

Informe sobre comercio y sistemas agroalimentarios sostenibles

¿Qué políticas son necesarias para garantizar que el comercio contribuya a unos sistemas agroalimentarios sostenibles?

Aspectos destacados

- En todo el mundo, los sistemas alimentarios deben hacer frente al triple reto de garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de una población en crecimiento, proporcionar medios de subsistencia a lo largo de la cadena alimentaria y mejorar la sostenibilidad medioambiental. En este contexto, el crecimiento sostenible de la productividad será esencial.
- Es fundamental mejorar las políticas, pero diseñar políticas eficaces es complejo, dadas las sinergias y compensaciones entre las distintas dimensiones del triple reto, así como los efectos indirectos transfronterizos.
- El comercio hace posible la seguridad alimentaria al tiempo que crea oportunidades económicas para los productores, incluidos los agricultores y las pequeñas y medianas empresas (PYME). Con las políticas adecuadas, el comercio también puede apoyar la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo, así como la sostenibilidad en general.
- Los países tienen que trabajar juntos para fomentar una mayor cooperación e interoperabilidad de las normas de sostenibilidad para garantizar que el comercio pueda seguir desempeñando su importante papel de ayudar a los sistemas agroalimentarios a afrontar el triple reto de garantizar la seguridad alimentaria, proporcionar medios de vida y garantizar la sostenibilidad.

¿Cuál es el problema?

El comercio internacional constituye la espina dorsal de los sistemas alimentarios mundiales. Al trasladar alimentos de las regiones excedentarias a las deficitarias, el comercio puede hacer frente a los déficits de producción y diversificar el suministro de alimentos, de modo que los consumidores no estén excesivamente expuestos a las perturbaciones de la producción nacional. El comercio favorece la seguridad alimentaria y la nutrición al tiempo que crea oportunidades económicas para los productores, incluidos los agricultores y las pequeñas y medianas empresas (PYME). Con las políticas adecuadas, el comercio también puede contribuir a la mitigación del cambio climático y a la adaptación al mismo, así como a la sostenibilidad en general.

Sin embargo, los efectos del comercio son complejos y pueden crear sinergias y compensaciones. Por ejemplo, dado que la intensidad de carbono de la producción agrícola varía según las regiones y los países, los productos y los productores, el comercio puede no contribuir necesariamente a la reducción de los gases de efecto invernadero a menos que se apliquen políticas adicionales para incentivar el cambio en las prácticas de producción. El comercio también puede contribuir a las desigualdades nacionales, por ejemplo, porque los pequeños productores tienen un acceso más limitado al crédito y a la tecnología moderna.

Informe sobre comercio y sistemas agroalimentarios sostenibles

Debido a estas posibles contrapartidas, los responsables políticos suelen intervenir en los mercados agroalimentarios a través de medidas de política comercial agrícola y políticas de ayuda interna. Sin embargo, muchas de las respuestas políticas existentes son ineficaces o imponen elevados costes a los productores y consumidores de otros países, y a menudo contribuyen poco a mejorar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios. Se ha demostrado, por ejemplo, que las restricciones a la exportación alimentan las subidas de precios y exacerban la volatilidad de los precios mundiales, amenazando la seguridad alimentaria y la nutrición de las poblaciones vulnerables. Gran parte de las actuales políticas de apoyo a la agricultura distorsionan las decisiones de producción y los mercados y son potencialmente perjudiciales para el medio ambiente.

Trabajo de la OCDE relevante para América Latina y el Caribe

La labor de la OCDE tiene por objeto aportar transparencia a los mercados mundiales y a las políticas de comercio y apoyo a la agricultura, con vistas a fundamentar las decisiones políticas que ayuden a los sistemas agroalimentarios a afrontar el triple reto. La OCDE también lleva a cabo revisiones nacionales individuales que ayudan a proporcionar a los responsables políticos una visión más profunda de la eficacia de los paquetes de políticas nacionales en el cumplimiento de los objetivos políticos. Se han llevado a cabo revisiones en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México. Dado que la sostenibilidad, especialmente el cambio climático, es cada vez más crítica para los sistemas agroalimentarios y el comercio, el trabajo de la OCDE se centra en cómo la agricultura puede contribuir a reducir las emisiones y cómo promover la sostenibilidad, manteniendo al mismo tiempo los beneficios de un comercio agroalimentario abierto.

Según las **Perspectivas Agrícolas 2023-2032 de la OCDE y la FAO**, en 2020-22 se comercializará a nivel mundial una media del 23% de todas las calorías producidas para los productos básicos incluidos en las Perspectivas. Sin embargo, la proporción de la producción comercializada varía significativamente entre productos básicos, pero también entre regiones y países. Las grandes regiones productoras, como América Latina y el Caribe, exportan una gran parte de su producción nacional (el 42% en 2020-2022, un porcentaje que se espera que aumente ligeramente durante la próxima década). Por su parte, las regiones con poblaciones en crecimiento y recursos naturales limitados importan una gran parte de lo que consumen: hasta el 71% en Oriente Próximo y el Norte de África (Figura 1). El comercio es, por tanto, crucial para garantizar tanto la seguridad alimentaria como el sustento de los agricultores. Sin embargo, la capacidad del comercio para desempeñar este papel puede verse socavada por respuestas políticas que distorsionan los mercados internacionales, como las restricciones a la exportación y las políticas nacionales de apoyo que distorsionan el comercio.

Informe sobre comercio y sistemas agroalimentarios sostenibles

Debido a estas posibles contrapartidas, los responsables políticos suelen intervenir en los mercados agroalimentarios a través de medidas de política comercial agrícola y políticas de ayuda interna. Sin embargo, muchas de las respuestas políticas existentes son ineficaces o imponen elevados costes a los productores y consumidores de otros países, y a menudo contribuyen poco a mejorar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios. Se ha demostrado, por ejemplo, que las restricciones a la exportación alimentan las subidas de precios y exacerban la volatilidad de los precios mundiales, amenazando la seguridad alimentaria y la nutrición de las poblaciones vulnerables. Gran parte de las actuales políticas de apoyo a la agricultura distorsionan las decisiones de producción y los mercados y son potencialmente perjudiciales para el medio ambiente.

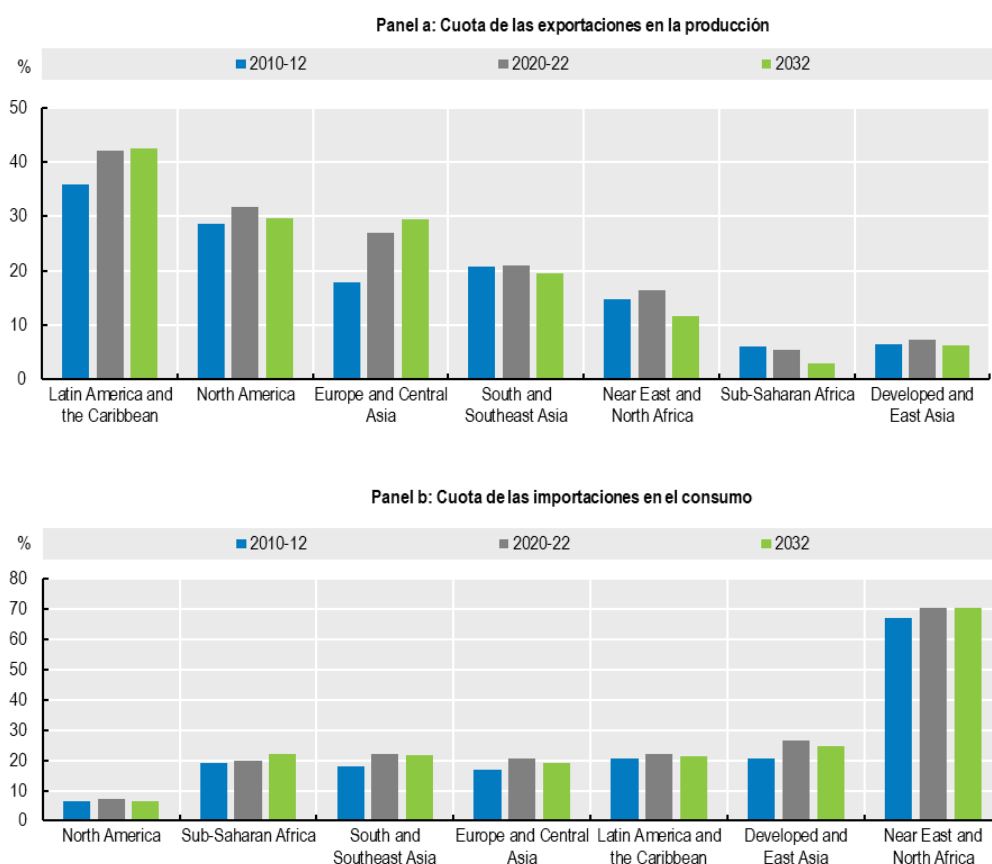
Trabajo de la OCDE relevante para América Latina y el Caribe

La labor de la OCDE tiene por objeto aportar transparencia a los mercados mundiales y a las políticas de comercio y apoyo a la agricultura, con vistas a fundamentar las decisiones políticas que ayuden a los sistemas agroalimentarios a afrontar el triple reto. La OCDE también lleva a cabo revisiones nacionales individuales que ayudan a proporcionar a los responsables políticos una visión más profunda de la eficacia de los paquetes de políticas nacionales en el cumplimiento de los objetivos políticos. Se han llevado a cabo revisiones en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México. Dado que la sostenibilidad, especialmente el cambio climático, es cada vez más crítica para los sistemas agroalimentarios y el comercio, el trabajo de la OCDE se centra en cómo la agricultura puede contribuir a reducir las emisiones y cómo promover la sostenibilidad, manteniendo al mismo tiempo los beneficios de un comercio agroalimentario abierto.

Según las **Perspectivas Agrícolas 2023-2032 de la OCDE y la FAO**, en 2020-22 se comercializará a nivel mundial una media del 23% de todas las calorías producidas para los productos básicos incluidos en las Perspectivas. Sin embargo, la proporción de la producción comercializada varía significativamente entre productos básicos, pero también entre regiones y países. Las grandes regiones productoras, como América Latina y el Caribe, exportan una gran parte de su producción nacional (el 42% en 2020-2022, un porcentaje que se espera que aumente ligeramente durante la próxima década). Por su parte, las regiones con poblaciones en crecimiento y recursos naturales limitados importan una gran parte de lo que consumen: hasta el 71% en Oriente Próximo y el Norte de África (Figura 1). El comercio es, por tanto, crucial para garantizar tanto la seguridad alimentaria como el sustento de los agricultores. Sin embargo, la capacidad del comercio para desempeñar este papel puede verse socavada por respuestas políticas que distorsionan los mercados internacionales, como las restricciones a la exportación y las políticas nacionales de apoyo que distorsionan el comercio.

Informe sobre comercio y sistemas agroalimentarios sostenibles

Figura 1 Comercio como porcentaje de la producción y el consumo totales



Nota: Cálculos realizados a partir del contenido calórico medio de las materias primas incluidas en las Perspectivas. Obsérvese que las exportaciones/importaciones incluyen los piensos y la disponibilidad incluye la transformación de productos básicos que pueden reexportarse. Las exportaciones incluyen el comercio intrarregional pero excluyen el comercio intracomunitario.
Fuente: OCDE/FAO (2022), "Perspectivas Agrícolas OCDE-FAO", Estadísticas agrícolas de la OCDE (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/agr-outl-data-en>.

Como parte del **Sistema de Información sobre Mercados Agrícolas (AMIS)**, liderado por el G20, la OCDE **contribuye a mejorar la transparencia de los mercados mundiales** mediante la difusión de información oportuna sobre las condiciones y políticas de mercado de los principales cultivos. La OCDE es responsable del mantenimiento de la base de datos de políticas del AMIS, que recoge información sobre las políticas comerciales y nacionales que repercuten en los mercados mundiales de cuatro cultivos (a saber, trigo, maíz, arroz y soja). Se presta especial atención a la recopilación de información sobre las restricciones a la exportación, dada la evidencia de que rara vez son eficaces para estabilizar los precios internos y amenazan la seguridad alimentaria mundial al alimentar el aumento de los precios internacionales. Además, las restricciones a la exportación tienden a afectar negativamente a los ingresos de los agricultores, así como al crecimiento a largo plazo de la producción y la productividad agrícolas.

Durante la pandemia de COVID-19, el seguimiento de las políticas por parte de AMIS mostró que algunos países impusieron restricciones a la exportación pero, en general, se introdujeron menos medidas de este tipo que durante la crisis de los precios de los alimentos de 2007-2008, y la mayoría fueron de

Informe sobre comercio y sistemas agroalimentarios sostenibles

corta duración, en parte debido a la mayor transparencia sobre las condiciones y políticas del mercado mundial. Sin embargo, tras la invasión rusa de Ucrania, las restricciones a la exportación han vuelto a alcanzar las proporciones vistas durante la crisis de los precios de los alimentos de 2007-2008.

La OCDE también **supervisa las políticas de apoyo a la agricultura**, como parte del informe anual de **Seguimiento y Evaluación de las Políticas Agrícolas (M&E)**. La edición de 2022 muestra que los 54 países monitoreados proporcionaron en promedio USD 817 mil millones de apoyo a la agricultura anualmente durante el período 2019-21, un aumento del 13% con respecto a 2018-20. Casi la mitad del apoyo al sector distorsiona el mercado y es potencialmente perjudicial para los esfuerzos a largo plazo para garantizar la seguridad alimentaria y combatir el cambio climático (por ejemplo, apoyo a los precios de mercado, subsidios a los insumos y a la producción). Las inversiones en servicios generales (es decir, innovación, bioseguridad e infraestructura), que son clave para el crecimiento sostenible de la productividad, representan solo el 13% de las transferencias totales al sector.

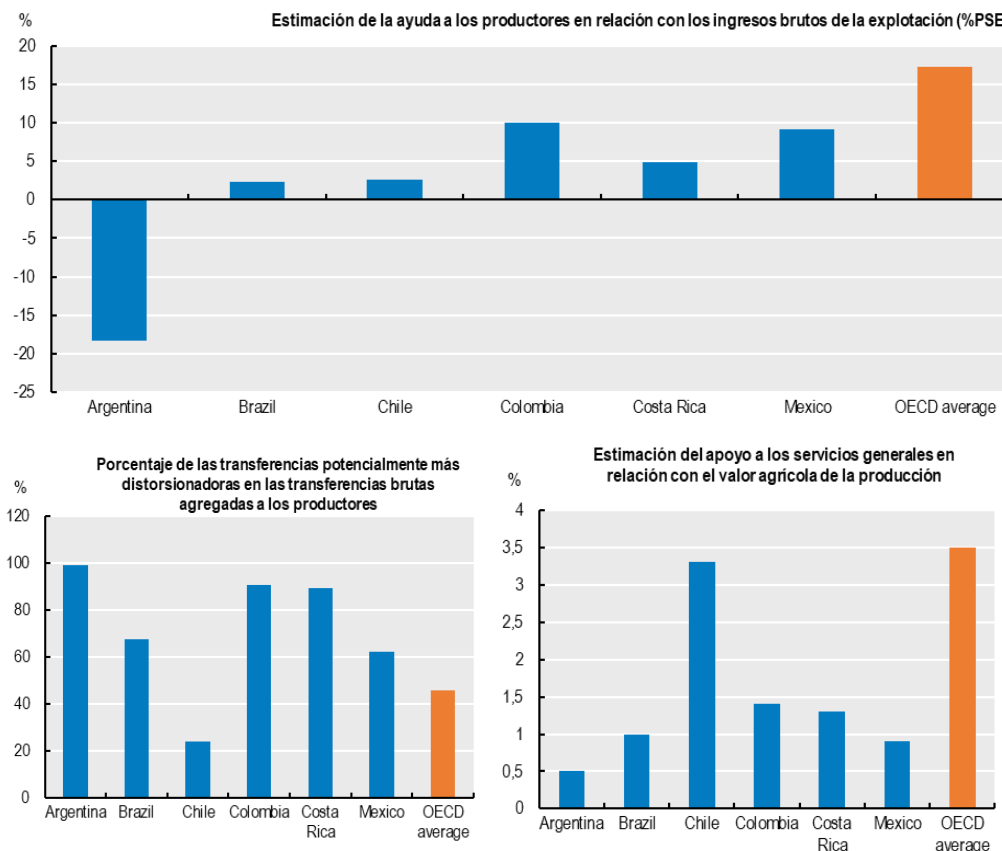
El informe de seguimiento y evaluación incluye datos de seis países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México). Todos los países latinoamericanos analizados tienen niveles significativamente más bajos de apoyo a los productores en comparación con la media de la OCDE (medido como porcentaje de los ingresos agrícolas brutos), pero tienden a tener porcentajes más altos de las transferencias más distorsionantes (con la excepción de Chile). El apoyo a los productores en Argentina es negativo, lo que refleja los impuestos a la exportación que deprimen los precios internos recibidos por los productores. El apoyo a los servicios generales (GSSE) en relación con el valor de la producción agrícola está en (en el caso de Chile) o por debajo de la media de la OCDE (para otros países de ALC) (Figura 2).

La reforma de las políticas comerciales y de apoyo podría contribuir a la mitigación del cambio climático y a la adaptación al mismo. Los modelos de la OCDE sugieren que la liberalización del comercio agrícola mundial (eliminación de una serie de barreras comerciales y pagos acoplados a los productos básicos), si va acompañada de políticas de protección de los bosques, podría aportar beneficios tanto económicos como medioambientales. La reforma de las políticas podría contribuir a la adaptación al cambio climático reduciendo la medida en que el cambio climático aumenta los precios agrícolas y la desnutrición, al permitir que la producción se desplace a regiones con una ventaja comparativa y facilitar los flujos comerciales hacia regiones afectadas negativamente por el cambio climático. La liberalización del comercio también puede contribuir a la adaptación al cambio climático, mitigando el riesgo de precios extremos de los alimentos y estabilizando la disponibilidad de alimentos en caso de fenómenos meteorológicos extremos.

Las normas de sostenibilidad también se están convirtiendo en una cuestión importante en el comercio agroalimentario mundial. El trabajo de la OCDE en este ámbito pretende facilitar el comercio mundial fomentando una mayor comprensión entre los países de los diferentes enfoques para promover la sostenibilidad y promover una mayor interoperabilidad de las normas. El trabajo actual se centra en dos áreas principales.

Informe sobre comercio y sistemas agroalimentarios sostenibles

Figura 2. Apoyo a la agricultura en los países de América Latina, 2019-21



Fuente: OCDE (2022), "Producer and Consumer Support Estimates", OECD Agriculture statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/agr-pcse-data-en>.

En primer lugar, la OCDE está estudiando cómo **abordan los distintos países la regulación, definición y medición de las declaraciones de sostenibilidad para la comercialización de productos agroalimentarios**, con el fin de explorar hasta qué punto pueden encontrarse puntos en común. Los estudios de casos de países individuales se utilizarán como base para un diálogo con el objetivo de desarrollar una amplia tipología de enfoques para ayudar a los países a avanzar hacia una mayor interoperabilidad de los enfoques.

En segundo lugar, las **políticas y normativas exigen cada vez más a los productores que midan e informen sobre la huella de emisiones**. Aunque la ley no exija esa información, la mejora de los informes sobre emisiones puede convertirse en un requisito de facto para acceder a algunos mercados, si los grandes minoristas empiezan a exigirla, a su vez impulsados por la creciente concienciación y preocupación de los consumidores por el cambio climático y las cuestiones medioambientales. De hecho, la percepción del "respeto por el carbono" de los distintos productos ya influye en las decisiones de compra de los consumidores.

La medición de las emisiones es un reto técnico y existe un riesgo de fragmentación y confusión debido al rápido desarrollo de un gran número de normas y metodologías diferentes sobre la huella ecológica que se están elaborando a escala internacional y en el sector privado. La OCDE está trabajando para comprender mejor la variedad de enfoques y reunir a los gobiernos con las partes interesadas que participan en el desarrollo de estas normas y metodologías, para comprender mejor las similitudes y divergencias, y fomentar la interoperabilidad o la armonización, introducir normas públicas cuando proceda o desarrollar bases de datos públicas. Esto puede ayudar a mantener bajos los costes de información para los productores nacionales e internacionales.

Informe sobre comercio y sistemas agroalimentarios sostenibles

Acciones recomendadas de políticas públicas

Afrontar el triple reto de los sistemas alimentarios es una tarea compleja, ya que es necesario mejorar la sostenibilidad medioambiental y, al mismo tiempo, facilitar la adaptación a condiciones más duras para minimizar los efectos adversos sobre la seguridad alimentaria y la nutrición, y salvaguardar los medios de subsistencia. Sin embargo, esto aún deja un margen de actuación considerable.

- En primer lugar, los países deben comprometerse a mantener abierto el mercado agrícola y evitar el uso de políticas restrictivas del comercio que amenacen la seguridad alimentaria mundial. Invertir en mecanismos de transparencia del mercado también es clave para minimizar las perturbaciones del comercio mundial en tiempos de crisis.
- En segundo lugar, la reforma de las políticas de apoyo existentes mediante la reorientación del gasto público hacia la innovación apoyaría la mitigación del cambio climático y fomentaría el crecimiento sostenible de la productividad, reduciendo así también las presiones sobre los ingresos derivadas de unas normas medioambientales y de emisiones más estrictas.
- En tercer lugar, los países deben trabajar juntos para fomentar una mayor cooperación e interoperabilidad de las normas de sostenibilidad para garantizar que el comercio pueda seguir desempeñando su importante papel de ayudar a los sistemas agroalimentarios a afrontar el triple reto de garantizar la seguridad alimentaria, proporcionar medios de vida y garantizar la sostenibilidad.

Informe sobre comercio y sistemas agroalimentarios sostenibles

Lecturas recomendadas

OCDE/FAO (2022), Perspectivas Agrícolas OCDE-FAO 2022-2031, Ediciones OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/f1b0b29c-en>.

OCDE (2022) Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2022: Reforming Agricultural Policies for Climate Change Mitigation, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/7f4542bf-en>

OCDE (2021), Making Better Policies for Food Systems, Ediciones OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/ddfba4de-en>.

Guerrero, S. et al. (2022), "The impacts of agricultural trade and support policy reform on climate change adaptation and environmental performance: A model-based analysis", OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, <https://doi.org/10.1787/520dd70d-en>.

Adenäuer, Frezal y Chatzopoulos (2023), Mitigating the Impacts of Extreme Weather Events on Agricultural Markets Through Trade, de próxima publicación.

ITF (2023b), ITF Transport Data Explorer <https://www.itf-oecd.org/transport-data-explorer> (consultado el 05 de julio de 2023)

ITF (2020), Descarbonizar el transporte en las economías emergentes: The case of Argentina, OECD Publishing, París, https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/decarbonising-argentina-transport-system_1.pdf