



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

75.º período de sesiones

Roma, 13-15 de julio de 2022

**EL ESTADO DE LOS MERCADOS DE PRODUCTOS BÁSICOS
AGRÍCOLAS (2022)**

Resumen

En la edición de 2022 de *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas (SOCO 2022)* se examina la forma en que las políticas comerciales, sobre la base de enfoques multilaterales y regionales, pueden hacer frente a los problemas con que tropieza el desarrollo sostenible en la actualidad. La finalidad de las políticas de comercio alimentario y agrícola debería ser salvaguardar la seguridad alimentaria mundial, contribuir a afrontar las compensaciones recíprocas entre los objetivos económicos y los ambientales y reforzar la resiliencia del sistema agroalimentario mundial a las perturbaciones, como los conflictos, las pandemias y los fenómenos meteorológicos extremos. En el informe se examina la geografía del comercio y se analizan el comercio alimentario y agrícola y sus tendencias en países y regiones, los factores que lo explican y el entorno de políticas comerciales. La ventaja comparativa, las políticas comerciales y los costos comerciales conforman las tendencias del comercio alimentario y agrícola. Cuando la ventaja comparativa se deja sentir en el mercado mundial, el comercio beneficia a todos los países. Eliminar los obstáculos arancelarios y reducir los costos comerciales puede fomentar el comercio y el crecimiento económico. Los acuerdos comerciales, tanto regionales como multilaterales, pueden facilitar este proceso, pero debe tenerse en cuenta que los beneficios del comercio se distribuyen de forma desigual. Cuando se toma en consideración el impacto ambiental en el plano mundial, por ejemplo, las emisiones de gases de efecto invernadero, adoptar un enfoque multilateral del comercio puede ayudar a ampliar el alcance de las medidas de mitigación.

Medidas que se proponen al Comité

Se invita al Comité a tomar nota del contenido de este documento y de las conclusiones formuladas en SOCO 2022, a debatirlos y a considerar los siguientes puntos para adoptar medidas adicionales:

- observar las tendencias y la evolución del comercio alimentario y agrícola y reconocer su importancia en la contribución a la seguridad alimentaria mundial y en el fortalecimiento de

la resiliencia a las perturbaciones, como los conflictos, las pandemias y los fenómenos meteorológicos extremos;

- subrayar la necesidad de que las políticas comerciales fomenten el buen funcionamiento, la transparencia y la apertura de los mercados mundiales, especialmente en tiempos de incertidumbre y crisis, y destacar la importancia de mejorar la productividad agrícola y reducir los costos comerciales para hacer del comercio una vía de crecimiento;
- reconocer el papel del comercio con miras a abordar las compensaciones recíprocas entre los objetivos económicos y los ambientales y subrayar la necesidad de enfoques multilaterales y regionales que se refuercen entre sí para hacer frente a las externalidades ambientales de ámbito mundial.

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

Secretaría del Comité de Problemas de Productos Básicos (CCP)

División de Mercados y Comercio

Correo electrónico: FAO-CCP@fao.org

Tel.: +39 06570 52723

I. INTRODUCCIÓN

1. La creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995 y la inclusión explícita de la agricultura en las normas del sistema de comercio internacional, junto con una plétora de acuerdos comerciales regionales (ACR), dieron lugar a una duplicación del volumen del comercio alimentario y agrícola. Con la disminución de los aranceles de importación en todo el mundo, las economías emergentes y los países en desarrollo se integraron en mayor grado en el mercado mundial y se promovió el crecimiento económico.

2. Al mismo tiempo, la creciente globalización de los mercados alimentarios y agrícolas suscitó preocupación por los posibles efectos del comercio en el medio ambiente y la sociedad. También se considera que el comercio internacional de productos alimentarios y agrícolas agota los recursos naturales, impulsa la deforestación y la pérdida de biodiversidad, acelera los cambios en las dietas y las formas de vida y acrecienta la desigualdad.

3. En la actualidad, el entorno de políticas comerciales se caracteriza por un estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales auspiciadas por la OMC, ya que los países han dirigido la atención a ACR amplios que tienen mayor profundidad y persiguen no solo mejorar el acceso a los mercados reduciendo los aranceles, sino también promover la cooperación en materia de políticas y reglamentaciones nacionales y armonizar las medidas no arancelarias. Los grandes ACR contribuyen a profundizar aún más la integración económica entre los signatarios.

4. En la edición de 2022 de *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas* (SOCO 2022) se examina la forma en que las políticas comerciales, sobre la base de iniciativas multilaterales y regionales, pueden abordar los problemas con que tropieza el desarrollo sostenible en la actualidad. Las políticas de comercio alimentario y agrícola deberían favorecer la seguridad alimentaria y la nutrición, contribuir a afrontar las compensaciones recíprocas entre los objetivos económicos y los ambientales y reforzar la resiliencia del sistema agroalimentario mundial a las perturbaciones, como los conflictos, las pandemias y los fenómenos meteorológicos extremos.

II. LA GEOGRAFÍA DEL COMERCIO ALIMENTARIO Y AGRÍCOLA

5. En este informe se estudian diferentes opciones de políticas para el crecimiento sostenible y para ello se ofrece un marco sistemático con el que evaluar la geografía del comercio alimentario y agrícola, analizando el comercio de productos alimentarios y agrícolas y sus pautas en países y regiones, los factores que lo explican y el entorno de políticas comerciales.

6. Al examinar la geografía del comercio se obtienen varias ideas útiles acerca del análisis del crecimiento sostenible. En primer lugar, al estudiar el comercio alimentario y agrícola, se puede entender mejor la evolución de tendencias como la globalización y la integración regional y la relación de ambas con el crecimiento económico. Estas tendencias pueden determinar también la resiliencia de los mercados alimentarios y agrícolas mundiales a las perturbaciones, como el conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania, y sus implicaciones para la seguridad alimentaria.

7. En segundo lugar, la geografía del comercio pone de relieve las considerables diferencias que existen entre países. La riqueza mundial ha aumentado, pero la proporción de países de ingresos bajos que participan de esta riqueza ha cambiado poco. La brecha en la productividad agrícola también es enorme. Las diferencias relativas que existen en cuanto a tecnología agrícola y productividad contribuyen a determinar la ventaja comparativa en la alimentación y la agricultura y definen las tendencias del comercio. Al mismo tiempo, los costos comerciales, que también están determinados por la geografía, son considerables y pueden aislar en parte a los países de ingresos bajos, lo cual limita sus oportunidades de crecimiento y desarrollo.

8. En tercer lugar, al examinar el comercio desde un punto de vista geográfico se descubre que los recursos naturales están distribuidos de forma desigual. La tierra y el agua son factores de producción clave y también contribuyen a conformar la ventaja comparativa. Si bien el comercio

ayuda a garantizar la seguridad alimentaria en aquellas regiones con una escasa dotación de recursos, por ejemplo, en países que sufren estrés hídrico, también puede afectar al medio ambiente. Dado que los alimentos se consumen lejos de su lugar de producción, el comercio puede generar externalidades ambientales en todo el mundo. La producción para la exportación también puede aumentar la presión sobre unos recursos naturales agotados y afectar a los bosques y la biodiversidad.

9. El análisis de la geografía del comercio alimentario y agrícola arroja luz sobre las compensaciones recíprocas entre los diferentes objetivos de desarrollo sostenible y ayuda en el debate sobre un entorno de políticas complejo. El multilateralismo, como evidenció la Ronda de Doha de negociaciones de la OMC, se ha estancado, mientras que el número de bloques comerciales regionales más integrados va en aumento. Con ambos planteamientos se trata de promover la integración comercial y el crecimiento económico a la vez que se abordan las consecuencias del comercio en el medio ambiente. Dentro de estos planteamientos, en SOCO 2022 se examina la eficacia de las políticas comerciales para hacer frente a los retos mundiales actuales.

III. GLOBALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN

10. El comercio alimentario y agrícola ha crecido rápidamente en el nuevo milenio, pues más países han ido aumentando su participación en él, con lo que el paisaje y la geografía del comercio han cambiado. Las economías emergentes se han convertido en actores importantes y los países de ingresos bajos están mejor integrados en los mercados mundiales. Este proceso de globalización, acelerado por la liberalización del comercio a nivel multilateral y regional, ha perdido fuerza desde la crisis financiera de 2008, pero ha dado lugar a cambios importantes en la estructura del mercado mundial.

11. Entre 1995 y 2019, la estructura de la red mundial del comercio alimentario y agrícola se volvió menos concentrada y más descentralizada. En 1995 el mercado mundial estaba dominado por un número reducido de actores, pero de gran tamaño. Con el paso del tiempo, no solo creció el comercio y aparecieron nuevos actores, sino que el número de estos núcleos comerciales aumentó a la par que disminuía el predominio de cada uno de ellos. Estos cambios estructurales son el reflejo de una relativa igualdad de condiciones y determinan un mercado mundial de alimentos favorable al crecimiento económico. Por ejemplo, a día de hoy, hay más posibilidades que hace dos décadas de que los países de ingresos medios y bajos comercien con las economías de ingresos altos. Esta circunstancia es importante, ya que el comercio facilita la difusión de la tecnología y los conocimientos y fomenta la productividad y el crecimiento.

12. Sin embargo, dentro del mercado mundial, las regiones siguen desempeñando un papel importante. La regionalización del comercio alimentario y agrícola —la tendencia de los países a comerciar más dentro de una región dada que con países de fuera de dicha región— era más pronunciada en 2019 que en 1995. Los países forman diferentes bloques comerciales, que pueden ceñirse a una región o abarcar países de más de una región, y suelen comerciar más dentro de dichos bloques. Estos bloques vienen definidos a menudo por la proximidad geográfica y la integración económica creada por los acuerdos comerciales. La conexión de los actores comerciales de mayor tamaño en estos bloques con los países más pequeños mejora su integración en los mercados. Muchos de estos bloques son relativamente estables, como el que incluye países de América del Norte, América Latina y el Caribe. Otros, sin embargo, tienden a ser menos estables, y parece que los países comercian más con asociados de fuera del continente.

13. A medida que fue aumentando el número de socios comerciales de los países, el mercado alimentario y agrícola mundial se volvió más denso, lo que reforzó su capacidad amortiguadora y su resiliencia a las perturbaciones al comienzo del siglo XXI. Sin embargo, la mayor parte del valor de los bienes comercializados sigue correspondiendo a unos pocos países, mientras que solo algunos países importan una gran variedad de productos agrícolas y alimentarios de muchos exportadores distintos. Las importaciones de la mayoría de los países se concentran en unos pocos productos de un número limitado de socios comerciales, lo que los hace vulnerables a las perturbaciones en los mercados de exportación. Por ejemplo, la Federación de Rusia y Ucrania son proveedores clave de una

serie de países, de los que muchos pertenecen al grupo de países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA), los cuales dependen en alto grado de las importaciones de productos alimentarios. Para mejorar su resiliencia, los países que dependen de la importación de productos específicos de unos pocos socios comerciales deberían tratar de diversificar los productos importados y aumentar el número de socios comerciales.

IV. LOS FACTORES FUNDAMENTALES QUE IMPULSAN EL COMERCIO ALIMENTARIO Y AGRÍCOLA

14. En el comercio alimentario y agrícola pueden influir muchos factores, pero el más importante es la ventaja comparativa, esto es, la capacidad de producir un bien específico con un menor costo de oportunidad que otro socio comercial. De acuerdo con el principio de ventajas comparativas, todos los países salen beneficiados del comercio, pero otros factores, como las políticas comerciales y los costos del comercio, también influyen en las corrientes del comercio mundial alimentario y agrícola.

15. La brecha de productividad en la agricultura es enorme. En promedio, el 10 % de los países más ricos producen unas 70 veces más valor añadido agrícola por trabajador que el 10 % de los países que ocupan las últimas posiciones en la distribución de los ingresos. Muchos países de ingresos medianos bajos y bajos se enfrentan a limitaciones considerables en la adopción de tecnología y el acceso a insumos modernos. Además, en los países de ingresos bajos, la ineficacia del mercado puede obstaculizar la adopción de tecnología. Muchos otros factores, como el pequeño tamaño medio de las explotaciones o el acceso limitado a los seguros, el crédito y la educación, especialmente en el caso de las mujeres, son un lastre para la productividad agrícola en los países de ingresos bajos.

16. Tanto las diferencias relativas en cuanto a la productividad como la distribución desigual de los recursos naturales dan lugar a diferencias en los precios de los alimentos de unos países a otros y determinan la influencia de la ventaja comparativa en el mercado mundial. En general, cuanto mayor es la heterogeneidad de las productividades relativas entre países, mayor es la influencia de la ventaja comparativa y tanto mayor es el comercio.

17. No obstante, no siempre ha sido así. Las políticas comerciales influyen en la relación entre la ventaja comparativa y el comercio. Por ejemplo, las subvenciones a la exportación, eliminadas para los productos agrícolas en virtud de la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Nairobi en 2015, pueden llegar a invertir la relación entre la ventaja comparativa y el comercio, haciendo que se exporten bienes que de lo contrario se habrían importado. Los costos comerciales también merman la influencia de la ventaja comparativa. El comercio es oneroso, y las distancias aumentan los gastos de transporte. También hay otros costos relacionados con los seguros, los trámites de exportación e importación y las demoras en la frontera. En promedio, un producto alimentario es objeto de ocho normas y medidas no arancelarias distintas, y su cumplimiento aumenta considerablemente el costo del comercio. En los países de ingresos bajos, los costos comerciales pueden ser de hasta el 400 % del equivalente *ad valorem*. Unos costos tan elevados dificultan la integración comercial.

18. Por ejemplo, en el África subsahariana, la escasa influencia de la ventaja comparativa junto con los altos costos del comercio dan lugar a un comercio intrarregional de poca intensidad. Los países de la región comercian más con países de fuera de la región que entre sí. Los elevados costos comerciales también pueden ocasionar que un país no comercie tanto como si los costos fueran menores. Los elevados costos comerciales y el menor volumen de comercio (especialmente en el caso de los países de ingresos bajos que se caracterizan por una productividad agrícola relativamente baja) pueden dar lugar a que el sector agrícola crezca en relación con los demás sectores de la economía a fin de satisfacer las necesidades de subsistencia de la población, lo cual podría ser un escollo para la transformación estructural de la economía. Por tanto, las políticas deberían perseguir no solo el fin de mejorar la productividad agrícola, sino también el de reducir los costos comerciales para sacar provecho del comercio. Por ejemplo, las medidas adoptadas para aumentar la integración en África mediante el establecimiento de la Zona de Libre Comercio Continental Africana serán importantes para el crecimiento económico y el desarrollo de la región.

19. Que un país tenga costos comerciales más bajos lo hará más abierto al comercio y permitirá que la ventaja comparativa se deje sentir, lo que redundará en beneficio del comercio. Sin embargo, en países con una baja productividad agrícola, también podría entrañar pérdidas, especialmente para los pequeños agricultores que no sean capaces de aumentar su eficiencia y competir en mercados más abiertos. Por este motivo, se necesitarán políticas complementarias para mejorar el acceso a la tecnología y los insumos modernos, así como para facilitar la reasignación del trabajo a otros sectores mediante los mercados de trabajo.

V. EL IMPACTO AMBIENTAL DEL COMERCIO ALIMENTARIO Y AGRÍCOLA

20. Las dotaciones de recursos naturales, como el agua y la tierra, contribuyen a definir la ventaja comparativa en relación con los alimentos y la agricultura. Para los países con una escasa dotación de recursos naturales y en los que las condiciones climáticas no son favorables a la producción agrícola, el comercio puede garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición por lo que respecta tanto a la cantidad de alimentos como a su diversidad a un nivel superior del que puede conseguir la producción nacional. En conjunto, el comercio y la ventaja comparativa mejoran la eficiencia con que se usan los recursos naturales.

21. El comercio ayuda a asignar la elaboración de productos agrícolas y alimentarios a países con una eficiencia en el uso de los recursos relativamente mayor. Por ejemplo, de acuerdo con un estudio, el comercio alimentario y agrícola podría generar un ahorro de agua per cápita de entre 40 y 60 m³ anuales.

22. Aunque la existencia de mercados alimentarios y agrícolas mundiales abiertos puede ayudar a aliviar la presión sobre los recursos naturales, la producción dirigida a las exportaciones puede generar externalidades ambientales negativas, tales como extracción insostenible de agua dulce, contaminación, pérdida de biodiversidad, deforestación y emisiones de GEI. Por ejemplo, se calcula que la cría de ganado y la producción de soja y aceite de palma —todos ellos productos con una demanda mundial constante— fueron responsables del 40 % de la deforestación tropical entre 2000 y 2010.

23. A menudo estos efectos ambientales negativos se producen por las condiciones locales y una escasa regulación, de manera que las políticas comerciales por sí solas no pueden resolver fácilmente las externalidades ambientales. En cambio, las reglas comerciales multilaterales, como el marco de la OMC, junto con la reglamentación de ámbito nacional, pueden resolver las compensaciones recíprocas entre los objetivos económicos y los ambientales. Los acuerdos comerciales también están evolucionando y cada vez más su ámbito de aplicación incluye disposiciones sobre el medio ambiente. Entre 1957 y 2019, de 318 acuerdos establecidos, 131 incluían al menos una disposición relacionada con el medio ambiente y 71 incorporaban disposiciones que recogían la interacción entre el medio ambiente y la agricultura. Dichas disposiciones brindan incentivos a los productores para que adopten prácticas sostenibles a fin de obtener acceso a los mercados y mantenerlo.

24. En general, varios estudios indican que las disposiciones ambientales que figuran en los ACR tienen un efecto positivo en la solución de las externalidades ambientales generadas por el comercio cuando se deben a condiciones locales. Los acuerdos comerciales más profundos fomentan la convergencia de las políticas de los países signatarios en muchas cuestiones, incluido el medio ambiente. Esos acuerdos establecen a menudo mecanismos específicos para examinar y supervisar el cumplimiento de los compromisos relacionados con el medio ambiente. Los acuerdos comerciales pueden fomentar la adopción de prácticas sostenibles entre socios comerciales cuando las disposiciones ambientales son jurídicamente vinculantes y el comercio entre los signatarios se ampara en instituciones bien establecidas, tales como procedimientos para la solución de diferencias y evaluaciones del impacto sobre el ambiente.

VI. POLÍTICAS COMERCIALES MULTILATERALES Y REGIONALES PARA EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE

25. Desde el comienzo del nuevo milenio, los procesos de la globalización y la regionalización han evolucionado de forma paralela, complementándose mutuamente. El actual entorno de políticas comerciales relativo a la alimentación y la agricultura, definido por la OMC, desalienta las prácticas injustas, ha reducido la incertidumbre y ha facilitado la coordinación entre países. Este marco multilateral también está complementado por un sinnúmero de ACR. Tanto la liberalización multilateral como la regional han contribuido al crecimiento del comercio mundial.

26. Si bien los miembros de la OMC acordaron que eliminarían las subvenciones a la exportación de productos agrícolas a raíz de la Conferencia Ministerial de Nairobi de 2015 y establecieron, entre otros, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, que entró en vigor en febrero de 2017, varias esferas relacionadas con la agricultura, como el tratamiento de la constitución de existencias públicas de alimentos y las ayudas nacionales a la agricultura, contribuyeron a que se estancara la reforma multilateral. Al mismo tiempo, el número de ACR en vigor ha aumentado rápidamente, pasando de menos de 25 en 1990 a más de 350 en 2022, lo cual ha suscitado preocupación acerca de la posibilidad de que la discriminación en el mercado mundial haya aumentado, dando lugar a la fragmentación del comercio mundial en bloques competidores.

27. Los ACR crean comercio entre los signatarios, pero podrían provocar que el comercio se desvíe de los no signatarios. Para sus signatarios, los acuerdos comerciales más profundos mejoran el acceso a los mercados mediante aranceles preferenciales y reducen los costos comerciales mediante la convergencia de los reglamentos nacionales y la armonización de las normas. Todo esto puede promover las cadenas de valor regionales e impulsar el crecimiento.

28. Si bien, por lo general, los ACR pueden generar beneficios para el conjunto de los países, algunos pueden salir perdiendo. En particular, los países de ingresos bajos con una capacidad limitada para negociar y aplicar disposiciones comerciales complejas pueden quedar excluidos del proceso de integración comercial. En cambio, la liberalización comercial multilateral puede dar lugar a beneficios de manera global y ser la forma más eficiente de promover el acceso a los mercados y el crecimiento económico para todos.

29. Pese a que parece que la ventaja comparativa es más favorable en el comercio multilateral, resultaría difícil abordar las compensaciones recíprocas entre los objetivos económicos y los ambientales de la misma manera. Las externalidades ambientales generadas por el comercio, cuando son de carácter local, pueden abordarse mediante políticas comerciales complementadas con la regulación de ámbito nacional o regional.

30. Cuando dichas externalidades tengan un alcance mundial, como el cambio climático, tomar medidas unilaterales, o aun regionales, no será efectivo. En ese caso, hará falta un acuerdo multilateral, pero puede ser difícil lograr un consenso, debido principalmente a la divergencia de opiniones entre los países respecto a los efectos de las emisiones de GEI y su costo para la sociedad. No obstante, la única forma de hacer frente eficazmente a las externalidades ambientales de carácter mundial es actuar en el plano multilateral con reglas comerciales que ayuden a ampliar el alcance de las políticas que tienen en cuenta los costos sociales de las externalidades.