



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

2018

VERSIÓN RESUMIDA

EL ESTADO DE
**LOS MERCADOS
DE PRODUCTOS
BÁSICOS AGRÍCOLAS**

**EL COMERCIO AGRÍCOLA,
EL CAMBIO CLIMÁTICO Y
LA SEGURIDAD ALIMENTARIA**

ÍNDICE

Este *booklet* recoge los mensajes clave y el contenido resumido de la publicación **El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2018**. Las figuras y recuadros son de dicha publicación.

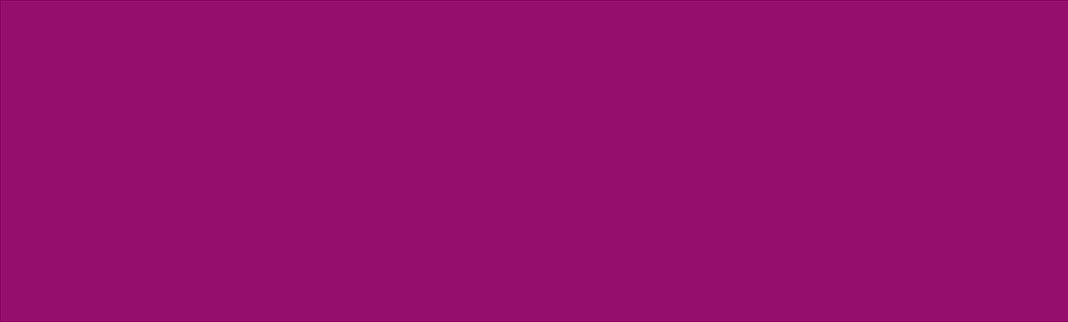
PRÓLOGO	4		
EL PRESENTE INFORME	7		
RESUMEN	8		
PARTE 1 EL COMERCIO AGRÍCOLA: DINÁMICA Y TENDENCIAS PRINCIPALES	13		
▶ FIGURA 1.1 El valor del comercio mundial de mercancías y el PIB mundial: tasas de crecimiento anual, 2000-2016	14		
▶ CUADRO 1.1 Principales importadores de productos agrícolas: participación en el valor total de las importaciones, 2016 y 2000	15		
▶ CUADRO 1.2 Principales exportadores de productos agrícolas: participación en el valor total de las exportaciones, 2016 y 2000	16		
PARTE 2 LOS VINCULOS ENTRE EL COMERCIO AGRÍCOLA, LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL CAMBIO CLIMÁTICO	17		
▶ CUADRO 2.1 El cambio climático y la seguridad alimentaria	18		
▶ FIGURA 2.3 Cambios en el comercio neto de productos agrícolas en 2050: escenario de cambio climático en relación con escenario de referencia (en miles de millones de USD, a precios constantes de 2011)	19		
PARTE 3 EL COMERCIO AGRÍCOLA Y EL CAMBIO CLIMÁTICO: ESTUDIO DEL MARGEN DE ACCIÓN NORMATIVA			21
▶ CUADRO 3.1 Ayuda interna total			22
PARTE 4 ADAPTARSE AL CAMBIO CLIMÁTICO Y MITIGAR SUS EFECTOS: POLÍTICAS DE MEDIDAS DE AYUDA INTERNAS			23
▶ CUADRO 4.2 Efectos de un impuesto de 20 USD por tonelada equivalente de carbono en determinados precios agrícolas de países seleccionados (aumento porcentual)			25
PARTE 5 ADAPTARSE AL CAMBIO CLIMÁTICO Y MITIGAR SUS EFECTOS: LA FUNCIÓN DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES			26
▶ FIGURA 5.2 Efectos de la apertura de los mercados en las posiciones comerciales netas en un contexto de cambio climático en 2050			27
PARTE 6 MEDIDAS NO ARANCELARIAS: REGLAMENTOS Y NORMAS			28
▶ RECUADRO 6.1 Estimación de la huella de carbono de los productos agrícolas			29

PRÓLOGO

No habrá un futuro sostenible si no se erradica la pobreza y el hambre. Garantizar la seguridad alimentaria para todos es tanto una función clave como un desafío para la agricultura, que se enfrenta a dificultades cada vez mayores: a medida que las poblaciones aumentan, se incrementa la urbanización y los ingresos crecen, el sector agrícola estará sometido a una presión creciente para satisfacer la demanda de alimentos inocuos y nutritivos. La agricultura tiene que generar trabajo digno y contribuir a la subsistencia de miles de millones de personas del medio rural en todo el mundo, especialmente en los países en desarrollo, donde se concentran el hambre y la pobreza. Además, el sector tiene una función importante que desempeñar para garantizar la sostenibilidad de los preciosos recursos naturales y la biodiversidad del planeta, en particular ante un clima que está experimentando alteraciones.

El cambio climático tendrá repercusiones cada vez más negativas en muchas regiones, siendo las latitudes bajas las más afectadas. Esto significa que los países de África, Asia y América Latina, muchos de los cuales ya padecen pobreza, inseguridad alimentaria y diversas formas de malnutrición, correrán un riesgo desproporcionadamente alto. En esas regiones la agricultura se verá afectada negativamente. En las regiones con climas templados, por otra parte, podrían verse efectos positivos, con climas más cálidos que beneficiarán a los sectores agrícolas. El cambio climático puede ensanchar la brecha económica entre los países desarrollados y los países en desarrollo. A menos que tomemos medidas urgentes para combatir el cambio climático, cabe esperar que el panorama mundial de la agricultura que veremos en el futuro sea muy diferente. El comercio agrícola también sufrirá cambios.

El comercio internacional tiene el potencial de estabilizar los mercados y reasignar alimentos de las regiones con excedentes a las regiones deficitarias, ayudando a los países a adaptarse al cambio climático y contribuir a la seguridad alimentaria. Sin embargo, debemos garantizar que la evolución y la expansión del comercio agrícola sean equitativas y sirvan para eliminar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en todo el mundo. Por esta razón, en los últimos años, la relación entre el



comercio agrícola y la seguridad alimentaria se ha convertido en una parte cada vez más importante tanto de los programas de comercio como de los de desarrollo.

Los países en desarrollo, en particular, necesitarán del apoyo de la comunidad internacional para facilitar sus esfuerzos de adaptación y mitigación en relación con el cambio climático y transformar la agricultura y los sistemas alimentarios de manera sostenible. Como ha puesto de manifiesto la crisis migratoria de los últimos años, ningún país está exento de verse afectado. Lo que sucede en una parte del planeta afectará sin duda a otras partes, y las políticas internas y externas deben tenerlo en cuenta.

El año 2015 marcó la llegada 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 sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Ambas iniciativas reflejan la evolución de los planteamientos en torno a los problemas mundiales y exigen un sistema justo y transparente de comercio internacional. En cuanto a la alimentación y la agricultura, el comercio puede desempeñar una función importante y contribuir a la consecución de los objetivos tanto de la Agenda 2030 como del Acuerdo de París.

La labor de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sustenta esos esfuerzos internacionales y se ve también orientada por ellos. Mediante su Estrategia sobre el cambio climático, la FAO ofrece soluciones de transformación para la adaptación y la mitigación en la agricultura en los planos mundial, nacional y local. La Organización trabaja asimismo en pro de la transparencia y la eficiencia de los mercados mundiales de productos agrícolas y presta apoyo a los Estados Miembros en la formulación y la aplicación de políticas agrícolas y comerciales que propicien la mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición. De esta manera, la labor de la FAO sustenta las deliberaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La presente edición de *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas* se centra en la compleja y poco explorada intersección entre el comercio agrícola, el cambio climático y la seguridad alimentaria. Está claro que no podemos combatir el hambre sin encontrar soluciones de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos en la agricultura y los sistemas alimentarios. También está claro que los efectos desiguales del cambio climático en las distintas regiones y países, y las correspondientes variaciones en la disponibilidad de alimentos y el acceso a estos, afectarán a las pautas del comercio internacional y las rutas comerciales.

En virtud del Acuerdo de París, muchos países se han comprometido a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero también en el sector agrícola, uno de los principales contribuyentes al cambio climático. En noviembre de 2017, en ocasión de la 23.ª Conferencia de las Partes de la CMNUCC, se iniciaron las consultas colectivas sobre enfoques para abordar la vulnerabilidad de la agricultura al cambio climático en el marco de la Labor conjunta de Koronivia sobre la agricultura.

Este informe sustenta esos debates al ofrecer un análisis en profundidad del 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 el hambre. Es preciso adoptar medidas de amplio espectro para garantizar que el comercio contribuya a los esfuerzos encaminados a lograr la seguridad alimentaria y promover la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos. El desigual impacto 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.

Será fundamental formular y aplicar políticas que dirijan la producción agrícola mundial hacia una vía más sostenible, protejan a los países y las regiones más vulnerables y, al mismo tiempo, faciliten la contribución del comercio al logro del ODS 2 si queremos ver un mundo libre de hambre y malnutrición para 2030.



José Graziano da Silva
Director General de la FAO

EL PRESENTE INFORME

En la edición de 2018 de *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas* se intenta profundizar en 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. 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 OMC configuran las opciones en materia de políticas.

El informe explora las opciones que ofrece el punto de encuentro entre el Acuerdo de París, un marco que permite flexibilidad a la hora de establecer metas y elegir intervenciones, y los acuerdos de la OMC, que se basan en normas específicas encaminadas a reducir al mínimo las distorsiones de la producción y el comercio. Como tal, en él se examina la mejor manera de fortalecer la función de apoyo mutuo de esos acuerdos multilaterales.

RESUMEN

EL CAMBIO CLIMÁTICO AFECTARÁ A LA AGRICULTURA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN MUCHOS PAÍSES

El cambio climático tendrá importantes consecuencias para la agricultura y la seguridad alimentaria. Se prevé que para mediados de este siglo, las temperaturas medias más elevadas, los cambios en las precipitaciones, el aumento del nivel del mar y el incremento de la frecuencia y la intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos, así como la posibilidad de mayores daños ocasionados por plagas y enfermedades, no solo afectarán a la producción agrícola y ganadera, sino también a la pesca y la acuicultura.

Estos efectos serán desiguales en las distintas regiones y países. En las regiones de latitudes bajas, donde se encuentra la mayoría de los países en desarrollo y los países menos adelantados, la agricultura ya puede verse afectada negativamente por el cambio climático, en concreto debido a una mayor frecuencia de sequías e inundaciones. En el caso de los países en desarrollo, el cambio climático podría exacerbar los problemas relativos a la seguridad alimentaria que ya padecen.

Los efectos del cambio climático serán específicos para cada lugar, con variaciones importantes entre los distintos cultivos y regiones. Las

regiones áridas y semiáridas estarán expuestas a precipitaciones aún menores y a temperaturas aún más elevadas y, por consiguiente, padecerán pérdidas de rendimiento. Por el contrario, se prevé que los países de las zonas templadas, muchos de los cuales tienen economías desarrolladas, disfruten de una meteorología más cálida durante sus temporadas de crecimiento. Como resultado, el cambio climático podría agravar las desigualdades existentes y aumentar aún más la brecha entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

EL COMERCIO AGRÍCOLA PUEDE CONTRIBUIR A LOS ESFUERZOS DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO Y MITIGACIÓN DE SUS EFECTOS

Desde comienzos del siglo XXI, las pautas del comercio agrícola han evolucionado en consonancia con el crecimiento económico en las economías emergentes. En los años venideros, el comercio agrícola podría seguir experimentando cambios a causa de los efectos desiguales y desproporcionados del cambio climático en los sectores agrícolas de todo el mundo. A medida que el cambio climático vaya alterando la ventaja comparativa y la competitividad de la agricultura en las distintas regiones y países, algunas naciones podrían verse perjudicadas mientras que otras podrían verse beneficiadas.

El comercio internacional podría desempeñar una función muy importante en los esfuerzos de adaptación, contribuyendo a la seguridad alimentaria en muchos países. A corto plazo, al trasladar alimentos de las zonas con excedentes a las zonas deficitarias, el comercio puede ser un mecanismo importante para hacer frente a los déficits de producción causados por fenómenos meteorológicos extremos. A largo plazo, el comercio internacional podría contribuir a ajustar eficientemente la producción agrícola en los distintos países.

La integración de los mercados agrícolas mundiales debería reforzar la función adaptativa del comercio en términos de aumento de la disponibilidad de los alimentos y del acceso a estos en los países que resultarán afectados negativamente por el cambio climático. No obstante, la integración de los mercados agrícolas mundiales afectaría también a la distribución de pérdidas y ganancias entre productores y consumidores. Los pequeños agricultores familiares de las regiones de latitudes bajas podrían verse perjudicados, mientras que los consumidores de alimentos podrían verse beneficiados. Se prevé un resultado inverso en las regiones templadas.

La idoneidad de las políticas agrícolas y comerciales es importante para fortalecer la función adaptativa del comercio y equilibrar los objetivos múltiples del sector. La agricultura no solo tiene que adaptarse a los efectos del cambio climático, sino que también tiene que reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Al mismo tiempo, para satisfacer la creciente demanda, en 2050 la agricultura tendrá que producir casi un 50% más de alimentos, piensos y biocombustibles que en 2012. Uno de los principales retos para el futuro será el de producir más con menos, al tiempo que se preservan los recursos naturales y se mejoran los medios de vida de los pequeños agricultores familiares.

Los cambios transformadores en los sistemas agrícolas y alimentarios parecen ser factibles desde los puntos de vista técnico y económico. Las medidas de ayuda interna y las políticas comerciales pueden promover el incremento de la productividad y garantizar que el sistema internacional de comercio sea abierto, justo y transparente. Al mismo tiempo, esas políticas deberían ayudar tanto a la agricultura como al comercio a adaptarse al cambio climático y mitigar sus efectos.

El hambre y la malnutrición, la pobreza, y el cambio climático deben abordarse conjuntamente para alcanzar el ODS 2, consistente en poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. Los mecanismos y acuerdos multilaterales permiten una acción colectiva mundial y fomentan la correspondencia de objetivos múltiples, como: erradicar el hambre; lograr una agricultura sostenible; fortalecer la cooperación y las asociaciones de ámbito mundial en lo referente al comercio, y luchar contra el cambio climático.

ACUERDOS MULTILATERALES: LA FUNCIÓN DE APOYO MUTUO DEL ACUERDO DE PARÍS Y LOS COMPROMISOS DERIVADOS DE LA OMC RESPECTO DE LA AGRICULTURA

El Acuerdo de París sobre el Cambio Climático de 2015 estableció el objetivo de contención del aumento de la temperatura media mundial a largo plazo muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que así se reducirían notablemente los riesgos y efectos del cambio climático. El Acuerdo también permite que cada país determine sus propias metas y lo que considera su contribución justa para limitar el aumento de la temperatura media mundial. Las metas, y el enfoque general para alcanzarlas, se reflejan en las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN), un componente esencial del Acuerdo.

Hay una clara voluntad de los países de responder al cambio climático mediante la inversión en los sectores agrícolas y su transformación. Los países en desarrollo, en particular, destacan en sus CDN la importancia que revisten la agricultura y la seguridad alimentaria para la adaptación; algunos países precisan que los sectores agrícolas son importantes para sus metas de mitigación. No obstante, las CDN siguen siendo genéricas y, en su mayoría, no incluyen políticas específicas.

Gran parte de la labor de traducir el Acuerdo de París y las CDN en intervenciones concretas relacionadas con el clima en el ámbito de la agricultura está en proceso de realización. Hay una amplia gama de instrumentos de política a disposición, desde inversiones en tecnologías innovadoras hasta subvenciones que proporcionan incentivos a los agricultores para que adopten prácticas de agricultura climáticamente inteligente, y desde normativas para reducir las emisiones procedentes de las actividades agrícolas a impuestos al carbono. La mayoría de estos instrumentos de política está prevista en los acuerdos de la OMC, especialmente en el Acuerdo sobre la Agricultura, que tiene por objeto limitar el efecto distorsionador de las medidas de apoyo a la producción y el comercio, y establecer un sistema comercial justo y no discriminatorio que potencie el acceso a los mercados y mejore los medios de vida de los agricultores de todo el mundo. El desafío será fortalecer la función de apoyo mutuo del Acuerdo de París y los acuerdos de la OMC.

LAS POLÍTICAS PARA COMBATIR EL CAMBIO CLIMÁTICO Y PROMOVER EL DESARROLLO Y EL COMERCIO AGRÍCOLAS DEBERÍAN INTEGRARSE

En principio, no existe ningún conflicto fundamental entre las políticas establecidas con arreglo a los marcos internacionales sobre el cambio climático y las normas comerciales. Las medidas dirigidas a promover las actividades de adaptación y mitigación en la agricultura serán parte de un sistema más amplio de políticas agrícolas y de seguridad alimentaria y, por tanto, estarán sujetas a las normas y disciplinas del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. Pueden lograrse avances significativos en lo que respecta a la adaptación y la mitigación a través de medidas que no distorsionen el comercio como, por ejemplo, un mayor gasto en tecnologías innovadoras, invirtiendo en su adopción y en la extensión de prácticas agrícolas climáticamente inteligentes que promuevan la productividad, se adapten al cambio climático e incrementen la absorción de carbono. El gasto en programas ambientales y servicios ecosistémicos que pueden reducir los efectos externos negativos de las emisiones generadas por la producción agrícola constituye otra medida que supone una distorsión mínima o nula de la producción y el comercio.

Si bien medidas como la sustentación de los precios de mercado y algunos tipos de subvenciones a los insumos pueden distorsionar el comercio, algunas subvenciones climáticamente inteligentes bien orientadas pueden ser un instrumento eficaz para ofrecer

incentivos a los agricultores de modo que adopten tecnologías y prácticas que promuevan la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, o que obtengan un seguro que los proteja de los riesgos inherentes a los fenómenos meteorológicos extremos. Las políticas de ese tipo pueden dar un estímulo climáticamente inteligente a la agricultura y ser eficaces a la hora de abordar las compensaciones de factores entre los objetivos en materia de seguridad alimentaria y aquellos relacionados con el cambio climático.

La eficacia del apoyo climáticamente inteligente que se preste a los agricultores también puede mejorar la ventaja comparativa de la agricultura en los países que se verán afectados negativamente por el clima cambiante, permitiéndoles que ganen en competitividad y logren un mejor equilibrio en el rendimiento de sus exportaciones e importaciones. Tales medidas serán decisivas para los países en desarrollo que puedan requerir un aumento considerable de sus importaciones netas de alimentos debido al cambio climático. Para los países que puedan estar sometidos a problemas graves inducidos por el clima, será necesario recurrir a redes de seguridad tanto en el plano internacional, para aliviar las posibles presiones en la financiación de las importaciones de alimentos, como en el plano nacional, a través de reservas alimentarias de emergencia y programas de protección social que se dirijan a los pobres y los vulnerables.

Las políticas comerciales pueden contribuir al buen funcionamiento de los mercados internacionales, de modo que los países que experimentan déficit de producción a causa de perturbaciones meteorológicas puedan recurrir a ellos a fin de garantizar la seguridad alimentaria. La integración de los mercados mundiales puede reforzar esta función del comercio en lo referente a la adaptación, en la medida en que las políticas comerciales se combinen con medidas e inversiones internas que sean inteligentes desde el punto de vista climático.

El comercio también podría ser fundamental en los esfuerzos de mitigación del cambio climático. Si el comercio pudiera emitir los indicadores necesarios para que los agricultores produjeran sus artículos con una baja huella de carbono, podrían reducirse las emisiones a escala mundial. En la práctica, ello exigiría la introducción de un impuesto al carbono (o una medida de mitigación equivalente) sobre los productos agrícolas a nivel nacional, junto a un ajuste arancelario correspondiente en la frontera para diferenciarlos de las importaciones con una alta huella de carbono. Aunque las disposiciones de la OMC ofrecen flexibilidad para las exenciones o excepciones al cumplimiento del principio de no discriminación, podrían surgir dificultades en la interpretación y la aplicación de estas disposiciones debido a la falta de una definición y una medición para la huella de carbono que hayan sido acordadas en el ámbito internacional. Sin embargo,

existen otras opciones, como el etiquetado de carbono en los productos agrícolas, que podrían influir en las preferencias de los consumidores y contribuir a reducir las emisiones procedentes de la agricultura.

Si bien es necesario lograr espacio suficiente para debatir en torno a las políticas que pudieran ser compartidas por la OMC y el Acuerdo de París, ninguna de ellas debería afectar negativamente a otros países, especialmente a los que están en desarrollo, imponiendo restricciones al comercio. A la hora de adoptar decisiones, los países desarrollados se encuentran en una posición muy diferente a la de los países en desarrollo de bajos ingresos. Esto es especialmente cierto para los países en desarrollo cuya agricultura se caracteriza por generar emisiones elevadas y se verá particularmente afectada por el cambio climático, tanto en cuanto a la producción como al aumento de plagas y enfermedades. Los distintos desafíos a los que se enfrentan los países desarrollados y en desarrollo están reconocidos en el Acuerdo de París y en los acuerdos de la OMC a través del principio de responsabilidades diferenciadas y respectivas capacidades, y el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, respectivamente.

Debatir y poner en práctica políticas de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos pondrá en marcha el cambio que requiere la agricultura para poder hacer frente a los desafíos de nuestro tiempo.

PARTE 1

EL COMERCIO AGRÍCOLA: DINÁMICA Y TENDENCIAS PRINCIPALES

PUNTOS CLAVE

➔ La función de las economías emergentes en los mercados agrícolas mundiales ha adquirido mayor importancia desde 2000. El aumento de los ingresos *per capita* y la reducción de la pobreza dieron impulso al consumo y a las importaciones de alimentos, mientras que la mayor productividad agrícola condujo a un incremento de las exportaciones.

➔ Los países en desarrollo participan cada vez más en los mercados internacionales. El comercio agrícola Sur-Sur también se ha expandido notablemente. En el caso de los países menos adelantados, las importaciones agrícolas han aumentado con mayor rapidez que las exportaciones.

LA EVOLUCIÓN DEL COMERCIO AGRÍCOLA: 2000-2016

Entre 2000 y 2016, el comercio agrícola mundial creció más del triple en términos de valor. En promedio, el comercio de productos agrícolas registró una tasa de crecimiento anual de más del 6%, pasando de 570 000 millones de USD en 2000 a 1.6 billones en 2016 (Figura 1.1). Esta tendencia se ha visto impulsada por el crecimiento económico —el producto

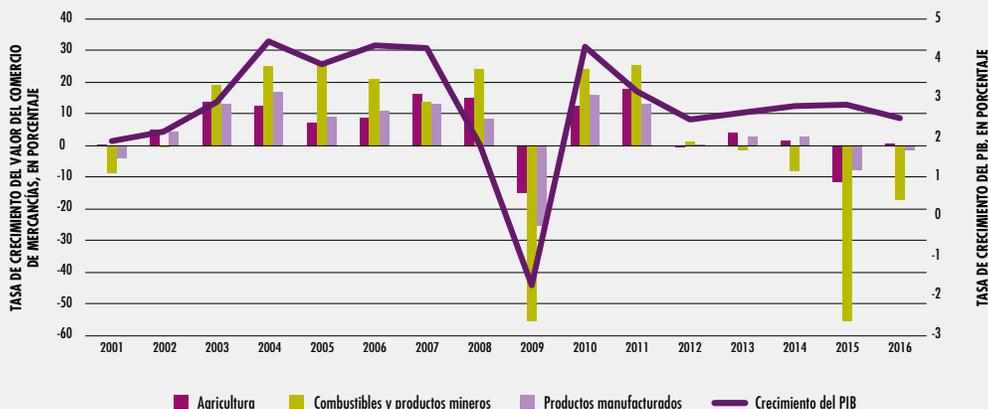
interno bruto (PIB) mundial también se ha duplicado desde 2000—, el crecimiento demográfico, los avances en el transporte, las tecnologías de la información y la comunicación, y las mejoras en el acceso a los mercados.

La importancia cada vez mayor de las economías emergentes ha sido uno de los acontecimientos principales en los mercados agrícolas mundiales desde 2000. La participación de China en las importaciones mundiales aumentó del 2,3 en 2000 al 8,2% en 2016, ubicándola en el tercer puesto en la clasificación de los primeros veinte importadores, después de los Estados Unidos de América y la Unión Europea (Cuadro 1.1).

Entre 2000 y 2016, la participación agregada en las importaciones mundiales de otras economías emergentes, como la Federación de Rusia, la India e Indonesia, ascendió del 3,4 al 5,2%. Si bien se registró una menor participación de las economías desarrolladas, como la Unión Europea y el Japón, en el valor total de las importaciones mundiales, estas se mantuvieron en los puestos superiores de la clasificación de los primeros veinte importadores.

Los cambios en los patrones de exportación ponen claramente de relieve la importancia cada vez mayor de las economías emergentes en los mercados agrícolas mundiales (Cuadro 1.2).

FIGURA 1.1
EL VALOR DEL COMERCIO MUNDIAL DE MERCANCIAS Y EL PIB MUNDIAL: TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL, 2000-2016



FUENTE: Los cálculos de la FAO se valen de estadísticas de la OMC e indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial. El comercio agrícola comprende los productos que figuran en el Anexo 1 del Acuerdo sobre la Agricultura, es decir, incluye los alimentos y las materias primas agrícolas y excluye la pesca y los productos forestales.

Aunque los exportadores tradicionales, como los Estados Unidos de América y la Unión Europea, siguen estando primeros en la clasificación en términos de participación respecto del valor total de las exportaciones, la participación del Brasil aumentó del 3,2 en 2000 al 5,7% en 2016. China se convirtió en el cuarto exportador más importante al incrementar su participación respecto del valor total de las exportaciones, que pasó del 3,0 en 2000 a casi el 4,2% en 2016.

La mayor participación de las economías emergentes en el comercio

agrícola mundial refleja el ritmo del cambio estructural en la senda del desarrollo. 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, condujo a un incremento considerable de las importaciones.

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, es decir, el comercio de productos agrícolas dentro del grupo de países de ingresos medianos y bajos. La participación de los países de ingresos medianos y bajos en las importaciones con procedencia de otros países de ingresos medianos y bajos ascendió del 41,9 en 2000 al 54,4% en 2015. En el mismo período, las exportaciones siguieron una tendencia similar.

TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

La expansión del comercio agrícola a partir de 2000 también se ha visto favorecida por la mejora del acceso a los mercados debida al Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, de 1995. El promedio de los niveles arancelarios aplicados disminuyó no solo a medida que los países cumplieron con los

CUADRO 1.1
PRINCIPALES IMPORTADORES DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS: PARTICIPACIÓN EN EL VALOR TOTAL DE LAS IMPORTACIONES, 2016 Y 2000

	2016		2000		
	Puesto	Porcentaje	Puesto	Porcentaje	
Unión Europea	1	39,1	Unión Europea	1	45,3
Estados Unidos de América	2	10,1	Estados Unidos de América	2	10,1
China	3	8,2	Japón	3	8,7
Japón	4	4,2	Canadá	4	2,8
Canadá	5	2,7	México	5	2,3
México	6	2	China	6	2,3
China, RAE de Hong Kong	7	1,9	China, RAE de Hong Kong	7	2
India	8	1,9	República de Corea	8	2
República de Corea	9	1,9	Federación de Rusia	9	1,7
Federación de Rusia	10	1,9	Arabia Saudita	10	1,2
Indonesia	11	1,4	Suiza	11	1,2
Viet Nam	12	1,3	Indonesia	12	1
Emiratos Árabes Unidos	13	1,2	Brasil	13	0,9
Malasia	14	1,1	Malasia	14	0,8
Australia	15	1	Egipto	15	0,8
Turquía	16	1	Turquía	16	0,8
Suiza	17	0,9	India	17	0,7
Singapur	18	0,9	Tailandia	18	0,7
Tailandia	19	0,9	Filipinas	19	0,6
Arabia Saudita	20	0,9	Argelia	20	0,6
Total		84,5	Total		86,5

FUENTE: Los cálculos de la FAO se valen de datos del programa Solución Comercial Integrada Mundial (WITS) (consultado en febrero de 2018). El comercio agrícola comprende los productos que figuran en el Anexo 1 del Acuerdo sobre la Agricultura.

compromisos asumidos en virtud del Acuerdo, sino también como resultado de acuerdos comerciales bilaterales y regionales y de cambios unilaterales en las políticas. Sin embargo, este promedio esconde una variación considerable de la protección de productos individuales en las fronteras de los distintos países. Son numerosos los países que han mantenido barreras bastante elevadas a las importaciones de productos como los

lácteos, el arroz y el azúcar, que desde siempre se han protegido mucho.

La puesta en práctica del acuerdo para eliminar las subvenciones a la exportación de productos agrícolas, en ocasión de la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Nairobi en diciembre de 2015 contribuirá a lograr una mayor igualdad de condiciones en el comercio, tanto para las economías emergentes como para los países en desarrollo.

CUADRO 1.2
PRINCIPALES EXPORTADORES DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS: PARTICIPACIÓN EN EL VALOR TOTAL DE LAS EXPORTACIONES, 2016 Y 2000

	2016		2000		
	Puesto	Porcentaje	Puesto	Porcentaje	
Unión Europea	1	41,1	Unión Europea	1	46,9
Estados Unidos de América	2	11	Estados Unidos de América	2	14
Brasil	3	5,7	Canadá	3	3,9
China	4	4,2	Australia	4	3,7
Canadá	5	3,4	Brasil	5	3,2
Argentina	6	2,8	China	6	3,0
Australia	7	2,5	Argentina	7	2,7
Indonesia	8	2,4	México	8	1,9
México	9	2,3	Nueva Zelanda	9	1,6
India	10	2,2	Tailandia	10	1,5
Tailandia	11	2,0	Malasia	11	1,4
Malasia	12	1,8	India	12	1,2
Nueva Zelanda	13	1,6	Indonesia	13	1,1
Viet Nam	14	1,3	Turquía	14	0,9
Turquía	15	1,3	Colombia	15	0,7
Federación de Rusia	16	1,1	Chile	16	0,7
Chile	17	0,9	Singapur	17	0,7
Singapur	18	0,8	Viet Nam	18	0,6
Suiza	19	0,7	Sudáfrica	19	0,6
Sudáfrica	20	0,7	Suiza	20	0,6
Total		89,8	Total		90,9

FUENTE: Los cálculos de la FAO se valen de datos del programa Solución Comercial Integrada Mundial (WITS) (consultado en febrero de 2018). El comercio agrícola comprende los productos que figuran en el Anexo 1 del Acuerdo sobre la Agricultura.

PARTE 2

LOS VÍNCULOS ENTRE EL COMERCIO AGRÍCOLA, LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

PUNTOS CLAVE

→ El cambio climático afectará a las regiones del mundo de manera desigual. Ya está afectando a los países vulnerables y supondrá una gran amenaza para su seguridad alimentaria.

→ El comercio agrícola puede contribuir a la adaptación al cambio climático y a garantizar la seguridad alimentaria. Puede respaldar los esfuerzos de adaptación al estabilizar los mercados y reasignar alimentos de las regiones con excedentes a las regiones deficitarias.

El cambio climático ralentizará la reducción del número de personas subalimentadas, lo cual contrarrestará en parte los efectos positivos del crecimiento económico en la seguridad alimentaria. La mayoría de los estudios de modelado apuntan a que el efecto probable del cambio climático sobre la seguridad alimentaria en el mundo tal vez resulte relativamente pequeño en comparación con el de otros factores como la población y el crecimiento del PIB. Sin embargo, debido a sus efectos desiguales, el cambio climático puede constituir un factor crítico para la seguridad alimentaria en algunas regiones.

El cambio climático también puede afectar a la nutrición. Los efectos que el cambio climático podría tener en las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria —disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad— se resumen en el [Cuadro 2.1](#).

A largo plazo, al alterar la ventaja comparativa de la agricultura en las distintas regiones, el cambio climático podría dar lugar a un cambio significativo en las estructuras de producción y a una reconfiguración del comercio internacional, lo cual puede afianzar o revertir la posición comercial neta de las regiones y los países.

CUADRO 2.1
EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Dimensión de la seguridad alimentaria	Efectos del cambio climático en la seguridad alimentaria	Horizonte temporal
Disponibilidad	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Disminución prevista de entre el 3 y el 10% del rendimiento promedio mundial de los cultivos de arroz, maíz y trigo por grado de calentamiento ▶ Repercusiones en el ganado a causa de una reducción de la cantidad/calidad de los piensos, la prevalencia de plagas y enfermedades, y el estrés físico; disminución del rendimiento y la calidad de carnes, huevos y leche ▶ Reducción de entre el 5 y el 10% en las posibles capturas de pescado en ecosistemas marinos tropicales 	Aparición lenta, a largo plazo
Acceso	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aumento de los precios de los alimentos ▶ Reubicación de la producción con repercusiones en los precios, los flujos comerciales y el acceso a los alimentos 	Aparición lenta, a largo plazo
Utilización	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Menor inocuidad de los alimentos debido a tasas más elevadas de proliferación microbiana con el aumento de las temperaturas ▶ Cultivos de menor calidad nutricional a causa de la disminución de las concentraciones de nitrógeno, proteínas, macro y micronutrientes en hojas y granos asociada al incremento de las concentraciones de dióxido de carbono y a un clima más cálido y variable 	Aparición lenta, a largo plazo
Estabilidad	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Daños a los cultivos y medios de vida ocasionados por fenómenos extremos (olas de calor, sequías, inundaciones, tormentas y otros) ▶ Perturbaciones en el comercio a corto plazo a causa de los efectos en los sistemas de transporte 	Fenómenos extremos, a corto plazo

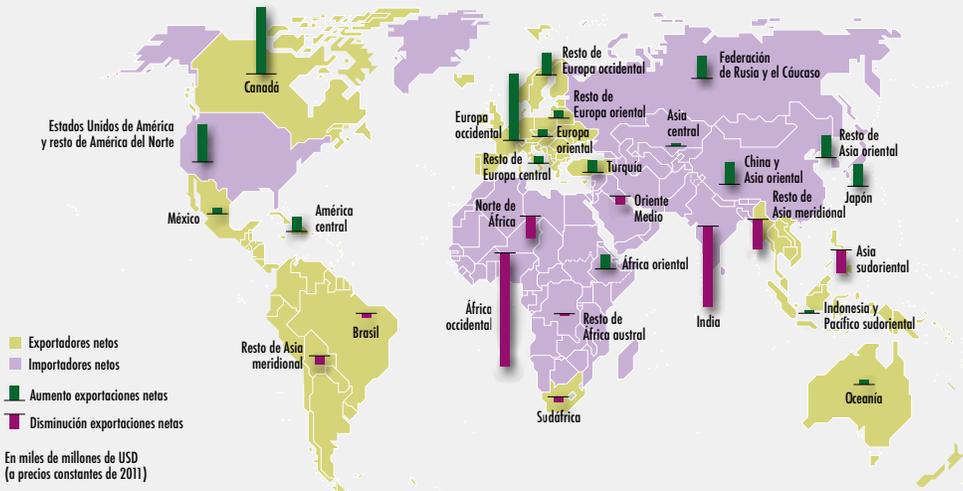
FUENTE: Basado en FAO (2016); Campbell *et al.* (2016), y Schmidhuber y Tubiello (2007).

Si bien algunas regiones pueden beneficiarse en cierta medida del cambio climático, como en las latitudes septentrionales, el PIB puede disminuir notablemente en África y Asia meridional.

Los efectos de un clima cambiante en el PIB pueden entenderse en gran medida como el efecto conjunto de dos factores

principales que influyen en este sentido. El primer factor guarda relación con la orientación y la magnitud de los efectos del cambio climático en lo que se refiere a las perturbaciones en el rendimiento de los cultivos inducidas por el clima. El segundo gira en torno a cuán importante es el sector de los cultivos herbáceos para la economía, lo cual se refleja en la proporción de esos cultivos

FIGURA 2.3
CAMBIOS EN EL COMERCIO NETO DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS EN 2050: ESCENARIO DE CAMBIO CLIMÁTICO EN RELACIÓN CON ESCENARIO DE REFERENCIA (EN MILES DE MILLONES DE USD, A PRECIOS CONSTANTES DE 2011)



NOTA: La frontera definitiva entre la República del Sudán y la República de Sudán del Sur no se ha determinado aún. Todavía no se ha determinado el estatus definitivo de la zona de Abyei.

FUENTE: Basado en los datos facilitados por Wageningen Economic Research, 2018. *Climate Change and Global Market Integration: Implications for global economic activities, agricultural commodities and food security*. Documento de antecedentes para el SOCO de 2018, Roma, FAO.

en relación con el valor de la producción de todos los sectores económicos.

A nivel global, las previsiones indican que la disminución de la producción agrícola ocasionada por el cambio climático dará lugar a una subida relativamente pequeña de los precios del mercado mundial de alimentos.

No obstante, en las distintas regiones, las diferencias en los precios de los alimentos variarán en función de los efectos desiguales del cambio climático en la producción agrícola y en la medida en que los países y las regiones se adapten al clima cambiante en términos de PIB, salarios y comercio.



HERAT, AFGANISTÁN

Cosecha de trigo en la Granja de Investigación Urdu Khan, donde se realizan una variedad de ensayos de purificación, producción y cultivo de semillas como parte de un proyecto de la FAO para cubrir las necesidades de los agricultores de mejorar la productividad agrícola y garantizar la seguridad alimentaria.

©FAO/Giulio Napolitano

PARTE 3

EL COMERCIO AGRÍCOLA Y EL CAMBIO CLIMÁTICO: ESTUDIO DEL MARGEN DE ACCIÓN NORMATIVA

PUNTOS CLAVE

→ En principio, no existe ningún conflicto fundamental entre las políticas relacionadas con el cambio climático y las normas comerciales multilaterales. Diversas disposiciones de la OMC pueden dar cabida a la aplicación de las políticas relacionadas con el clima del Acuerdo de París.

→ Existe margen para que los países persigan objetivos de protección del medio ambiente conforme a las normas de la OMC. Sin embargo, siguen sin probarse la interpretación y la aplicación de estas normas en relación con el trato de productos alimenticios idénticos que difieren únicamente en su huella de carbono. Una definición de “huella de carbono” acordada internacionalmente podría facilitar la aplicación de las políticas de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos.

→ Deberían celebrarse debates sobre los puntos de encuentro entre el Acuerdo de París y los acuerdos de la OMC, a fin de reforzar el enfoque de apoyo mutuo de ambos lados. Esto puede contribuir a reducir las emisiones provocadas por la agricultura a nivel mundial.

Los efectos desiguales del cambio climático en la producción agrícola de las distintas regiones impulsarán la función del comercio en la adaptación y en la contribución a la seguridad alimentaria. En gran medida, este potencial dependerá de un sistema de comercio que funcione bien y, por consiguiente, de las políticas nacionales y las medidas aduaneras. El Acuerdo de París ha logrado alcanzar un consenso político en torno a una respuesta colectiva a los desafíos que plantea el cambio climático. Sin embargo, su eficacia para promover la adaptación y la mitigación en la agricultura dependerá de medidas concretas que todavía deben debatirse. Este debate deberá llevarse a cabo sobre la base, entre otras cosas, del Acuerdo de París y los acuerdos de la OMC —en particular, el Acuerdo sobre la Agricultura, que incluye instrumentos de política agrícola— y deberá tratar de determinar la manera de reforzar el enfoque de apoyo mutuo de ambos acuerdos. En el Cuadro 3.1 se presenta una descripción más detallada de las disciplinas de la OMC relativas a la ayuda interna.

Probablemente, el principal desafío al que se enfrentarán las políticas de 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 distintos métodos de producción y procedimiento. Para explicarlo de una forma sencilla, sobre la base de esta norma, cabe preguntarse si un país donde el precio interno de la carne aumenta como resultado de la adopción de políticas dirigidas a reducir las emisiones en el sector ganadero —debido a los costos adicionales en que incurren los productores locales para cumplir con esas políticas

nuevas— podría equilibrar la situación incrementando los tipos arancelarios a las importaciones de carne producida mediante métodos que generan un mayor volumen de emisiones.

Evidentemente, en un análisis significativo en virtud de las normas de la OMC, debería tenerse en cuenta el carácter de las medidas específicas previstas y las obligaciones pertinentes de que se trate.

CUADRO 3.1
AYUDA INTERNA TOTAL

Medidas que no están sujetas a compromisos de reducción. Pueden utilizarse sin límites monetarios a la ayuda siempre y cuando se cumplan los criterios de aplicación pertinentes. Las medidas de ayuda exentas de los compromisos de reducción pueden clasificarse dentro de los siguientes tres “compartimentos” o categorías normativas básicas.			Medidas que están sujetas a los compromisos de reducción previstos y a limitaciones fijas. Las medidas que no cumplen los criterios de exención del compartimento verde, el compartimento desarrollo o el compartimento azul suelen denominarse “medidas de compartimento ámbar”.	
Compartimento verde (Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura)	Compartimento desarrollo (Artículo 6.2 del Acuerdo sobre la Agricultura)	Compartimento azul (Artículo 6.5 del Acuerdo sobre la Agricultura)	Compartimento ámbar (Artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura)	
				De minimis
Las medidas de compartimento verde abarcan las políticas nacionales que se consideran no tienen ningún efecto o tienen un efecto mínimo en el comercio y la producción , tales como los servicios gubernamentales de investigación y desarrollo, extensiones e inversión en infraestructuras. También abarcan los pagos directos a los productores de productos básicos agrícolas, tales como el apoyo a los ingresos que está disociado de la producción, la asistencia para promover ajustes estructurales en el ámbito de la agricultura y los pagos directos en el marco de programas ambientales y de asistencia a nivel regional.	Las medidas de compartimento desarrollo ofrecen a los países en desarrollo una mayor flexibilidad en la prestación de ayuda interna. La categoría se refiere a las medidas adoptadas por los países en desarrollo, ya sean directas o indirectas, que forman parte integrante de sus programas de desarrollo y alientan al desarrollo agrícola y rural. Incluyen las subvenciones a la inversión que sean de disponibilidad general para la agricultura y las subvenciones a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad general para los productores con ingresos bajos o pobres en recursos, y ayuda interna a los productores para estimular la diversificación con objeto de abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos.	Las medidas de compartimento azul son similares a las medidas de compartimento ámbar, aunque exigen que los agricultores limiten la producción, limitando así las distorsiones a la producción. En la actualidad, las subvenciones del compartimento azul no tienen limitaciones.	El compartimento ámbar incluye medidas de apoyo a los precios o subvenciones a los insumos que guardan relación directa con la producción. Esta ayuda está sujeta a limitaciones: 32 miembros de la OMC que recibían ayuda interna no exenta durante el período base asumieron compromisos de reducción. Los miembros sin esos compromisos deben limitar la ayuda del compartimento ámbar a los niveles <i>de minimis</i> . Los compromisos de reducción se expresan en los términos de la “medida global de la ayuda total” (MGA total), que efectivamente fija un límite a la ayuda que distorsiona al comercio.	Los niveles <i>de minimis</i> son las cantidades mínimas de ayuda interna que están permitidas incluso si distorsionan al comercio: hasta el 5% del valor de la producción en el caso de los países desarrollados y hasta el 10% en el caso de la mayoría de los países en desarrollo. La disposición <i>de minimis</i> se aplica tanto a la ayuda asociada con un producto específico como a la ayuda no referida a productos específicos.

PARTE 4

ADAPTARSE AL CAMBIO CLIMÁTICO Y MITIGAR SUS EFECTOS: POLÍTICAS Y MEDIDAS DE AYUDA INTERNAS

PUNTOS CLAVE

→ Numerosas medidas gubernamentales pueden promover la adaptación, la mitigación y la seguridad alimentaria con efectos distorsionadores mínimos sobre el comercio o sin ellos. Estas incluyen: iniciativas de investigación y desarrollo, extensión, capacitación, asistencia técnica e inversión que, en todos los casos, pueden promover la adopción de prácticas climáticamente inteligentes.

→ No obstante, puede ser preciso ofrecer incentivos adecuados para facilitar aún más la adaptación y la mitigación en la agricultura. Algunos tipos de subvenciones pueden promover la adopción a gran escala de prácticas agrícolas climáticamente inteligentes pero los debates tienen que centrarse en los efectos potenciales que estas podrían tener en la producción y el comercio.

→ Los seguros agrícolas serán cada vez más necesarios para protegerse ante los riesgos climáticos, aunque es probable que su costo aumente.

→ Las reservas alimentarias de emergencia humanitaria a nivel regional pueden promover la adaptación al cambio climático y contribuir a la seguridad alimentaria.

Las políticas agrícolas promueven la eficiencia y corrigen las ineficacias del mercado, como las limitaciones a las que se enfrentan los agricultores a la hora de adoptar nuevas tecnologías debido a la falta de información. Los países prestan distintos tipos de apoyo a los agricultores, que van desde pagos directos, que contribuyen a mantener los ingresos agrícolas sin afectar a la producción, hasta subvenciones a los insumos, como la electricidad, el agua y los fertilizantes, que pueden incrementar la producción. Esta amplia gama de políticas y reglamentos genera un conjunto de incentivos y efectos disuasorios para lograr avances en la consecución de los tres objetivos principales de la agricultura climáticamente inteligente: el aumento sostenible de la productividad y los ingresos agrícolas; la adaptación al cambio climático y la creación de resiliencia frente al mismo, y la reducción o eliminación de las emisiones de GEI, cuando sea posible.

Los servicios de investigación y desarrollo, capacitación y extensión, y asesoramiento revisten mucha importancia para la consecución de los objetivos de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos. Los cambios tecnológicos, la extensión y

la capacitación desempeñarán una función esencial a la hora de promover planteamientos de agricultura climáticamente inteligente y garantizar la sostenibilidad de la agricultura ante el cambio climático. Las tecnologías climáticamente inteligentes que se adopten ahora supondrán una enorme diferencia en el futuro.

Seguros agrícolas. El seguro agrícola puede ayudar a los agricultores a manejar los crecientes riesgos climáticos y a invertir en sus granjas. Pero tal seguro puede ser inasequible, especialmente para los pequeños agricultores familiares. Por lo tanto, el uso de subsidios para promover programas innovadores de seguro de cultivos puede justificarse en el contexto de aumentos probables en la frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos.

Reservas regionales de alimentos. Los esfuerzos regionales también pueden promover reservas de alimentos de emergencia, como la Reserva Regional de Seguridad Alimentaria CEDEAO. Los esquemas regionales pueden mejorar la eficiencia y reducir los costos sobre las reservas nacionales al agrupar los recursos de todos los países. Dichas reservas funcionarían mejor si se conectaran a sistemas de alerta temprana que identificaran los riesgos climáticos y de precios y sus impactos sobre la seguridad alimentaria y los medios de vida.

Impuestos sobre el carbono. Muchos analistas proponen impuestos sobre el carbono para abordar las externalidades sociales causadas por las emisiones de GEI a través del calentamiento global. La utilización de impuestos plantea dos grandes desafíos: en primer lugar, a veces es difícil determinar la cuantía adecuada del impuesto, y, en segundo lugar, a veces resulta problemático aplicar el impuesto a las emisiones de la agricultura. No obstante, independientemente de la forma en que se diseñe un impuesto al carbono para la agricultura, su efecto inmediato sería el de elevar los precios de los productos agrícolas en consonancia con las emisiones que correspondan a su producción (Cuadro 4.2).

Plan de comercio con fijación previa de límites máximos. Si bien en algunos países los impuestos se aplican directamente a la energía derivada de combustibles fósiles (por ejemplo, a los combustibles utilizados para el transporte o el gas natural utilizado para la calefacción), puede aplicarse un enfoque más amplio para fijar los precios de las emisiones mediante los planes de comercio con fijación previa de límites máximos. Estos planes penalizan a quienes generen productos y servicios con mayores emisiones, obligándoles a pagar por permisos de emisión, al tiempo que ofrecen incentivos para la adopción de tecnologías que generen menos emisiones.

CUADRO 4.2
EFFECTOS DE UN IMPUESTO DE 20 USD POR TONELADA EQUIVALENTE DE CARBONO EN DETERMINADOS PRECIOS AGRÍCOLAS DE PAÍSES SELECCIONADOS (AUMENTO PORCENTUAL)

País	Trigo	Arroz	Carne de vacuno	Carne de ovino	Carne de aves de corral
Australia	3,0	3,4	11,0	13,4	0,2
Brasil	2,2	2,5	16,5	16,7	0,2
China	2,6	4,0	12,5	5,9	0,6
Etiopía	1,2	7,1	71,5	25,2	2,8
Unión Europea	2,4	13,1	8,2	10,1	0,2
India	3,6	3,5	54,4	22,4	0,5
Indonesia	2,4	5,6	22,6	22,3	2,9
Nueva Zelanda	2,4	-	8,9	8,1	0,2
Estados Unidos de América	2,4	5,6	6,0	-	0,2

FUENTE: Blandford, D. y Hassapoyannes, K. 2018. *The role of agriculture in global GHG mitigation*. Documento de trabajo n.º 110 de la Dirección de Alimentación, Agricultura y Pesca de la OCDE. París, Publicaciones de la OCDE.

PARTE 5

ADAPTARSE AL CAMBIO CLIMÁTICO Y MITIGAR SUS EFECTOS: LA FUNCIÓN DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES

PUNTOS CLAVE

→ El comercio puede contribuir a mejorar la seguridad alimentaria. A corto plazo, el comercio puede ofrecer un mecanismo para abordar los déficits de producción provocados por fenómenos meteorológicos extremos.

A largo plazo, puede contribuir a ajustar eficientemente la producción agrícola en los distintos países.

→ El comercio podría prestar apoyo a los esfuerzos de mitigación y contribuir a reducir las emisiones de GEI generadas en el ámbito agrícola a nivel mundial. Sería de utilidad lograr un consenso sobre la manera de definir y calcular la huella de carbono y las medidas que faciliten el comercio de productos con una baja huella de carbono.

El comercio es fundamental para el crecimiento económico y un componente esencial de cualquier estrategia de seguridad alimentaria. Por lo general, cada país dispone de ventajas comparativas en algunos bienes y servicios, y todos los países pueden salir ganando al participar en el comercio. Dado que se prevé que el cambio climático altere las ventajas comparativas de la agricultura en todas las regiones y países, el comercio desempeñará una función importante a la hora de facilitar la adaptación tanto a corto como a largo plazo y también a la hora de dar forma a la adaptación al cambio climático y los fenómenos meteorológicos extremos y de garantizar la seguridad alimentaria en los tiempos en que escasee la producción a causa del clima. (véase [Figura 5.2](#)).

La eliminación de las distorsiones a la producción y el consumo generadas por las medidas aduaneras y las subvenciones a la exportación permitirían incrementar el comercio a nivel global, potenciando su función adaptativa al facilitar la circulación de los productos agrícolas de las regiones con excedentes a las regiones deficitarias.

Aunque la apertura de los mercados tenga efectos positivos en la seguridad

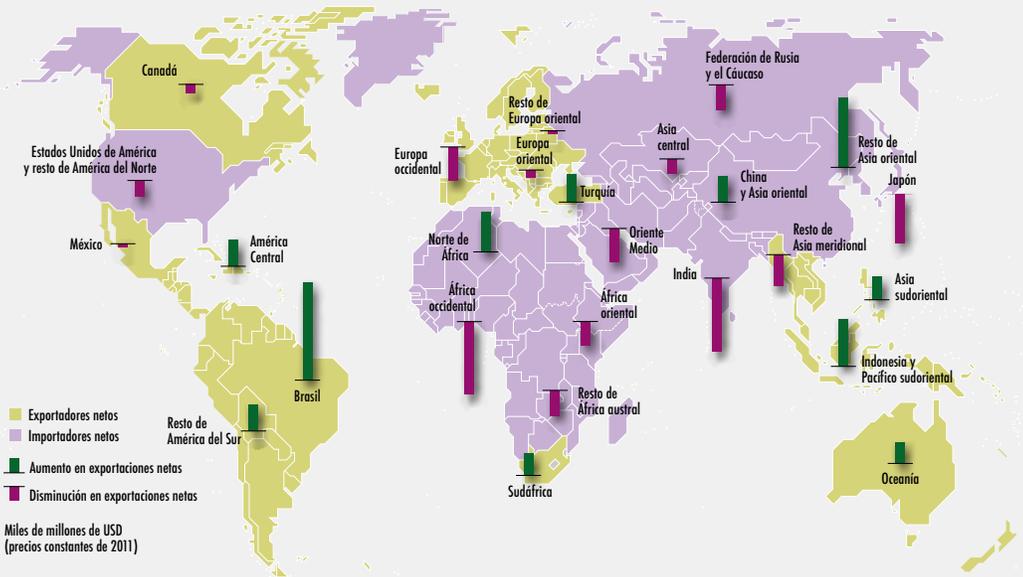
alimentaria, los productores de las regiones que se calcula se verán afectadas de manera negativa por el cambio climático se enfrentarán a una intensa competencia. Las políticas comerciales deberían encontrar un equilibrio entre los objetivos de desarrollo rural, las metas de producción agrícola sostenible y las necesidades en materia de seguridad alimentaria.

No obstante, el Acuerdo sobre la Agricultura restringe el uso de medidas comerciales, como las subvenciones a la

exportación, los aranceles de importación y las restricciones a la exportación, que limitan la apertura de los mercados agrícolas nacionales y alteran los vínculos entre los precios nacionales y los internacionales.

El comercio también podría ser fundamental en los esfuerzos de mitigación y contribuir a reducir las emisiones globales agrícolas de GEI. Esto es un desafío y las discusiones sobre políticas comerciales que puedan contribuir a apoyar las medidas de mitigación serán esenciales.

FIGURA 5.2
EFFECTOS DE LA APERTURA DE LOS MERCADOS EN LAS POSICIONES COMERCIALES NETAS EN UN CONTEXTO DE CAMBIO CLIMÁTICO EN 2050



FUENTE: Wageningen Economic Research. 2018. *Climate Change and Global Market Integration: Implications for global economic activities, agricultural commodities and food security*. Documento de antecedentes para el SOCO de 2018, Roma, FAO.

PARTE 6

MEDIDAS NO ARANCELARIAS: REGLAMENTOS Y NORMAS

PUNTOS CLAVE

→ El etiquetado de carbono podría ayudar a dar forma a las preferencias de los consumidores, contribuyendo a la transición hacia una economía con bajas emisiones. Para ello, al elaborar las normas correspondientes, sería necesario adoptar un enfoque reconocido internacionalmente.

→ El cambio climático podría dar lugar a un aumento considerable de la incertidumbre en torno a las amenazas sanitarias y fitosanitarias (MSF), lo cual podría obstaculizar el comercio, especialmente para los países en desarrollo, a menos que existan infraestructuras adecuadas de evaluación de los riesgos, vigilancia, seguimiento, diagnóstico, y de frontera.

→ Los costos adicionales asociados con el etiquetado y las normas podrían ser una carga, en particular para los agricultores familiares y los pequeños elaboradores de alimentos en los países en desarrollo.

La aplicación de normas medioambientales a los productos alimenticios y el uso del ecoetiquetado se están popularizando en muchos países. Las normas y el etiquetado de productos han respaldado la creación de un mercado de productos de madera y papel obtenidos de fuentes sostenibles “orgánicos” y de “comercio justo”.

De hecho, configurar las preferencias de los consumidores hacia productos agrícolas y alimenticios que se obtienen mediante métodos con bajo nivel de emisiones podría brindar los incentivos necesarios para que la agricultura contribuya todavía más a los esfuerzos de mitigación.

Al considerarse esto, sería importante examinar si la disposición ambiental permitiría que los países impusieran reglamentos técnicos asociados con las características ambientales de los productos, como su huella de carbono. (véase [Recuadro 6.1](#)). 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”.

El cambio climático alterará la distribución de plagas y enfermedades y los flujos del comercio agrícola en formas que no se pueden predecir fácilmente. Por eso es esencial que las cuestiones sanitarias y fitosanitarias relacionadas con el cambio climático reciban la debida atención en el debate sobre políticas más general en torno al cambio climático.

**RECUADRO 6.1
ESTIMACIÓN DE LA HUELLA DE CARBONO DE LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS**

La huella de carbono de los productos agrícolas suele hacer referencia a la acumulación de equivalente de carbono de las emisiones generadas en todas las fases de producción a lo largo de toda la cadena de suministro (la cantidad de equivalente de dióxido de carbono [o CO₂e] por kg de producto). Al análisis de los efectos asociados con todas las fases de vida útil de los productos se lo conoce como análisis del ciclo vital. En un análisis completo del ciclo vital de un producto podrían considerarse las emisiones generadas en la producción y el suministro de los insumos utilizados por los agricultores (principalmente CO₂), las emisiones directas e indirectas generadas en los procesos de producción agrícola (CH₄, N₂O y CO₂), también las emisiones netas asociadas con el uso de la tierra y el cambio del uso de la tierra) y las emisiones subsiguientes asociadas con el transporte, la elaboración, el almacenamiento y la entrega del producto a los consumidores. En él también se contabilizarían las emisiones asociadas con los desperdicios a lo largo de la cadena de suministro y en el momento de consumo final (principalmente CO₂).

En las Directrices del IPCC de 2006 para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero para la agricultura, la silvicultura y otros usos de la tierra se proporcionan orientaciones para estimar las emisiones asociadas con la agricultura por medio de análisis del ciclo vital. Estas directrices abarcan las emisiones y las absorciones de GEI a través de tierras cultivables (superficies de cultivo y labranza, campos de arroz y sistemas agroforestales), así como a través de la producción pecuaria y la gestión del abono animal. Aunque las emisiones asociadas con las actividades iniciales y finales en relación con la agricultura, así como la utilización de energía agrícola, no se incluyen en las estimaciones

relativas a la agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra, las emisiones indirectas relacionadas con el uso de la energía en esos ámbitos se contabilizan en el sector energético.

Las Partes en el Acuerdo de París emplean la metodología del IPCC para preparar los informes nacionales de inventario sobre las emisiones antropógenas por fuente y absorción en sumideros de GEI. Dicha metodología se clasifica en tres niveles que van aumentando en complejidad, tanto en cuanto a métodos como en cuanto a requisitos en materia de datos. El Nivel 3 produce las estimaciones más exactas de GEI y debería utilizarse para los sectores clave. En la actualidad se está trabajando para el perfeccionamiento de las directrices de 2006, a fin de que tengan en cuenta los nuevos conocimientos científicos y técnicos, particularmente en relación con los factores de emisión de algunas categorías de actividades y gases.

Los análisis del ciclo vital también son fundamentales para el etiquetado de carbono. Por ejemplo, la Organización Internacional de Normalización (ISO) exige que la huella de carbono que se comunica en las etiquetas ecológicas se cuantifique mediante un análisis del ciclo vital basado en normas ISO. El etiquetado de carbono, por tanto, debería representar el historial completo de carbono del producto, con inclusión tanto del almacenamiento como del transporte. El mismo difiere, por ejemplo, del etiquetado relativo al kilometraje de los alimentos —que proporciona información sobre la distancia que han recorrido los alimentos desde el productor hasta el consumidor, con objeto de reflejar la energía utilizada en su transporte—, del cual podría decirse que brinda un panorama excesivamente simplificado.

RECUADRO 6.1
(CONTINUACIÓN)

Los análisis del ciclo vital de las intensidades de las emisiones en los ámbitos de la alimentación y la agricultura siguen siendo extremadamente difíciles, tanto por cuestiones metodológicas como por los requisitos en materia de datos. Para determinados objetivos, también puede ser de utilidad llevar a cabo un análisis parcial, como evaluar la huella de carbono de un producto en un punto determinado de la cadena de suministro.

La FAO genera estimaciones sobre la huella en equivalente de carbono (Intensidad de emisiones, FAOSTAT) para una serie de productos básicos, sobre la base de la eficiencia de la producción, por país y a lo largo del tiempo. Estas estimaciones facilitan

el análisis de las tendencias agroambientales nacionales y regionales. Se dispone de datos para un conjunto de productos agrícolas (como, por ejemplo, cereales, arroz, carne, leche, huevos), que se expresan en kg de CO₂e por kg de producto agrícola. El cálculo se limita a las emisiones generadas dentro de la explotación agrícola. Dado que se excluyen las emisiones adicionales generadas en las etapas iniciales y finales de los procesos de producción y consumo y en el comercio, los datos analíticos no pueden compararse a los del análisis completo del ciclo vital. Ello, no obstante, ofrece una excelente base para la labor de ese tipo de análisis.

FUENTES: Blandford, D. 2018. *Border and related measures in the context of adaptation and mitigation to climate change*. Documento de antecedentes para el SOCO de 2018, Roma, FAO; IPCC. 2006. *Directrices del IPCC para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero*. Volumen 4. Agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (<https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/spanish/vol4.html>); FAO. 2017. Intensidad de emisiones. En la Base de datos estadísticas sustantivas de la Organización (FAOSTAT). [En línea] <http://www.fao.org/faostat/es/#data/EI/visualize>.

2018

EL ESTADO DE LOS MERCADOS DE PRODUCTOS BÁSICOS AGRÍCOLAS

EL COMERCIO AGRÍCOLA, EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

En términos de valor, el comercio agrícola mundial ha aumentado notablemente desde 2000. Su perfil también se ha modificado: las economías emergentes y los países en desarrollo desempeñan un papel mayor en los mercados internacionales y el comercio agrícola Sur-Sur ha crecido considerablemente. Se espera que el cambio climático afecte a la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición en forma desigual entre países y regiones. Los cambios en términos de ventaja comparativa en la agricultura que tengan lugar en todo el mundo afectarán también al comercio internacional.

La presente edición de *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas* se centra en la compleja y poco explorada intersección entre el comercio agrícola, el cambio climático y la seguridad alimentaria. El informe realiza una contribución importante a los debates sobre las políticas en materia de adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos en el marco del Acuerdo de París y la reglamentación multilateral del comercio agrícola. En el informe se analizan las políticas, tanto las de ayuda interna como las medidas comerciales, que pueden fomentar la seguridad alimentaria, la adaptación y la mitigación, y mejorar los medios de subsistencia de los agricultores familiares en todo el mundo. Teniendo en cuenta los efectos del cambio climático, tanto los que se manifiestan rápidamente como los de lenta aparición, las políticas que pueden fomentar considerablemente la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos se beneficiarían de una mayor profundidad de los análisis que se lleven a cabo en los foros internacionales sobre cómo fortalecer la función de mutuo apoyo de las reglamentaciones comerciales y de las intervenciones sobre el clima.

