gobernanza alimentaria contemporánea, desde la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) hasta la ASEAN, los BRICS, la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) y la APEC.

De cara a la cumbre de la APEC que se celebrará en Shenzhen en noviembre de 2026, la cuestión central no es quién sustituirá a Estados Unidos, sino si China utilizará su posición única en diferentes niveles para fortalecer la coordinación o si permitirá que la fragmentación defina el orden alimentario mundial emergente.

Del consenso multilateral a la gobernanza fragmentada

Durante gran parte del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, la seguridad alimentaria mundial se basó en una arquitectura multilateral ampliamente coherente. Instituciones como la FAO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Sistema de Compensación para los Alimentos (SCC) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) vincularon colectivamente la ayuda humanitaria, el desarrollo agrícola y el comercio basado en normas, reflejando la premisa compartida de que la seguridad alimentaria se gestiona mejor mediante la cooperación internacional que mediante la competencia geopolítica.

Ese consenso ahora está en entredicho. El desmantelamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) por parte de la administración Trump y su retirada de la ayuda alimentaria exterior en 2025 no solo indicaron una reducción de la financiación humanitaria, sino también un retroceso del liderazgo político que durante mucho tiempo había sustentado el sistema.

Las consecuencias son evidentes. Según el PMA, la agencia recaudó 6.500 millones de dólares el año pasado —una caída del 33 % con respecto a los 9.800 millones de dólares previstos para 2024—, lo que ha obligado a realizar importantes recortes en las operaciones de emergencia desde Afganistán hasta la República Democrática del Congo. Al mismo tiempo, las instituciones de desarrollo, como el Banco Mundial

y el FIDA, se enfrentan a crecientes limitaciones de financiación.

El resultado es una difusión institucional: las organizaciones multilaterales siguen siendo indispensables, pero cada vez operan más junto con acuerdos bilaterales, regionales y minilaterales impulsados por diferentes prioridades estratégicas, lo que crea las condiciones en las que el papel de China adquiere una importancia estructural.

La estrategia de gobernanza alimentaria multinivel de China

El creciente papel de China en la gobernanza alimentaria se debe en gran medida a una necesidad estructural. En 2024, importó alrededor de 105 millones de toneladas de soja —aproximadamente el 60 % del comercio mundial—, además de grandes volúmenes de cereales y aceites comestibles. Esta dependencia deja a Pekín muy expuesta a los impactos climáticos, las tensiones geopolíticas y las interrupciones en el suministro, lo que refuerza su gran interés en la estabilidad de los mercados alimentarios internacionales.

Este papel cada vez más importante en la gobernanza alimentaria refleja la alineación del compromiso institucional con las prioridades estratégicas nacionales. Desde que Qu Dongyu, ex viceministro de Agricultura y Asuntos Rurales de China, asumió el cargo de director general de la FAO en agosto de 2019 —y fue reelegido sin oposición en julio de 2023 para un mandato que se extenderá hasta julio de 2027—, China ha ganado mayor visibilidad dentro del sistema alimentario de la ONU, al tiempo que ha ampliado la cooperación Sur-Sur mediante el Fondo Fiduciario de Cooperación Sur-Sur FAO-China de 130 millones de dólares, los centros de tecnología agrícola y los programas de desarrollo de capacidades. El Diálogo Global Sur sobre Agricultura de noviembre de 2025 vinculó aún más estas plataformas globales con las alianzas de desarrollo más amplias de China.

La política interna refuerza este compromiso externo. El Libro Blanco del Consejo de Estado de 2019 compromete explícitamente a China a participar activamente en la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria, lo que refleja la opinión de que la resiliencia interna depende de la estabilidad internacional.

Esta misma lógica se aplica a la diplomacia regional y bilateral. China ha institucionalizado la cooperación agrícola con la ASEAN mediante más de 40 acuerdos y más de 300 proyectos de cooperación técnica, enmarcados en el Plan de Acción ASEAN-China (2026-2030). Además, Pekín ha firmado acuerdos de cooperación agrícola y pesquera con más de 80 países socios de la Iniciativa de la Franja y la Ruta y ha impulsado más de 650 proyectos de inversión agrícola.

Gobernanza alimentaria fragmentada

La creciente implicación de China se ha desarrollado paralelamente a un cambio más amplio en la

gobernanza alimentaria mundial: el auge de acuerdos paralelos que operan junto a las instituciones multilaterales establecidas, en lugar de sustituirlas.

La propuesta de la Bolsa de Granos de los BRICS ilustra esta tendencia. Diseñada para desarrollar acuerdos comerciales agrícolas alternativos entre los miembros de los BRICS, Pekín la ha presentado como una herramienta para la cooperación económica y el desarrollo del mercado. Otros, sin embargo, la ven como parte de un esfuerzo más amplio para reducir la dependencia de los precios de las materias primas y la infraestructura financiera dominados por Occidente.

Independientemente de si se implementa o no, la propuesta subraya un cambio más amplio: los alimentos se consideran cada vez más un activo económico estratégico, lo que sitúa a China simultáneamente en ambos lados del espectro de la gobernanza: defensora del libre comercio en la APEC y signataria de un acuerdo que, según algunos, está diseñado para eludir ese sistema.

Otros actores importantes están impulsando estrategias de cobertura similares. Rusia ha utilizado las exportaciones agrícolas, en particular la dependencia de los cereales, como instrumento de influencia geopolítica en África. Los estados del Golfo han ampliado las inversiones de sus fondos soberanos en tierras agrícolas en el extranjero, especialmente en Sudán y Etiopía, junto con reservas estratégicas y fuentes de abastecimiento diversificadas fuera de los marcos multilaterales.

Si bien las organizaciones internacionales relacionadas con la alimentación pueden seguir desempeñando un papel importante (como la coordinación humanitaria) que ningún acuerdo bilateral o minilateral ha logrado replicar a gran escala, su autoridad formal está cada vez más desfasada con los mecanismos paralelos que configuran los resultados en materia de seguridad alimentaria.

*Genevieve Donnellon-May es asesora en geopolítica y estrategia global, interesada en la gobernanza regional de los recursos (tierra, energía, agua) y los conflictos ambientales en Asia. Actualmente, es analista para Asia-Pacífico en The Red Line e investigadora en el Centre for Dialogue and Global Affairs. También es investigadora afiliada al Institute for Security and Development Policy en Suecia, al Center for China Analysis del Asia Society Policy Institute y becaria Vasey no residente en el Pacific Forum.