S

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 Объединенных Наций | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura | منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

COMITÉ DE PROBLEMAS DE PRODUCTOS BÁSICOS

72.º período de sesiones

Roma, 26-28 de septiembre de 2018

EL ESTADO DE LOS MERCADOS DE PRODUCTOS BÁSICOS AGRÍCOLAS (SOCO), 2018
COMERCIO AGRÍCOLA, CAMBIO CLIMÁTICO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

Resumen

Se prevé que el cambio climático tendrá repercusiones cada vez más negativas en muchas regiones del mundo. Es probable que el sector agrícola de las regiones y los países de latitudes bajas sea el más afectado, mientras que en los de climas templados podrían incluso producirse efectos positivos. Estos efectos desiguales en diferentes regiones y países, y los correspondientes cambios en la producción y disponibilidad de alimentos, afectarán a los flujos de comercio internacional y las rutas comerciales.

En la edición de 2018 de *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas* (SOCO) se intenta profundizar el debate sobre el amplio abanico de instrumentos de política de los que disponen los encargados de formular políticas a la hora de aplicar el Acuerdo de París sobre el cambio climático. Se examina la manera en que las diversas formas de ayuda interna y medidas comerciales guardan relación con la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, la manera en que podría recurrirse a ellas en el futuro y la manera en que las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) configuran las opciones en materia de políticas.

Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse más documentos en el sitio www.fao.org.

MX619/s

CCP 72

Medidas que se proponen al Comité

Se invita al Comité a tomar nota del contenido de este documento y de las conclusiones de la edición de 2018 del SOCO, a debatirlos y a considerar los siguientes puntos para adoptar medidas adicionales:

- considerar y reconocer la función del comercio agrícola en la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, así como su contribución con vistas a lograr la seguridad alimentaria mundial, promover la productividad agrícola en todo el mundo y potencialmente reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial;
- subrayar la necesidad de facilitar el diálogo sobre políticas relativas a cuestiones comunes al Acuerdo de París y a los acuerdos de la OMC, a fin de reforzar la función de apoyo mutuo de estos acuerdos multilaterales;
- recalcar la necesidad de emprender un análisis más detallado de las implicaciones del comercio y las políticas conexas para lograr los objetivos en materia de seguridad alimentaria y nutrición, así como para alcanzar el objetivo del Acuerdo de París de contener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 ºC.

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

George Rapsomanikis
Economista superior
División de Comercio y Mercados (EST)
Correo electrónico: george.rapsomanikis@fao.org

I. Introducción

1. Cada vez hay más pruebas de que el cambio climático tendrá efectos desiguales y desproporcionados en la producción agrícola de las distintas regiones del mundo. Se prevé que las temperaturas más elevadas y los cambios en las precipitaciones tendrán un efecto negativo en los sectores agrícolas de los países que se encuentran en las zonas de latitudes bajas de África, América Latina y Asia, muchos de los cuales ya padecen inseguridad alimentaria y malnutrición. Al mismo tiempo, es probable que el cambio climático produzca efectos positivos en las regiones con climas templados, donde temperaturas más cálidas y temporadas de crecimiento de mayor duración beneficiarán a la agricultura.

2. El comercio internacional tiene el potencial de transferir alimentos de las regiones con excedentes a las regiones deficitarias, ayudando a los países a adaptarse al cambio climático y contribuyendo a la seguridad alimentaria. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) subrayan la función del comercio. Ambos acuerdos abogan por un sistema justo y transparente de comercio internacional para contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y contener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 ºC.

3. La edición de 2018 de *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas* (SOCO) ofrece un análisis en profundidad de las cuestiones comunes al Acuerdo de París y los acuerdos de la OMC, con miras a lograr una mayor claridad y proporcionar orientación sobre las opciones de políticas que podrían fortalecer la función de apoyo mutuo de esos acuerdos para afrontar el cambio climático y la inseguridad alimentaria. Es preciso adoptar medidas normativas de amplio espectro para fortalecer la función del comercio, con vistas a lograr la seguridad alimentaria y promover la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos. Los efectos desiguales del cambio climático en todo el mundo y sus consecuencias para el comercio agrícola, especialmente en el caso de los países en desarrollo, subrayan la necesidad de aplicar un enfoque equilibrado a las políticas, que deberían potenciar la función adaptativa del comercio mientras prestan apoyo a los más vulnerables.

II. Novedades en materia de comercio agrícola

4. En los últimos años, los mercados agrícolas mundiales se han caracterizado por la importancia cada vez mayor de las economías emergentes. En las dos últimas décadas, el rápido crecimiento económico y el aumento de los ingresos *per capita* en esas economías alimentaron la demanda de productos agrícolas, lo cual, sumado al gran tamaño de su población, ha conducido a un incremento notable de las importaciones agrícolas. En las exportaciones agrícolas se observan pautas similares que indican la presencia creciente de las economías emergentes en los mercados agrícolas mundiales, lo cual pone de relieve el ritmo del cambio estructural en la senda del desarrollo y las mejoras en la productividad agrícola.

5. Una característica clave de la mayor participación de los países de ingresos bajos y medianos en los mercados agrícolas mundiales ha sido el rápido crecimiento del comercio Sur-Sur. Para 2015, alrededor de la mitad del comercio de los países de ingresos medianos y bajos tenía lugar con otros países “del Sur”. Al mismo tiempo, la dinámica cambiante del comercio revela nuevos desafíos, en particular en los países menos adelantados, donde el lento crecimiento de la productividad agrícola en relación con el ritmo de crecimiento de la población ha convertido en importadores netos a algunos países que antes eran exportadores netos o ha afianzado la posición importadora neta de otros —cuestión particularmente importante dada la importancia que reviste la agricultura para la economía, el empleo y la seguridad alimentaria en estos países—.

6. Desde comienzos del siglo XXI, la expansión del comercio agrícola se ha visto facilitada también por un mejor acceso a los mercados, gracias a la aplicación de tipos arancelarios medios más bajos, a medida que los países se esforzaban por cumplir sus compromisos en virtud del Acuerdo de la OMC sobre la Agricultura, de 1995. Los acuerdos comerciales bilaterales y regionales, así como los cambios en las políticas internas, también han ayudado a mejorar el acceso a los mercados. Asimismo, la ayuda interna que distorsiona el comercio en los principales países desarrollados ha disminuido desde 2000, al tiempo que se ha reducido notablemente el uso de subvenciones a la exportación. La aplicación de la decisión adoptada en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Nairobi en diciembre de 2015 para eliminar las subvenciones a la exportación de productos agrícolas debería contribuir a una mayor igualdad de condiciones en el comercio agrícola.

III. Efectos del cambio climático en la seguridad alimentaria y función del comercio internacional

7. El clima afecta a la agricultura por diversas vías, y los efectos del cambio climático variarán notablemente según los cultivos y regiones y a lo largo del tiempo. A corto plazo, se prevé que la probabilidad cada vez mayor de fenómenos extremos —tales como sequías, inundaciones y tormentas— con efectos potencialmente perjudiciales en los cultivos y el ganado afectará a la producción. A largo plazo, se prevé que el aumento de las temperaturas afectará negativamente a los rendimientos en la mayoría de las regiones tropicales, mientras que podría beneficiar a los rendimientos en las regiones templadas.

8. En consecuencia, el cambio climático podría agravar las desigualdades existentes y aumentar aún más la brecha entre los países desarrollados (ubicados en su mayoría en zonas templadas) y los países en desarrollo (que se encuentran principalmente en los trópicos). Esto significa que los países de África, América Latina y Asia, muchos de los cuales ya padecen pobreza, inseguridad alimentaria y diversas formas de malnutrición, correrán un riesgo desproporcionadamente alto.

9. Como los efectos del cambio climático serán específicos para cada lugar, con variaciones importantes entre los distintos cultivos y regiones, el comercio internacional podría desempeñar una función significativa a fin de facilitar la adaptación al cambio climático y promover la seguridad alimentaria mundial. A corto plazo, al trasladar alimentos de las zonas con excedentes a las zonas deficitarias, el comercio puede ser un mecanismo importante con el que hacer frente a los déficits de producción causados por fenómenos meteorológicos extremos, estabilizar los precios y promover la seguridad alimentaria. A largo plazo, el comercio internacional podría contribuir a ajustar eficientemente la producción agrícola en los distintos países y regiones. Además, al poner a disposición de los consumidores una mayor diversidad de alimentos, el comercio puede contribuir a mejorar la nutrición, en especial en las regiones donde es posible que los factores climáticos no permitan la producción de una gran variedad de cultivos.

IV. Comercio agrícola y cambio climático: el marco normativo

10. El año 2015 marcó la aprobación de dos iniciativas importantes que reconocieron la necesidad de que los países adoptasen medidas colectivas para promover el desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París de la CMNUCC.

11. En virtud de la flexibilidad otorgada a través del Acuerdo de París, la acción mundial por el clima se verá impulsada en gran medida por las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) de los países, es decir, marcos de políticas nacionales a través de los cuales los países comunican las medidas que se proponen adoptar en relación con el clima. La manera en que se persigan esos compromisos en la práctica —recurriendo a medidas que van desde subvenciones a normas— afectará, a su vez, a la producción, el comercio y las emisiones y, en algunos casos, tendrá que considerarse a la luz de las normas comerciales multilaterales.

12. No existe ningún conflicto fundamental entre las políticas relacionadas con el cambio climático y las normas comerciales multilaterales. En el Acuerdo de París se establece explícitamente que las medidas adoptadas para combatir el cambio climático no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción encubierta del comercio internacional. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se refuerza la idea de que un sistema comercial abierto, no discriminatorio y multilateral y las medidas de protección del medio ambiente y fomento del desarrollo sostenible pueden y deben apoyarse mutuamente.

13. En los acuerdos de la OMC se reconoce la importancia de los objetivos sociales y ambientales, en particular por medio del artículo XX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), relativo a las excepciones generales, que permite que los miembros adopten todas las medidas necesarias: "para proteger la moral pública"[1], "para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales"[2], o "relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales"[3]. Sin embargo, sigue sin probarse la aplicación de las normas en relación con la forma de tratar productos agrícolas idénticos que difieran únicamente en su huella de carbono.

14. Probablemente, el principal desafío al que se enfrentarán las políticas de adaptación y mitigación en el ámbito de la agricultura guarda relación con el principio de no discriminación, que prohíbe la discriminación, por ejemplo, de productos "similares" en todos los aspectos pero que difieren únicamente en su huella de carbono como resultado de procesos y métodos de producción diferentes. Dependiendo de su diseño y aplicación, diversas medidas, como subvenciones e impuestos, que podrían utilizarse para poner en práctica los compromisos asumidos en París siguen sin probarse en el contexto de las normas relativas al comercio, ya que podrían referirse a los procesos y los métodos de producción.

15. A este respecto, podrían celebrarse debates sobre las cuestiones comunes al Acuerdo de París y los acuerdos de la OMC, a fin de reforzar su enfoque de apoyo mutuo. Al mismo tiempo, el margen de acción normativa debería asimismo garantizar que las medidas nacionales no afecten negativamente a otros países ni restrinjan indebidamente el comercio y las inversiones, especialmente en los países en desarrollo.

V. El cambio climático y las medidas de ayuda interna

16. Las medidas de ayuda interna que distorsionan el comercio, como la sustentación de los precios de mercado y las subvenciones a los insumos, tienden a incrementar la producción. Aunque este tipo de medidas pueden incrementar la disponibilidad de alimentos en los mercados locales, también pueden dar lugar a excedentes que, en el caso de grandes países productores, pueden distorsionar el comercio. En el contexto del cambio climático, a menos que se adopten medidas encaminadas a mejorar la eficiencia de la agricultura respecto de las emisiones (es decir, a reducir las emisiones por unidad de producción), el aumento de la producción debido a la sustentación de los precios de mercado también se traduciría en un aumento del total de las emisiones de gases.

17. Numerosas medidas gubernamentales —relativas, entre otras cosas, a la investigación y el desarrollo, la extensión, la capacitación, la asistencia técnica y las inversiones— pueden promover no solo la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, sino también la seguridad alimentaria con efectos distorsionadores sobre el comercio mínimos o incluso nulos. Es fundamental invertir en cambios tecnológicos y promoverlos y facilitar la adopción por parte de los agricultores de prácticas agrícolas climáticamente inteligentes, no solo para fomentar el crecimiento de la productividad y promover la seguridad alimentaria, sino también para ayudar a reducir las emisiones por unidad de producción. No obstante, podrían ser necesarios esfuerzos adicionales para facilitar la adaptación y la mitigación en la agricultura. Por ejemplo, será difícil presentar nuevas tecnologías a un gran número de agricultores, que ya son reacios a los riesgos y se enfrentan a limitaciones e incentivos diferentes.

[1] Artículo XX a) del GATT.
[2] Artículo XX b) del GATT.
[3] Artículo XX g) del GATT.

18. Como es probable que el cambio climático aumente la frecuencia y la gravedad de los fenómenos meteorológicos extremos, los seguros agrícolas serán cada vez más importantes para que los agricultores se protejan ante los riesgos climáticos. Sin embargo, los costos más elevados de los seguros convencionales basados en indemnizaciones en comparación con otras estrategias de gestión del riesgo, como la diversificación de los ingresos, hace que los seguros sean inasequibles, especialmente para los pequeños agricultores familiares. Dado que los mercados de seguros no suelen ser viables desde el punto de vista comercial debido a los altos costos, las innovaciones en los planes de seguros, tales como, por ejemplo, programas indexados de seguros contra las inclemencias meteorológicas que reducen los costos, son esenciales para promover inversiones que permitan un aumento sostenible de la productividad agrícola.

19. En muchos países en desarrollo, el gasto en alimentos es una parte considerable del gasto total de los consumidores y la subida repentina de los precios a corto plazo a causa de una disminución de la producción inducida por el clima puede tener consecuencias graves para la seguridad alimentaria, especialmente para las personas pobres y vulnerables. En este contexto, las existencias de alimentos pueden contribuir a la adaptación al cambio climático.

20. Los particulares mantienen reservas de acuerdo con sus expectativas sobre los precios, comprando alimentos cuando los precios son bajos y liberando las existencias en el mercado cuando son altos. De esta manera, las existencias tienden a amortiguar los efectos de las fluctuaciones de la oferta. Los programas de constitución de existencias públicas tienen una larga trayectoria. En muchos casos, su objetivo primordial es garantizar la seguridad alimentaria y hacer frente a la escasez de alimentos durante emergencias. En otros casos, las reservas de estabilización —es decir, programas de constitución de existencias públicas de gran envergadura que operan por medio de adquisiciones internas para estabilizar los precios en una franja determinada— se utilizan para sustentar los precios al productor.

21. Las reservas de estabilización a gran escala suelen ser costosas y, en algunos casos, pueden distorsionar los mercados internacionales si los gobiernos deciden deshacerse de las existencias a través de las exportaciones. A diferencia de esas reservas de estabilización, las reservas alimentarias públicas relativamente pequeñas que se diseñan exclusivamente para satisfacer las necesidades urgentes de alimentos reducen al mínimo los efectos distorsionadores al tiempo que contribuyen a mitigar los efectos de los déficits de producción. La probabilidad de que ese tipo de reservas alimentarias para casos de emergencia perturbe las actividades de almacenamiento del sector privado es menor y, si está asociado con mecanismos de protección social, puede dirigirse con eficacia a los grupos de población pobres y vulnerables.

VI. La función de las políticas comerciales en la adaptación y la mitigación

22. Los efectos del cambio climático en las ventajas comparativas de la producción agrícola de algunos países hacen que la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria quizá no siempre sea una estrategia eficiente.

23. Además de la aplicación de medidas que incrementen la productividad agrícola de manera sostenible, el buen funcionamiento de los mercados internacionales puede ofrecer una fuente fiable de alimentos y contribuir a mejorar la seguridad alimentaria.

24. A corto plazo, el comercio internacional puede ofrecer un mecanismo para abordar los déficits de producción provocados por fenómenos meteorológicos extremos. A largo plazo, el comercio puede contribuir al ajuste eficiente de la producción agrícola en los distintos países. Con todo, a pesar de que el comercio puede contribuir a mejorar la seguridad alimentaria en el contexto del cambio climático, puede dar lugar a un aumento de la dependencia de las importaciones en los países en los que la agricultura se vea afectada de forma negativa.

25. Las políticas comerciales tienen importancia a la hora de promover la estabilidad de los mercados internacionales y reforzar su capacidad de amortiguación en el contexto del cambio climático. En particular, las iniciativas que adopten los países que cuentan con importantes volúmenes de exportaciones o importaciones en relación con el volumen del comercio mundial pueden tener un gran impacto en la inestabilidad de los precios internacionales. Por ejemplo, las restricciones a la exportación pueden contribuir a la inestabilidad de los precios internacionales, especialmente si se imponen cuando los precios mundiales están aumentando.

26. No obstante, la importancia de actuar con prudencia al aplicar políticas comerciales no se limita a los grandes actores del mercado. Por ejemplo, a menudo las fluctuaciones de la producción inducidas por el clima pueden presentar una correlación positiva en todos los países de una determinada región geográfica, agravando los efectos en el mercado internacional.

27. En el contexto del cambio climático y habida cuenta de las demandas que una población mundial en expansión y el incremento de los ingresos impondrán a los recursos agrícolas del planeta, en teoría el comercio también podría respaldar los esfuerzos de mitigación y contribuir a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) generadas por la agricultura a nivel mundial, si se garantiza que el aumento de la producción vaya acompañado de una mayor eficiencia en materia de emisiones. En la práctica, sin embargo, esto no es tan sencillo.

28. Por ejemplo, si un país pone en práctica políticas de mitigación que reducen las emisiones por unidad de producción, pero también incrementan los costos de producción y los precios internos, los productores nacionales se encontrarán en una situación de desventaja competitiva. Las importaciones de productos “similares” más baratos procedentes de socios comerciales que no aplican medidas de mitigación podrían desplazar a los productos nacionales.

29. Los productos “similares” importados de países que no aplican medidas de mitigación también pueden tener una mayor huella de carbono que los nacionales, lo que da lugar a mayores emisiones agregadas (o fugas de emisiones, es decir, emisiones generadas como resultado del incremento de la producción en otro lugar y del suministro de productos importados en el país que lleva a cabo iniciativas de mitigación). En consecuencia, la asunción unilateral de los costos de las emisiones en la agricultura, si bien está justificada, puede ser ineficaz sin una acción mundial concertada, si las importaciones procedentes de países que no llevan a cabo actividades de mitigación pueden simplemente desplazar a los productos nacionales con baja huella de carbono. El comercio puede conducir a una reducción de las emisiones a escala mundial, pero también a un aumento de las emisiones cuando sus costos no se incluyen en los precios.

30. En teoría, los países que realizan actividades de mitigación pueden tratar de reducir al mínimo la fuga de emisiones adoptando medidas comerciales. No obstante, los esfuerzos por abordar las diferencias en cuanto a la eficiencia respecto de las emisiones por medio de políticas comerciales deberían cumplir con las disposiciones de la OMC, como las que prevén el trato de nación más favorecida y reglamentan los niveles de los aranceles de importación y las que establecen la igualdad de trato nacional. Es preciso que las disciplinas comerciales se tengan en cuenta junto con la internalización del costo social de las emisiones.

31. El Acuerdo de París reconoce la necesidad de realizar una acción conjunta y aplicar enfoques cooperativos que entrañen el uso de resultados de mitigación de transferencia internacional[4] con carácter voluntario. No obstante, la falta de un mecanismo para determinar la huella de carbono de los productos agrícolas genera dificultades para que el sistema de comercio internacional desempeñe un papel en los esfuerzos de mitigación. El logro de un consenso sobre la manera de definir y calcular la huella de carbono y la adopción de medidas que faciliten el comercio de productos con una baja huella de carbono serían de utilidad para facilitar la labor de cooperación.

[4] Artículo 6, párr. 2, del Acuerdo de París.

VII. Obstáculos técnicos al comercio (OTC) y medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF)

32. El etiquetado de carbono podría ayudar a conformar las preferencias de los consumidores, contribuyendo a la transición hacia una economía con bajas emisiones. El etiquetado de carbono podría ofrecer una forma de plasmar la posición competitiva de los productos alimentarios y agrícolas en cuanto a las emisiones, y de orientar a los consumidores hacia la elección de los que produzcan bajas emisiones.

33. Si un país exigiera que todos los productos nacionales e importados se etiquetasen en función de su huella de carbono —dado que el etiquetado es obligatorio para los productos tanto nacionales como importados—, ello parecería estar en consonancia con las disposiciones relativas al trato nacional establecidas en el Acuerdo OTC. No obstante, dado que la huella de carbono no es, en esencia, una parte física de los productos (sino, más bien, una consecuencia del método de producción, elaboración y transporte), siguen sin probarse las consecuencias del requisito del Acuerdo OTC relativo al trato equitativo de la importación de productos “similares”.

34. A pesar de que las dificultades técnicas relacionadas con la medición de la huella de carbono de los productos agrícolas no son insuperables, es probable que el empleo de normas y etiquetado de carbono, y los requisitos conexos en materia de elaboración, seguimiento y verificación, impongan costos adicionales a los proveedores, lo cual podría suponer una carga en particular para los agricultores familiares y los pequeños elaboradores de alimentos en los países en desarrollo, quienes necesitarían ayuda y asistencia técnica para fortalecer su capacidad.

35. El cambio climático alterará la distribución de plagas y enfermedades y los flujos de comercio agrícola en formas que no se pueden predecir, aumentando la incertidumbre en torno a las amenazas sanitarias y fitosanitarias. La obligación de basar las MSF en principios científicos constituye un aspecto fundamental del Acuerdo MSF, pero las consecuencias sobre muchos procesos biológicos de distintos escenarios de cambio climático son simplemente desconocidas. La investigación científica sobre plagas y enfermedades y su comportamiento en un contexto de cambio climático se halla en una fase incipiente y las lagunas de los conocimientos acrecientan los desafíos que plantea la aplicación eficaz de MSF.

36. El número de MSF notificadas a la OMC ha venido aumentando constantemente, lo que refleja tanto un aumento de la transparencia como un aumento del número de MSF nuevas o modificadas. El cambio climático puede exigir, por tanto, que los miembros de la OMC adapten las propias MSF existentes o elaboren otras nuevas en respuesta a cambios en los riesgos de plagas o enfermedades y a la creciente incertidumbre sobre esos riesgos, contribuyendo así a una mayor actividad de reglamentación, lo cual podría obstaculizar el comercio, especialmente de los países en desarrollo, a menos que se establezcan infraestructuras adecuadas de evaluación de riesgos, vigilancia, seguimiento y diagnóstico, así como fronterizas.