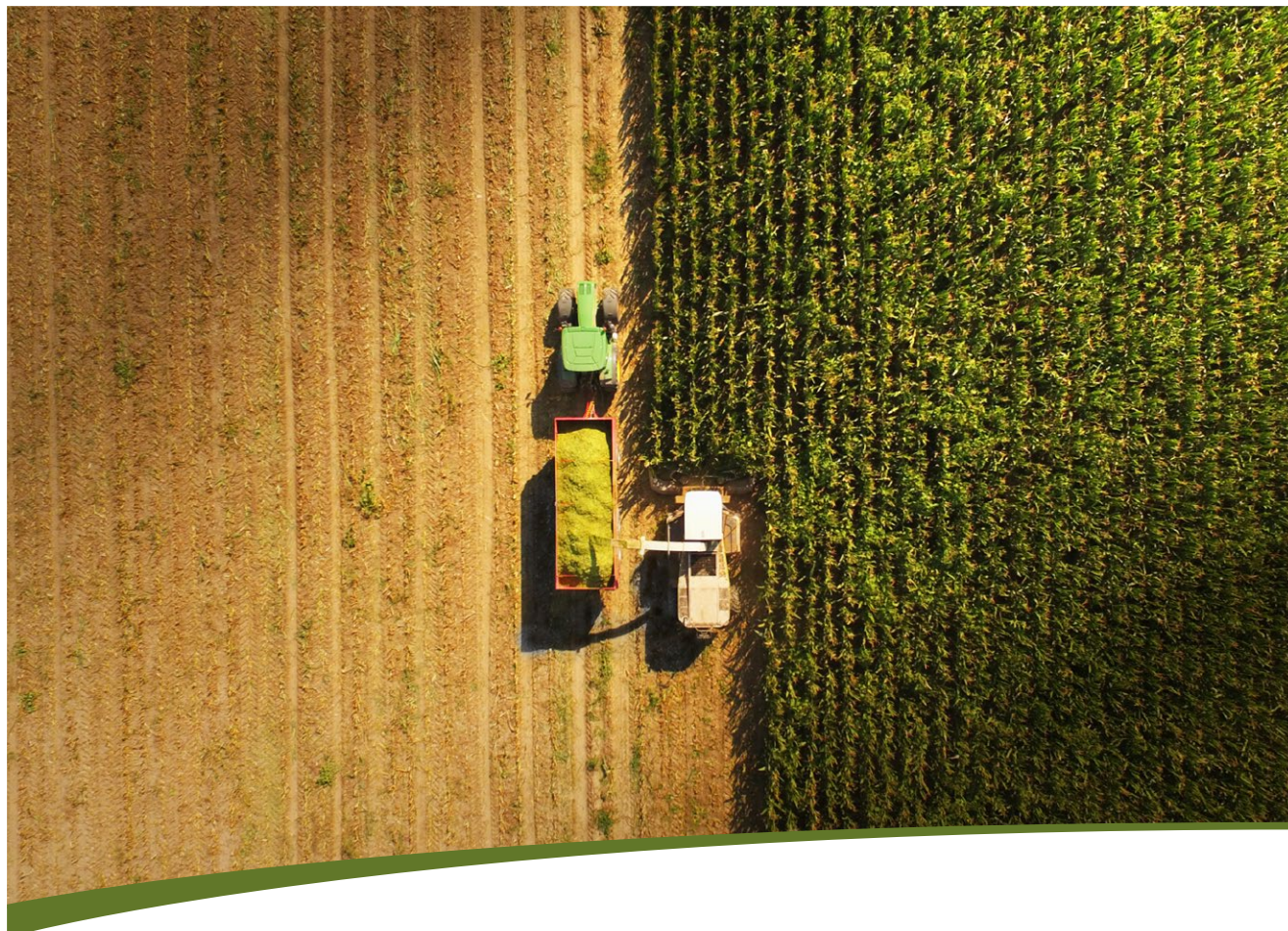


PUENTES

Análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible

VOLUMEN 19, NÚMERO 7 - SEPTIEMBRE 2018



Comercio agrícola: ¿cosechar avances o proteger conquistas?

ESTADOS UNIDOS

Guerra comercial: implicancias para la agroindustria argentina

BREXIT

Brexit y el comercio agroindustrial

CAMBIO CLIMÁTICO

Vinculando cambio climático, carbono y comercio en los sistemas alimentarios del MERCOSUR:
¿es necesaria una estrategia regional común?



International Centre for Trade
and Sustainable Development

PUENTES

VOLUMEN 19, NÚMERO 7 - SEPTIEMBRE 2018

PUENTES

Plataforma global para el intercambio de análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible en América Latina.

PUBLICADO POR:

ICTSD

Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible
Ginebra, Suiza

PRESIDENTE Y DIRECTOR GENERAL
Ricardo Meléndez-Ortiz

EDITOR EN JEFE
Andrew Crosby

COORDINACIÓN
Fabrice Lehmann

EQUIPO EDITORIAL
Manuela Trindade Viana
Eugenia Dinivitzer
Bruno Varella Miranda
Julia Milla Gadret

DISEÑO GRÁFICO
Flarvet

LAYOUT
Oleg Smerdov

PUENTES agradece sus comentarios y sugerencias en puentes@ictsd.ch

Para eventuales contribuciones consulte nuestra página web <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/overview>

ESTADOS UNIDOS

- 4 **Guerra comercial: implicancias para la agroindustria argentina**
Nelson Illescas, Ariel Nicolás Jorge, Sofía C. Perini

ESTADOS UNIDOS

- 9 **¿El mecanismo de salvaguardias especiales discrimina contra los productos agrícolas importados?**
Cinthia Cabral da Costa, Heloisa Lee Burnquist

BREXIT

- 16 **Brexit y el comercio agroindustrial**
Julio J. Nogués

CAMBIO CLIMÁTICO

- 21 **Vinculando cambio climático, carbono y comercio en los sistemas alimentarios del MERCOSUR: ¿es necesaria una estrategia regional común?**
Ernesto F. Viglizzo, Martín Piñeiro

DESARROLLO SOSTENIBLE

- 25 **Lecciones de Estados Unidos: cuando la productividad en el corto plazo compromete la sostenibilidad**
Maria Elba Rodriguez Alcalá, Mary Hendrickson, William McKelvey

- 29 **Publicaciones**

¿Hacia un agro sostenible?



La explosión demográfica que dio lugar a la primera Revolución Industrial llevó a que se formule la famosa "trampa malthusiana", con la que se temía que la tasa de crecimiento de la población sobrepasase a la de la capacidad de la tierra de producir alimentos, comprometiendo la seguridad alimentaria de las poblaciones europeas. En tiempos de la "Cuarta Revolución Industrial", este peligro parece superado: las innovaciones tecnológicas y la agricultura de precisión incrementan con creces la productividad de la tierra.

Ahora bien, ¿por qué entonces la (in)seguridad alimentaria continúa presente como amenaza? Como podrán ver en los artículos que componen el presente número de Puentes, los países exportadores de alimentos no poseen la capacidad de cumplir con dicha tarea si no se mejoran también las condiciones de acceso comercial en el mundo en su conjunto. En pocas palabras, no se trata solamente de asegurar una oferta suficiente de alimentos – por vía de la tecnificación del agro –, sino también una demanda que la acompañe – por vía de la apertura de mercados y generación de capacidad adquisitiva.

Los cambios en los flujos comerciales están transformando los mercados agrícolas, otorgando un rol estratégico a la producción proveniente del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En este contexto, les ofrecemos artículos dedicados tanto al análisis del impacto de las tensiones comerciales vigentes sobre las economías de la región, como así también al análisis de la posibilidad de acceso al mercado alimentario inglés en un escenario post-Brexit. Otras contribuciones discutirán los límites a la consigna de seguridad alimentaria en un mundo donde aún rigen los mecansimos de salvaguardias especiales y criterios unidimensionales de desarrollo sostenible.

Recordemos que la Undécima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), realizada en Buenos Aires, no logró ofrecer avances concretos en temas agrícolas, apostando a que "exista vida" en las negociaciones futuras a fin de cumplir con el Objetivo 2 de Desarrollo Sostenible sobre la erradicación del hambre, la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y la promoción de la agricultura sustentable. Lejos de pretender brindar un análisis exhaustivo, esperamos que las contribuciones del presente número estimulen reflexiones y mantengan activo el debate sobre los aspectos arriba mencionados.

Queremos conocer su opinión sobre este asunto. Lo invitamos a que nos escriban un [e-mail](#) o dejen sus comentarios en el [sitio de Puentes](#). De la misma manera, abrimos este espacio para que propongan temas de discusión o artículos a nuestro Equipo Editorial.

Esperamos que disfruten la lectura,

Equipo Puentes

ESTADOS UNIDOS

Guerra comercial: implicancias para la agroindustria argentina

Nelson Illescas, Ariel Nicolás Jorge, Sofía C. Perini

El artículo describe el actual panorama de tensiones comerciales y los tipos de casos abiertos ante la OMC. Se presentan los efectos cuantitativos que podrían tener estas medidas arancelarias en el sector agroindustrial argentino y en la apertura de nuevos mercados.

Una de las razones que explica el conflicto comercial entre Estados Unidos y sus socios comerciales es la necesidad que posee el primero de reequilibrar su balanza comercial con el mundo y, principalmente, con China. El saldo negativo de 2017 ascendió a US\$ 862,7 mil millones, de los cuales un 46% correspondió al déficit con el país asiático (US\$ 396 mil millones). La estrategia del gobierno estadounidense para hacer frente a este creciente déficit comercial incluye frentes como la aplicación de medidas a China (y otros socios comerciales), el estancamiento de las tratativas para alcanzar el Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión (TTIP, por su sigla en inglés) con la Unión Europea (UE) y la renegociación del Tratado del Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por su sigla en inglés).

El puntapié inicial de la escalada de medidas proteccionistas estuvo vinculado al acero y al aluminio – productos cuyas importaciones, según el Departamento de Comercio de Estados Unidos, representan una amenaza a la seguridad nacional. El resultado fue la imposición de aranceles de 25% y 10%, respectivamente, a las importaciones de estos bienes. Los efectos de estas medidas afectaron, en primera medida, a China, pero luego se expandieron a países como Canadá, México y la UE.

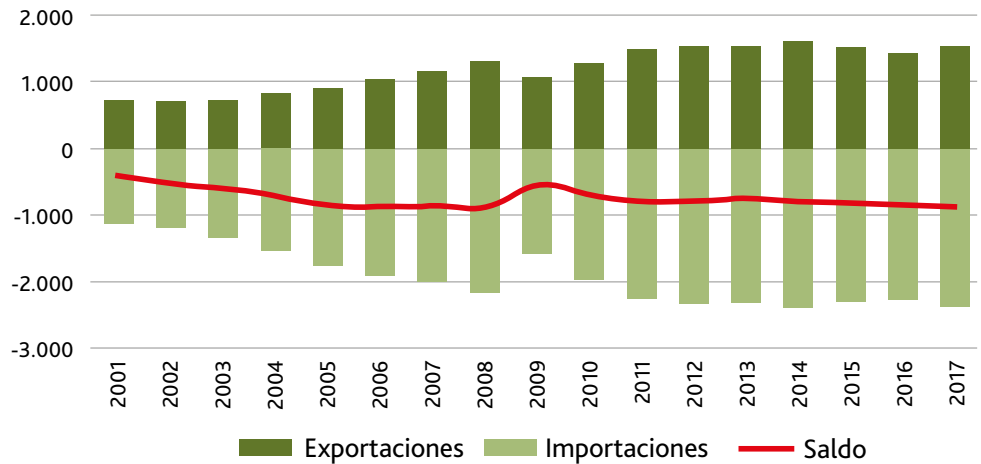
Lo que siguió fue una batería de represalias contra Estados Unidos. En primera instancia, China aumentó aranceles abarcando productos por un valor de US\$ 2,74 mil millones y, como respuesta a las medidas contra productos tecnológicos, siguió con aranceles que afectarían al comercio por US\$ 50 mil millones (primero una lista de US\$ 34 mil millones, luego el resto)¹. Canadá hizo lo propio por montos cercanos a los US\$ 13 mil millones, la UE por US\$ 7 mil millones – la mitad se aplica inmediatamente, el resto de manera diferida – y México elevó aranceles principalmente a los productos agrícolas, en forma similar a lo que resolvieron India, Turquía y Rusia, entre otros.

Lejos de atenuarse, la escalada de represalias no se detuvo. A finales de septiembre, Trump dispuso la aplicación de una nueva medida arancelaria del 10% a productos importados desde China por un valor de US\$ 200 mil millones al año, agregando que si continúa el conflicto, el arancel se elevaría al 25%. Por el lado de China, se respondió con aranceles afectando US\$ 60 mil millones de comercio.

Otro anuncio estadounidense fue el de una investigación sobre las importaciones de automóviles, con la intención de aplicar un arancel de hasta el 25% si se determina que atentan contra la seguridad nacional². En este caso, los principales perjudicados podrían ser México, Canadá y la UE, aunque también esto podría afectar a Japón y Corea del Sur.

Para bajar un poco el tono a la confrontación, el presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker realizó una visita a la Casa Blanca a finales de julio³. Allí se firmó un comunicado conjunto en el que se comprometieron a trabajar para reducir las barreras e incrementar el comercio en servicios y productos químicos, farmacéuticos y médicos, así como también de soja. El objetivo es resolver la cuestión de los aranceles que Estados Unidos aplicó al acero y aluminio europeo, así como los aumentos arancelarios que la UE dispuso en represalia.

Figura 1. Comercio total de Estados Unidos (US\$ miles de millones)



Aquí es necesario aventurar un par de escenarios. La primera opción sería que ambas partes decidan embarcarse en la negociación de un tratado de libre comercio, reflatando el TTIP o bajo un nuevo formato o denominación. En este caso, debería incluirse lo sustancial del comercio, que en términos de la UE implica al menos el 90% de los productos comercializados. Y teniendo en cuenta que se quiere excluir el comercio de automóviles, este porcentaje sería difícilmente alcanzable. Además, se encontrarían con otro escollo, que es la política europea de no negociar acuerdos comerciales con países o regiones que no sean parte del Acuerdo de París sobre Cambio Climático.

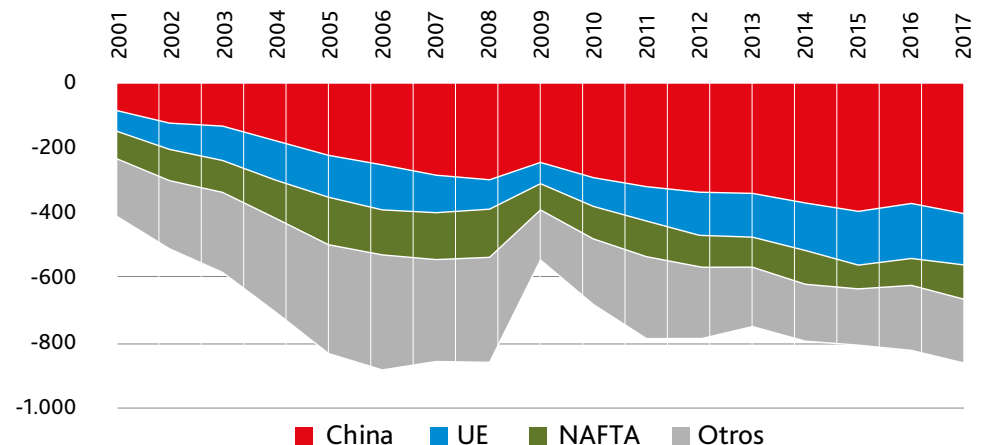
Otra opción podría ser rebajar directamente los aranceles de acuerdo al Principio de Nación Más Favorecida, lo que beneficiaría a todos los socios comerciales. Desconocer esto y realizar solo rebajas bilaterales les valdría serios cuestionamientos ante la Organización Mundial del Comercio (OMC).

¿Salvaguardia o seguridad nacional?

La aplicación de represalias por parte de los países afectados por las medidas estadounidenses se ha basado en la premisa de que los aranceles aplicados por Estados Unidos corresponden a una salvaguardia – esto es, una medida destinada a proteger a una determinada rama de producción contra un aumento imprevisto de las importaciones. Según el Artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en estos casos, se debe dar una compensación a los países cuyo comercio se ve afectado por medidas de salvaguardia.

China, la UE y otros países han presentado notificaciones al Comité de Salvaguardias de la OMC, dado que consideran que las medidas adoptadas por Washington no son compatibles con sus obligaciones en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y

Figura 2. Saldo comercial de Estados Unidos por país (US\$ miles de millones)



Déficit comercial de Estados Unidos en 2017

US\$ 862,7
mil millones

Comercio (GATT, por su sigla en inglés) de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC⁴. De esta manera, los países han elaborado listas de productos que serán afectados por el alza en los aranceles, hasta un monto equivalente al de la afectación del comercio por la medida estadounidense.

Por su parte, Estados Unidos sostiene que la política aplicada está amparada por el Artículo XXI del GATT 1947 ("Excepciones Relativas a la Seguridad") y a su posterior interpretación (1982)⁵. Ahora, sobre estas excepciones no existe consenso respecto del carácter discrecional de su aplicación y de la competencia de los grupos especiales y órganos jurisdiccionales de la OMC para pronunciarse sobre cuestiones relativas a la seguridad nacional.

Este diferendo llevó a que se solicitaran consultas ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC. En un período de poco más de dos meses, las medidas adoptadas por Estados Unidos fueron cuestionadas por China, India, UE, Canadá, México, Noruega, Rusia y Suiza. Estados Unidos pidió consultas con China, UE, Canadá, México y Turquía.

El proceso dicta que las partes se reúnan e intenten resolver el conflicto. Si no llegaran a hacerlo, se habilita a la constitución de un grupo de expertos para que se aboque al tema. Usualmente, cuando la materia es coincidente, suelen unificarse los casos en cabeza de un mismo tribunal, pero la complejidad de las cuestiones y la cantidad de actores van a complejizar notablemente esta cuestión.

Asimismo, si bien es positivo que se utilicen los canales institucionales de la OMC para la resolución de los conflictos, resta observar qué sucederá si estos casos llegan ante el Órgano de Apelación, instancia que se encuentra al borde de la paralización⁶.

Los efectos sobre el agro

Pese a que en el corto plazo pueden vislumbrarse algunas oportunidades comerciales, este tipo de conflictos con escalada de proteccionismo a nivel internacional no puede resultar positivo para el comercio ni el sistema multilateral de comercio, en especial si los involucrados son los actores de mayor peso.

Al ser Estados Unidos uno de los principales jugadores del comercio agroindustrial, las contramedidas se direccionaron en parte hacia dichos productos. Así, la soja fue la gran afectada por China, pero también se vieron perjudicados el algodón, el vino y la carne de cerdo, por citar algunos bienes.

En este sentido, se evaluó desde dos perspectivas qué efectos podían tener estas medidas en el sector agroindustrial argentino⁷. En primer lugar, se analizó específicamente el caso de la soja (utilizando un modelo computacional), de donde surgió que la medida china afectaría al precio del poroto en Estados Unidos en US\$ 15,5 por tonelada (4%). Para Argentina, en cambio, el precio *Free On Board* (FOB) se incrementaría en US\$ 6,5. Se debe notar que esto corresponde a un análisis de mediano plazo: en el corto plazo, podrían observarse mayores oscilaciones de precios, debido a que las decisiones de producción de la campaña corriente ya se encuentran tomadas.

Este cambio en los precios se reflejaría en modificaciones de las decisiones de siembra por parte de los productores: aunque no de gran magnitud, caería el área de soja en Estados Unidos, y se incrementaría el área de cereales. En Argentina, el efecto sería exactamente el inverso.

Dado que la medida china afecta más fuertemente al poroto de soja, antes que al aceite y harina, el menor precio en el mercado estadounidense resulta en una mejora en los márgenes de industrialización en ese país, de manera que se observaría un incremento en las exportaciones de subproductos de soja⁸. Como contraparte, el incremento del poroto de soja argentino podría afectar el procesamiento local, con una leve retracción en las exportaciones de subproductos y un crecimiento en las exportaciones de poroto.

Cuadro 1. Impacto de la medida China

		Argentina		Estados Unidos	
		Δ	Δ%	Δ	Δ%
Área (miles has)	Soja	235	1,1%	-393	-1,2%
	Cereales	-161	-1,4%	314	0,5%
Producción (miles ton)	Poroto	816	1,3%	-1.704	-1,6%
Exportaciones (miles ton)	Poroto	2.085	16,9%	-4.416	-8,3%
	Aceite	-207	-3,5%	298	62,0%
	Harina	-900	-2,8%	2.098	22,1%
Precio FOB (US\$/ton)	Poroto	6,5	1,7%	-15,5	-4,0%
	Aceite	2,4	0,3%	2,4	0,3%
	Harina	-0,2	-0,1%	-0,2	-0,1%

Fuente: Fundación INAI

En segundo lugar, se analizó el potencial de los productos argentinos para reemplazar a Estados Unidos en aquellos mercados en los que se le aplicó algún tipo de represalia. En este sentido, los bienes con potencial en el mercado chino son: porotos de soja, maíz, trigo, carne bovina, leche en polvo, tabaco, arroz, entre otros. Por el lado europeo, se identificaron el maíz, los maníes preparados o conservados, el poroto, el arroz semiblanqueado o blanqueado y el arroz partido. En Canadá solo existiría potencial para exportar dos productos: preparaciones y conservas de carne o de despojos de bovinos y confituras, jaleas y mermeladas, purés y pastas de frutas u otros frutos. Asimismo, aparecerían oportunidades para exportar a México papas preparadas o conservadas congeladas, algunos quesos y manzanas, y a India aceite de soja en bruto, garbanzos y arvejas, como también manzanas.

Por otro lado, es importante analizar qué podría ocurrir con aquellos productos de origen estadounidense que vean limitado su acceso a los mercados de destino que aplicaron represalias. Tomando el caso de Argentina como eventual importador de los excedentes de Estados Unidos, se identificaron algunos productos que podrían direccionarse al mercado local. Entre ellos cabe destacar la carne porcina congelada y las almendras frescas o secas sin cáscara. En el caso del cerdo, esta situación no necesariamente implicaría un aumento total de importaciones argentinas sino que Estados Unidos podría reemplazar a Brasil como proveedor en el mercado doméstico, ya que este último podría redireccionar sus exportaciones hacia China.

Otro aspecto a tener presente es el impacto de una nueva medida anunciada por el gobierno de Estados Unidos para compensar a los agricultores afectados por la guerra comercial y que necesariamente tendrá efectos en la producción y competitividad del sector. Esto se refiere a la aplicación de un paquete de ayuda a los agricultores de US\$ 12 mil millones, a partir de septiembre, con el fin de reducir el daño financiero causado a los productores agrícolas (y sus consecuencias políticas)⑨. El mismo sería adicional a los programas que ya se encuentran en aplicación, como los de seguros subsidiados y préstamos.

Para notar su magnitud, si hipotéticamente se repartiera la mitad entre las 120 millones de toneladas de soja (el producto más afectado) que se estiman para la campaña 2017/2018, esto correspondería a un subsidio de US\$ 50 por tonelada. Este cálculo es especulativo, pero conocer más a fondo la medida será de gran importancia para determinar cuán distorsiva podría ser en los mercados internacionales, así como su legalidad en términos de los compromisos de Estados Unidos ante la OMC.

Consideraciones finales

Las derivaciones de esta escalada proteccionista aún están lejos de clarificarse. Momento a momento van surgiendo novedades y anuncios que generan aún más incertidumbre. La OMC va a ser escenario de disputas, y aunque su sistema de solución de controversias se vea amenazado por una eventual parálisis, los países han recurrido al mismo como ámbito

para gestionar sus diferencias. Quizás se trate de una oportunidad para encaminar a la Organización hacia la necesaria reforma que la posición de mejor manera frente a los desafíos del corriente siglo.

Por otro lado, además de los aranceles y represalias cruzados, se debe prestar especial atención a los paquetes de ayuda a los productores. Estados Unidos ha sido el primero en anunciarlo, pero nada obsta a que otros países recurran a dichas herramientas, agravando aún más el conflicto.

En relación a la Argentina, si bien existe una serie de productos que podrían aprovechar esta coyuntura y ser exportados hacia destinos que podrían dejar de abastecer Estados Unidos, no debe perderse de vista que el cierre puede ser circunstancial. Por esta razón, el país debería consolidar el acceso a los mercados de referencia, sea aprovechando procesos negociadores ya iniciados por el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) como es el caso con la UE, Canadá y la India, promoviendo la profundización de acuerdos bilaterales (México), y hasta iniciando negociaciones con otros socios comerciales (China o, incluso, Estados Unidos).

Por último, no puede dejarse de lado el impacto que una guerra comercial tiene sobre la gobernanza global: el deterioro que implica para la regulación internacional el incremento de medidas proteccionistas unilaterales aplicadas por los principales actores del comercio mundial y la erosión de las instituciones creadas para dar respuesta conjunta a problemas globales. Esta situación pone a prueba el entramado de reglas alcanzado hasta la fecha y la capacidad de los organismos o foros internacionales para hacer frente a la nueva realidad, incorporando incertidumbre en los mercados. La solución no puede ni debe ser volver atrás en el tiempo y degradar lo que tanto tiempo llevó construir, sino pensar soluciones innovadoras que permitan a las instituciones crecer y adaptarse para hacer frente multilateralmente a los nuevos desafíos.

-
- ❶ Luego del cierre de la edición de este trabajo, Estados Unidos y China aplicaron el segundo paquete de medidas, llegando a los US\$ 50 mil millones referenciados.
 - ❷ El Departamento de Comercio de Estados Unidos explicó que la investigación se hará basándose en la sección 232 de la *Trade Expansion Act*.
 - ❸ Disponible en: <<https://bit.ly/2AaNoS9>>.
 - ❹ Se ha considerado que Estados Unidos no ha notificado a dicho Comité la aplicación de medidas de salvaguardia, de acuerdo a lo que dispone el párrafo 1c del Artículo 12. En tal sentido, se han arrogado el derecho a suspender la aplicación de concesiones u otras obligaciones de conformidad con el Artículo 8 del mencionado Acuerdo.
 - ❺ Por esta, un país miembro puede incumplir con sus compromisos de la OMC, cuando requiere la "adopción de todas las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad", para los casos relacionados: i) a las materias fisionables o a aquellas que sirvan para su fabricación; ii) al tráfico de armas, municiones y material de guerra, y a todo comercio de otros artículos y material destinados directa o indirectamente a asegurar el abastecimiento de las fuerzas armadas; y iii) a las aplicadas en tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional.
 - ❻ Véase: <<https://bit.ly/2NbCUBj>>.
 - ❼ Versión completa disponible en: <<https://bit.ly/2NdPDKi>>.
 - ❽ Incluso considerando las posteriores medidas que afectan también al aceite y la harina, el impacto sería similar, dado que China es comprador fundamentalmente de poroto, priorizando la molinera local.
 - ❾ Disponible en: <<https://nyti.ms/2uK8O3s>>.

Nelson Illescas

Director del Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI), Argentina.

Ariel Nicolás Jorge

Economista del INAI.

Sofía C. Perini

Economista del INAI.

ESTADOS UNIDOS

¿El mecanismo de salvaguardias especiales discrimina contra los productos agrícolas importados?

Cinthia Cabral da Costa, Heloisa Lee Burnquist

Analizando los precios de las exportaciones agrícolas a los Estados Unidos, las autoras detectan una anomalía en la fijación de precios intra- y extra-cuota arancelaria. El (ya caduco) uso de salvaguardias especiales explicaría esta anomalía y estaría revelando posibles prácticas anti-comerciales por parte de los países desarrollados.

El azúcar comercializado en el mercado estadounidense tiene un precio sistemáticamente mayor que el mismo producto comercializado en otros países. En este contexto, las usinas del nordeste brasileño han sido "beneficiadas" por las cuotas arancelarias (TRQ, por su sigla en inglés) vigentes para las exportaciones de azúcar a los Estados Unidos. De hecho, sólo quien posee una TRQ puede exportar a este país. Además, como el gobierno estadounidense administra los precios pagados a los productores domésticos de azúcar, estos se utilizan como referencia para los precios obtenidos dentro de la cuota.

La Figura 1 muestra la diferencia entre el valor unitario promedio percibido por las exportaciones de azúcar desde los estados brasileños de Alagoas y Pernambuco hacia los Estados Unidos – aquellos "beneficiados" por la TRQ y tomados como precio de referencia –, y el valor unitario de las exportaciones paulistas al resto del mundo. Los valores de las exportaciones realizadas a través de la cuota son un 30% promedio superior a los precios obtenidos en el resto del mundo.

¿Cómo puede ser que la existencia de una barrera proteccionista como la TRQ beneficie a los exportadores? Esta aparente contradicción puede ser explicada por medio del funcionamiento de las cuotas arancelarias.

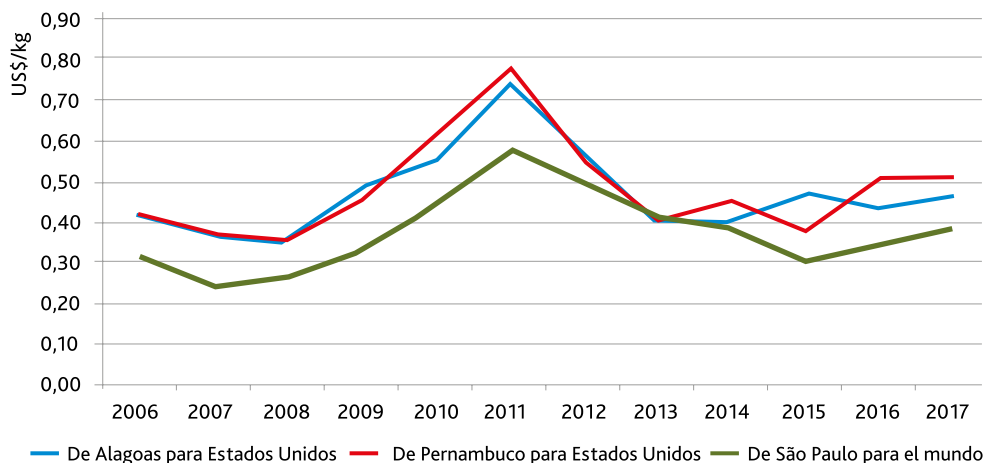
La Figura 2 representa una curva de demanda de importación (D) bajo un sistema de cuota arancelaria. En ella, se deben observar cuatro componentes principales:

- 1 el volumen de la cuota (segmento $0-M_Q$), y la cantidad importada total (M);
- 2 el arancel pagado dentro de la cuota o intra-cuota (T_i), que incide en los precios del mercado internacional (P_i) hasta el límite M_Q ($M \leq M_Q$), de forma que P_2 representa el precio doméstico;
- 3 el arancel pagado fuera de la cuota o extra-cuota (T_e), que es el arancel cobrado sobre el precio del mercado internacional para las importaciones por encima del volumen M_Q ($M > M_Q$), resultando en un precio doméstico P_3 ;
- 4 el método de administración de la cuota (recta vertical que determina M_Q).

Bajo este esquema, cuando la demanda es mayor a M_Q , el importador no tiene margen para pagar un precio superior a P_1 , ya que cualquier diferencia entre el precio pagado por el consumidor (P_3) y P_1 corresponde al pago del arancel extra-cuota. Por otro lado, dentro de la cuota, el importador sí tiene un margen para pagar un precio por encima de P_1 , ya que el arancel intra-cuota (T_i) es menor que el extra-cuota (T_e). Toda la diferencia entre estos dos aranceles corresponde a una ganancia de renta (o renta de la cuota), que es apropiada por el importador y/o exportador, dependiendo del método de administración de las cuotas, siendo esto el cuarto componente de las TRQ descrito anteriormente.

Existen métodos que ofrecen una mayor posibilidad de apropiarse de la renta de la cuota, ya sea por parte del importador o del exportador que, en general, se distribuyen esta ganancia entre ambos. En otras palabras, es esperable que los precios de importación

Figura 1. Exportaciones de azúcar bruto (US\$/kilo)



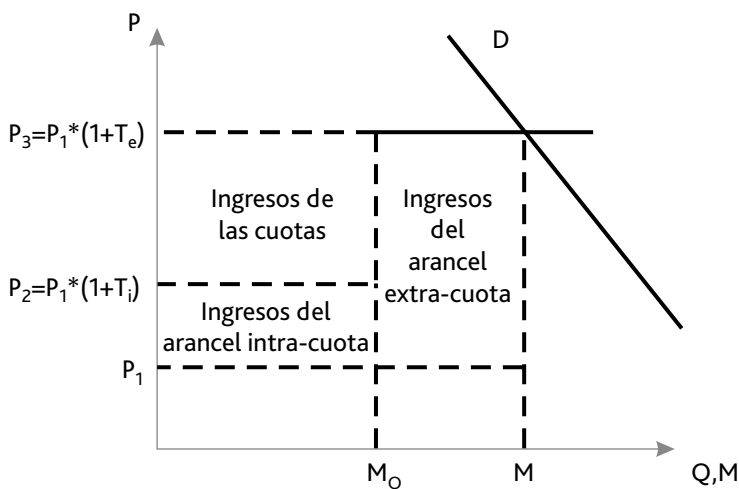
Fuente: Brasil (2018)

intra-cuota sean superiores al observado extra-cuota, debido a la incorporación de la renta de la cuota al precio de importación. A su vez, esto explica el comportamiento de los precios en la Figura 1, así como el precio recibido por las usinas del nordeste brasileño dentro de la cuota estadounidense.

Sin embargo, cuando se realiza un análisis más detallado de las importaciones de los Estados Unidos, se observa algo curioso. A diferencia de lo esperado, para las líneas arancelarias más relevantes dentro de las principales TRQ existentes – incluso las del azúcar –, los precios unitarios medios de importación fueron superiores para las importaciones extra-cuota (período 1996-2017). En pocas palabras, se verificó que el valor unitario de las importaciones extra-cuota fue superior al precio pagado intra-cuota en las siguientes proporciones: 37% y 11% para, respectivamente, la carne bovina refrigerada y congelada, y 17% para el azúcar en bruto. Entre los lácteos, la manteca obtuvo un valor unitario de importación extra-cuota 11% superior al valor unitario intra-cuota – la misma diferencia fue de entre 42% y 62% para la leche en polvo y de 2%, 11% y 63% para las líneas arancelarias correspondientes a diferentes tipos de quesos. Estos productos corresponden a las cuotas arancelarias del mercado estadounidense con mayores niveles de comercialización.

Los gráficos de la Figura 3 muestran el comportamiento de algunos de estos valores unitarios, calculados para las líneas arancelarias más significativas. De todos los productos analizados, sólo el valor unitario de importación de la leche condensada no presentó

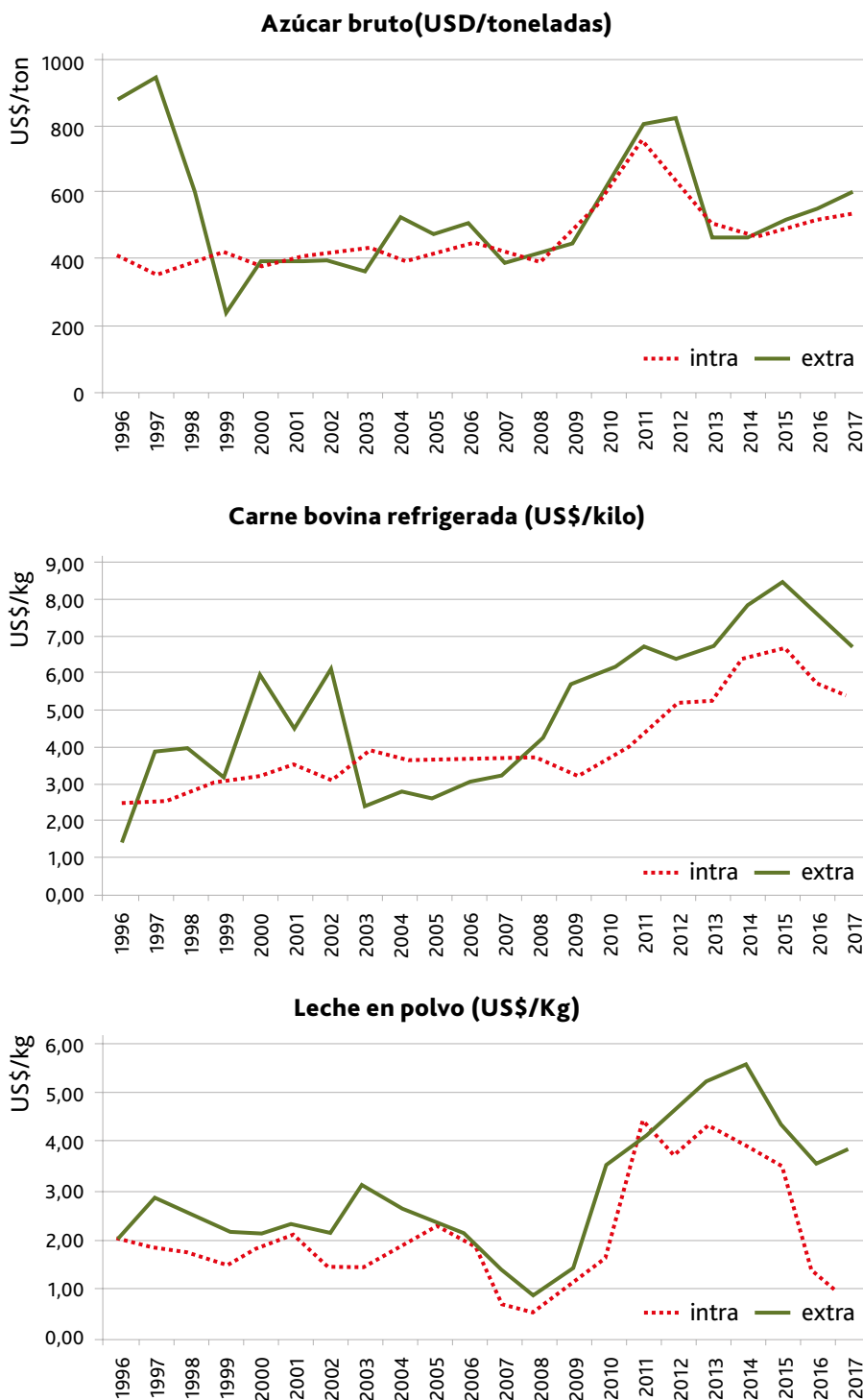
Figura 2. Funcionamiento de la cuota arancelaria

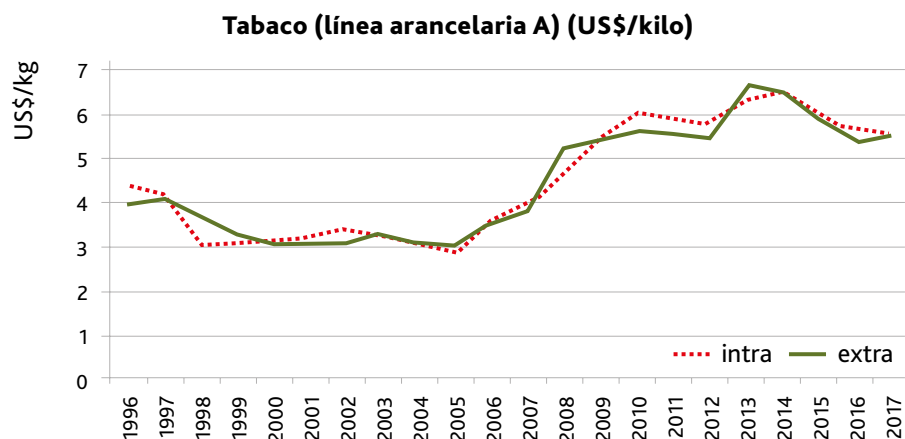
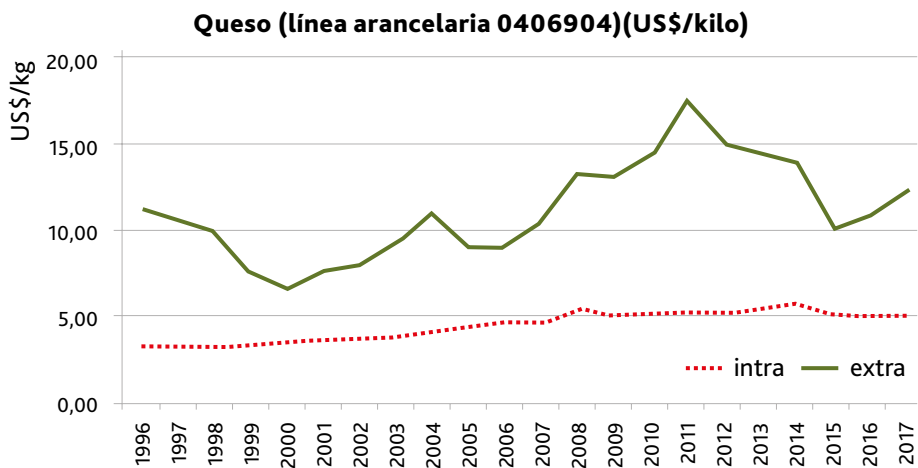
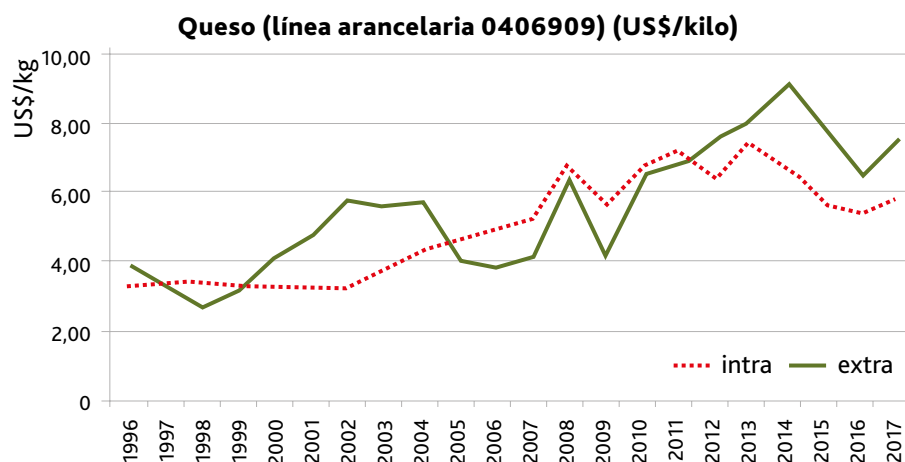
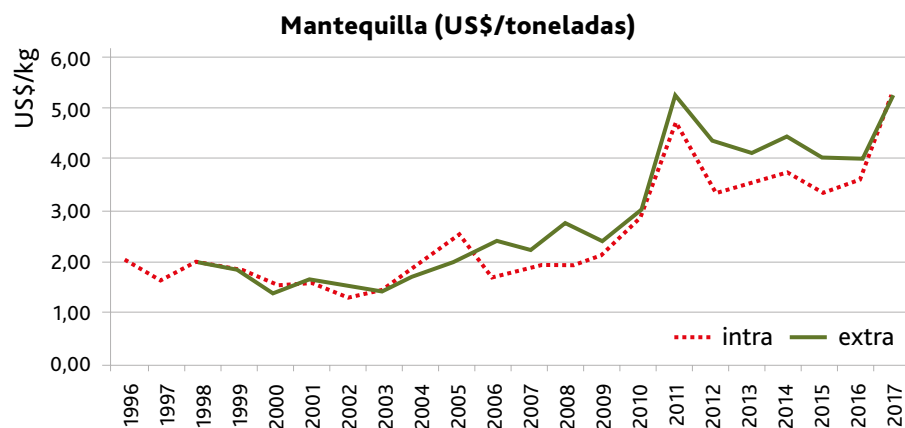


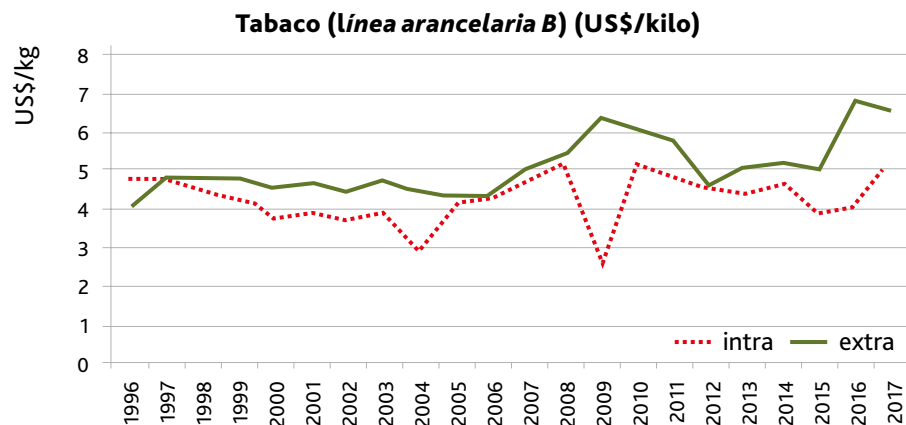
diferencias con el promedio del período. Para los demás productos, el precio intra-cuota fue inferior al extra-cuota.

Sin embargo, se esperaría lo contrario: según lo expuesto anteriormente, el valor unitario de importación intra-cuota debiera ser superior. Tampoco se debiera esperar que ambos precios sean equivalentes. En este sentido, sólo el azúcar refinado presentó el comportamiento esperado, con un valor unitario medio 6% inferior en las importaciones extra-cuota.

Figura 3. Precios de importación de los principales productos con TRQ en Estados Unidos (1996-2017)







Fuente: United States International Trade Commission (USTIC), 2018

Entonces, ¿está equivocada la teoría sobre el comportamiento de los precios de importación bajo TRQ? Los datos descritos en la Figura 1 corroboran la teoría de precios intra-cuota mayores. ¿Cómo explicar este comportamiento? Este artículo tiene como objetivo advertir sobre la ocurrencia de esta "anomalía", así como ofrecer una hipótesis que explique este comportamiento. Habiendo ya hecho lo primero, es necesario explicar otra política proteccionista adoptada por los Estados Unidos para reflexionar sobre lo segundo: la salvaguarda especial (SSG, por su sigla en inglés).

Las salvaguardias especiales son aranceles adicionales a los aranceles de importación, aplicados sobre algunos productos agrícolas sin necesidad de comprobación de daño en el país importador. La selección de productos con derecho a la aplicación de este arancel adicional fue establecida al final de la Ronda Uruguay, en el año 1995. Una condición básica para aplicar la SSG es que el arancel sea aplicado sólo para los productos con cuotas arancelarias, siempre y cuando las importaciones estén por encima del límite de la cuota (M_0) – es decir, sujetas a la aplicación del arancel extra-cuota. Se definieron dos gatillos para la aplicación de la tarifa adicional de la SSG: uno de precio, cuando el precio de importación extra-cuota es inferior a un determinado límite (gatillo de precio) y las SSG de volumen, cuando el volumen de importación extra-cuota es superior a la media de las importaciones de los últimos tres años (gatillo de volumen).

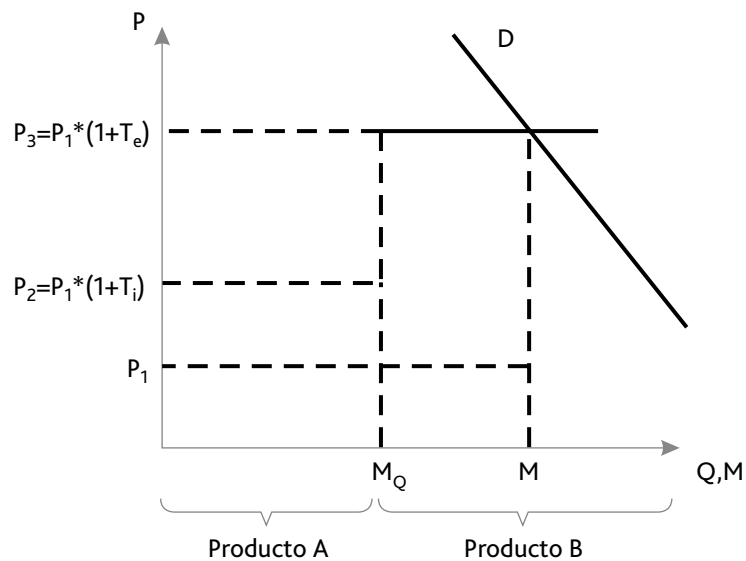
Entendido el funcionamiento básico de la SSG – y teniendo en cuenta que todas las importaciones extra-cuota de los Estados Unidos están sujetas a la aplicación de la SSG que gatilla por precio –, la hipótesis planteada en este artículo para explicar los altos precios en las importaciones extra-cuota es la siguiente.

La amenaza de un arancel adicional (SSG) sobre las importaciones fuera de la cuota arancelaria favorece la importación de productos que, dentro de la descripción indicada por la línea arancelaria, tenga normas de calidad superiores y, por lo tanto, precios más elevados, dificultando así el accionamiento de la SSG por precio. Se recuerda aquí el hecho de que la SSG sólo se activa cuando el precio de importación es inferior al gatillo predeterminado.

En consecuencia, productos que tengan precios menores, sea por la calidad u otra característica que diferencie el precio dentro de la misma línea arancelaria, estarían siendo importados prioritariamente dentro de la cuota. Con esta condición (es decir, intra-cuota) el precio de importación puede ser inferior al gatillo y la SSG no será activada. Es decir,

el derecho de aplicación de la SSG con gatillo de precio (...) es un factor que discrimina productos dentro de una misma línea arancelaria.

Figura 4. Discriminación de productos dentro y fuera de la cuota arancelaria



se plantea la hipótesis de que el derecho de aplicación de la SSG con gatillo de precio, principalmente en los casos donde la SSG ya viene siendo aplicada, es un factor que discrimina productos dentro de una misma línea arancelaria.

Esto puede traer consecuencias perjudiciales para el comercio internacional, ya que la SSG puede estar desincentivando la importación extra-cuota de productos más económicos que sólo se importarían intra-cuota. En este caso, la cuota arancelaria estaría actuando como una cuota simple para un grupo de productos más económicos –mecanismo prohibido por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Las importaciones extra-cuota se producen porque este grupo de productos importados estaría siendo diferenciado, presentando precios más altos que los bienes importados dentro de la cuota. En este caso, la discriminación causada por la SSG estaría dificultando la importación de estos productos intra-cuota, ya que el precio más elevado reduce la ganancia de renta de la cuota, y los mismos sólo se importarían extra-cuota – es decir, sujetos a altos niveles arancelarios y, todavía más, a la aplicación del arancel adicional derivado de la SSG.

La OMC también prohíbe la aplicación de la SSG para productos que no tengan una cuota arancelaria. La Figura 4 describe el funcionamiento de este mercado. En esta figura, una línea arancelaria que posee una TRQ, estaría separada en producto A y producto B. Las importaciones del producto A tienden a tener un comportamiento de cuota pura y las del producto B, una importación sin espacio dentro de la cuota (sin TRQ), y sujeta a la aplicación de la tarifa extra-cuota y de la SSG.

De esta manera, identificamos evidencias para realizar un análisis más detallado y hasta un posible contencioso contra la aplicación de las SSG. Este recurso se estableció con carácter temporal y debiera haber dejado de aplicarse desde el año 2000, cuando terminó el período de implementación de las modificaciones definidas en la Ronda Uruguay de la OMC para los países desarrollados.

Una vez comprobadas las evidencias para este país, se puede suponer su ocurrencia en los demás mercados que también tienen derecho a la aplicación de la SSG con gatillo de precio, como la Unión Europea (UE) y Canadá

Este comportamiento se refiere a las importaciones de los Estados Unidos, ya que para ello es necesario separar los datos de las importaciones intra-cuota de aquellas extra-cuota. Esto no es posible para la mayoría de los países, pues sólo hay una línea arancelaria para las importaciones intra y extra-cuota. Sin embargo, esta diferenciación sí puede ser excepcionalmente observada en las importaciones de Estados Unidos. Una vez comprobadas las evidencias para este país, se puede suponer su ocurrencia en los demás mercados que también tienen derecho a la aplicación de la SSG con gatillo de precio, como la Unión Europea (UE) y Canadá, los otros grandes importadores agrícolas.

Se considera también que esta discriminación de producto puede ocurrir principalmente para bienes con mayores posibilidades de diferenciación en términos de calidad. Sin embargo, tal práctica se verifica incluso para materias primas como el azúcar en bruto. Otra posibilidad, menos probable, es que los precios informados para las exportaciones extra-cuota sean erróneos y más elevados, en la medida suficiente para evitar la incidencia de las salvaguardias.

-
- 1 Uno de los métodos de administración de la cuota que más favorece la obtención de ganancias de renta de la cuota para el exportador (un precio de importación superior dentro de la cuota) es el método de asignación por países. Según el documento G/AG/N/USA/2/Add.3 del 5 de octubre de 2001, notificado en la OMC, la mayoría de las cuotas estadounidenses implementa este método.
 - 2 Recordemos que el valor unitario de importación se calcula sobre la base del precio CIF, que sólo considera los costos de transporte y seguro y no el pago del arancel de importación.



Cinthia Cabral da Costa
Investigadora de EMBRAPA,
cinthia.cabral.da.costa@gmail.com



Heloisa Lee Burnquist
Profesora titular, ESALQ / USP,
hlburnqu@usp.br

BREXIT

Brexit y el comercio agroindustrial

En memoria de mi amigo y colega de toda la vida J. Michael Finger

Julio J. Nogués

*¿Qué depara el Brexit para el comercio agroindustrial?
¿Tiene el MERCOSUR posibilidades de exportar volúmenes significativamente mayores al mercado del Reino Unido?*

Al momento de escribir este artículo (agosto de 2018), el resultado de las negociaciones por el Brexit aún está por verse. Eventualmente, la política comercial bilateral del Reino Unido se ubicará en algún lugar entre dos extremos: i) un Brexit duro, según el cual ambos socios adoptan inicialmente los aranceles de Nación Más Favorecida (NMF) que la Unión Europea (UE) tiene consolidados ante la OMC; y ii) un tratado de libre comercio (TLC).

Es útil estimar los efectos comerciales de un Brexit duro sobre los productos agroindustriales por al menos tres razones: i) hay pocos estudios que hayan medido el impacto del Brexit sobre el comercio agroindustrial; ii) no hay trabajos que cuantifiquen los efectos del Brexit sobre los países en desarrollo; y iii) el Reino Unido ha explicitado que, después del Brexit, liberará las importaciones de alimentos principalmente mediante la firma de TLCs con socios seleccionados.

A continuación, presentamos una breve discusión sobre estos temas y ofrecemos algunas consideraciones sobre las oportunidades de exportación que un Brexit duro podría significar para el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Comercio agroindustrial del Reino Unido con la UE y el MERCOSUR

El Cuadro 1 muestra que, entre 2001 y 2016, las importaciones agroindustriales del Reino Unido más que se duplicaron, mientras que las importaciones de bienes en general aumentaron 77%. Esta creciente dependencia de productos alimenticios es particularmente acentuada para aquellos productos originarios de la UE que, durante el mismo período, aumentaron 133% – de US\$ 18,65 mil millones en 2001 a 43,48 mil millones en 2016. Entre 2001 y 2016, por ejemplo, la participación de las importaciones del Reino Unido desde la UE creció de la siguiente manera: carne deshuesada congelada, del 40% al 80%; carne de pollo, de 78% a 90%; y vino, de 40% a 70%.

Durante este período, la participación de los productos agroindustriales del MERCOSUR en las importaciones del Reino Unido cayó de 4% a 3,3% (Cuadro 1), lo que representa un contraste con la evolución de su participación en las exportaciones agroindustriales mundiales. En gran medida, estas diferencias deben atribuirse a los desvíos de comercio creados por la Política Agrícola Común (PAC).

Impacto de un Brexit duro sobre el comercio agroindustrial del Reino Unido

Un Brexit duro eliminará una parte importante del comercio entre el Reino Unido y la UE, particularmente en lo que se refiere a productos agroindustriales. La razón es que los aranceles NMF y los obstáculos no arancelarios son mucho más elevados para estos productos que para otros bienes a los cuales, para simplificar, llamaremos manufacturados. Basándose en el promedio de los aranceles NMF y las elasticidades de importación a nivel de dos dígitos del sistema armonizado (SA), Lawless y Morgenroth estimaron que un Brexit duro reduciría el comercio total entre el Reino Unido y la UE en un rango que varía de 22% a 31%. Utilizamos los datos y la metodología de estos autores para distinguir el impacto de un Brexit duro sobre los productos agroindustriales (identificados en este trabajo con los primeros 24 capítulos del SA) y sobre el resto, es decir, productos manufacturados (capítulos 25 a 99 del SA).

Cuadro 1: Importaciones totales y agroindustriales del Reino Unido (US\$ millones)

Capítulo SA	Importaciones desde UE		Importaciones desde el Mundo		Participación UE (%)		Importaciones desde el Mercosur		Participación Mercosur (%)	
	2001	2016	2001	2016	2001	2016	2001	2016	2001	2016
Agroindustriales	18.651	43.480	30.431	61.311	61,3%	70,9%	1.220	2.042	4,0%	3,3%
Todos los bienes	180.901	330.606	358.703	636.368	50,4%	52,0%	2.899	4.432	0,8%	0,7%
Participación de Agroindustriales (%)	10,3%	13,2%	8,5%	9,6%	na	na	42,1%	46,1%	na	na

na: no aplicable

Fuente: Elaborado en base a Trademap

La tercera columna del Cuadro 2 muestra el promedio simple de los aranceles NMF para productos agroindustriales y manufacturados, mientras que la cuarta columna incluye el promedio simple del efecto de la reducción proporcional del comercio de un Brexit duro – es decir, como consecuencia de pasar de un régimen de libre comercio a la adopción de estos aranceles⁵. La diferencia entre los impactos comerciales sobre estos dos grupos (50% vs. 22%) es en gran medida la consecuencia de un arancel promedio NMF para productos agroindustriales que es cuatro veces mayor que el de los manufacturados (16% vs. 4%). De acuerdo con estos supuestos y utilizando las cifras de comercio de 2016, concluimos que un Brexit duro reduciría las importaciones del Reino Unido de bienes agroindustriales producidos en la UE en US\$ 21,65 mil millones.

La posible respuesta de política comercial del Reino Unido ante un Brexit duro

A principios de 2018, el secretario de Estado del Reino Unido para el Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales presentó al Parlamento un documento para consulta pública titulado "Salud y armonía: el futuro de la alimentación, la agricultura y el medio ambiente en un Brexit verde". En el documento, el secretario subraya los objetivos para el sector agrícola, los cuales se alejan marcadamente de aquellos prevalecientes bajo la PAC⁶. Algunos extractos del prólogo establecen lo siguiente: "Durante más de cuarenta años, la Política Agrícola Común de la UE ha decidido cómo cultivamos nuestras tierras, los alimentos que producimos y cómo protegemos el medio ambiente. En este período, el medio ambiente se ha deteriorado, se ha frenado la productividad agropecuaria y la salud pública se ha visto comprometida (...). El daño ambiental que hemos sufrido dentro de la PAC ha sido significativo. La salud del suelo se ha deteriorado. El número de aves en las tierras agrícolas ha disminuido y los hábitats se han erosionado". Además, el documento plantea que los subsidios de la PAC, concentrados en latifundios, "han mantenido elevados los precios de la tierra y de las rentas (...) mientras que ha frenado la innovación".

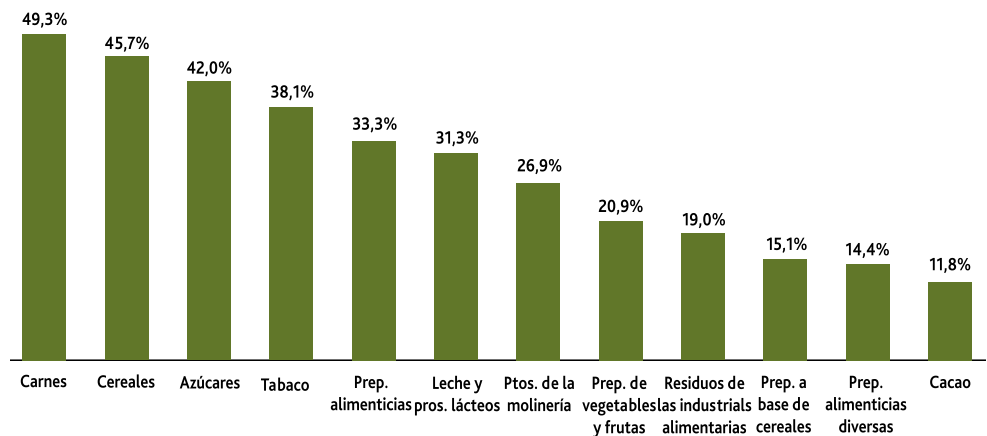
De acuerdo con el documento, se espera que las propuestas de política del gobierno den como resultado un sector agrícola que sea "más dinámico, más autosuficiente (...) y más

Cuadro 2: Impactos de un Brexit Duro sobre las importaciones del Reino Unido de bienes agroindustriales y manufacturados procedentes de la UE (año 2016 – US\$ millones)

Productos	Capítulos SA	Aranceles NMF (promedio simple)	Reducción de las importaciones (promedio simple)	Importaciones de Reino Unido desde UE (2016)	Reducción de importaciones desde niveles de 2016
Agroindustrial	1-24	16%	49,8%	43.480	21.653
Manufacturados	25-99	4%	22,3%	287.126	64.029

Fuente: Elaboración propia, en base al texto y datos de Trademap

Gráfico 1: Aranceles NMF de la UE para los doce capítulos más protegidos del SA



Fuente: Inferido de los datos en Lawless y Morgenroth (2016)

competitivo". Se propone que los subsidios continúen, pero que no estén vinculados al tamaño de la propiedad como en la PAC, sino a objetivos ambientales: la frase clave es "dinero público invertido en bienes públicos". Con respecto a las políticas comerciales, la propuesta enfatiza la firma de TLCs con países que actualmente tienen acuerdos con la UE, y también "con países que tienen un gran interés en hacerlo".

Para la población del Reino Unido, el Brexit tendrá un impacto general sobre los precios al consumidor y, en particular, sobre los precios de los alimentos. El trabajo de Clarke y otros concluye que, bajo un Brexit duro, los precios de los alimentos subirían muy por encima de la inflación promedio. Esta es una de las principales razones por las que, ante semejante situación, el Reino Unido se encaminaría hacia una liberalización del comercio para de esta manera asegurar el suministro de alimentos al menor precio posible.

Brexit duro y el comercio agroindustrial del MERCOSUR

Suponiendo que el Reino Unido cerrará la brecha de importaciones provocada por un Brexit duro, principalmente con productos originarios de terceros países, ¿en cuánto podría beneficiarse el MERCOSUR?

El Gráfico 1 muestra el promedio del arancel NMF para los doce capítulos agroindustriales más protegidos. Para fines de comparación, recordemos que nuestra estimación promedio del arancel NMF para productos manufacturados es del 4% (Cuadro 1).

El Cuadro 3 muestra el promedio de los aranceles NMF para los cinco capítulos agroindustriales del SA más comercializados. A excepción de las bebidas alcohólicas, los aranceles para los otros capítulos son muy altos, siendo las carnes y los productos lácteos los más protegidos. Pasar de un régimen de libre comercio como miembro de la UE a la adopción de estos elevados aranceles NMF provocaría una reducción de 71% en las importaciones del Reino Unido de estos productos desde la UE, o de US\$ 14,99 mil millones, a precios de 2016.

Entonces, ¿qué se puede decir sobre las exportaciones del MERCOSUR al Reino Unido bajo un Brexit duro? Considerando un TLC con el Reino Unido, vemos una buena posibilidad de

el Reino Unido ha iniciado conversaciones comerciales con países incluyendo varios del Commonwealth, como Australia y Canadá. Una vez que estos TLC sean firmados, será difícil para el MERCOSUR competir con ellos.

Cuadro 3:
Importaciones totales
y agroindustriales
del Reino Unido (US\$
millones)

Capítulo SA	Producto	Arancel NMF promedio (%)	Reducción de las importaciones (%)	Importaciones desde la UE	Reducción de las importaciones	Exportaciones del Reino Unido a la UE	Reducción de las exportaciones	Efecto neto sobre el comercio
02	Carnes	49,3	92,9	4.670	4.338	1.592	1.479	-2.859
04	Leche, productos lácteos	31,3	66,7	3.359	2.240	1.337	892	-1.358
19	Cereales y preparaciones lácteas	15,1	85,7	3.629	3.110	1.360	1.166	-1.944
20	Preparaciones de frutas y verduras	20,9	88,1	3.409	3.003	499	440	-2.563
22	Bebidas alcohólicas y vinagre	3,9	38,1	6.050	2.305	3.725	1.419	-886
na	Total	na	na	21.117	14.996	8.153	5.395	-9.601

na: no aplicable.

Fuente: cálculos en base a Lawless y Morgenroth (2016); datos de comercio de Trademap

que el MERCOSUR se beneficie, pero sus oportunidades se reducirían considerablemente si este no es el caso. La razón es que el Reino Unido ha iniciado conversaciones comerciales con países incluyendo varios del Commonwealth, como Australia y Canadá. Una vez que estos TLC sean firmados, será difícil para el MERCOSUR competir con ellos.

Asumiendo que surja un TLC entre el MERCOSUR y el Reino Unido, una estimación aproximada, manteniendo constantes las participaciones, indica que el MERCOSUR podría aumentar sus exportaciones agroindustriales en aproximadamente US\$ 1,8 mil millones. En este cálculo, suponemos: i) que el Reino Unido vuelve a su nivel previo al Brexit duro de importaciones agroindustriales provenientes de la UE; ii) que la UE exportaría el 25% del aumento de las importaciones del Reino Unido asumido en (i); y iii) que terceros países atienden el 75% restante, manteniendo la participación en las exportaciones mundiales netas del comercio intracomunitario. En 2016, la participación del MERCOSUR en las exportaciones agroindustriales mundiales netas de comercio intra-UE fue de 11,3%. Aplicando este porcentaje al aumento de las importaciones agroindustriales del Reino Unido, netas de la oferta de la UE, se obtiene un resultado de US\$ 1,83 mil millones.

Consideraciones finales

Dada la elevada protección a los productos agroindustriales brindada por la UE, estimamos que un Brexit duro reduciría las importaciones del Reino Unido procedentes de la UE en aproximadamente 50%. Tras el desmantelamiento de la PAC, el gobierno del Reino Unido ha propuesto implementar reformas profundas a sus políticas agrícolas para lograr un sector más competitivo. También ha anunciado su intención de firmar acuerdos de libre comercio con exportadores agrícolas eficientes y ya se está moviendo en esta dirección.

Bajo estas políticas, los países proveedores que firmen TLCs con el Reino Unido eliminarían la brecha comercial dejada por las importaciones desde la UE y, al hacerlo, evitarían la inflación del precio de los alimentos que, de otra manera, provocaría un Brexit duro.

El MERCOSUR y la UE han estado negociando en vano un TLC durante casi dos décadas. Este costoso fracaso nos incentiva a sugerir que, en caso de que realmente quieran liberalizar el comercio mediante la firma sucesiva de TLCs, los países del MERCOSUR deberían considerar – como lo han hecho otros países latinoamericanos – dar prioridad a las negociaciones con el Reino Unido.

Algunas estimaciones indican que estos países podrían duplicar sus exportaciones agroindustriales a este mercado dentro de un horizonte temporal que, de acuerdo a las condiciones actuales, parece ser bastante concreto y no demasiado lejano.

- ❶ Esta nota se basa parcialmente en mi trabajo "Brexit trade impacts' and Mercosur's negotiations with Europe", que se publicará en el *Journal of World Trade*, en 2019.
- ❷ El 17 de Julio del corriente año, J. Michael Finger murió en un accidente náutico en el río Potomac. Una de sus frases más famosas dice "La teoría del comercio internacional estudia qué manos están metidas en cuales bolsillos, mientras que la política comercial versa sobre qué manos deben sacarse de cuales bolsillos". El espíritu de esta nota sigue la directiva que nos legó J. Michael Finger.
- ❸ Analizamos un escenario de Brexit duro porque sigue siendo una alternativa muy probable y, además, analizar los impactos de un TLC sería un ejercicio altamente especulativo.
- ❹ Véase: Lawless, M.; Morgenroth, E. *The product and sector level impact of a hard Brexit across the EU*. Dublin: The Economic and Social Research Institute, 2016. Disponible en: <<https://bit.ly/2CSyxx4>>.
- ❺ Para cada capítulo i del SA, el efecto de la reducción proporcional del comercio debido a un Brexit duro se estima mediante la siguiente ecuación: $\Delta M_i/M_i = t_i \epsilon_i$, donde M es el valor de las importaciones de Reino Unido desde la UE, t el arancel NMF de la UE y ϵ la elasticidad de la demanda de importación.
- ❻ Este documento puede consultarse en: <<https://bit.ly/2HnGvjF>>.
- ❼ Véase: Clarke, S.; Serwicka, I.; Winters, L. A. (2017). Will Brexit raise the cost of living?. En: *National Institute Economic Review* No. 242, 2017. Disponible en: <<https://bit.ly/2OD88YJ>>.
- ❽ Consideramos el valor neto del comercio intracomunitario debido a que la mayor parte de este comercio parece haber ocurrido por desvíos de comercio generado por la PAC es decir, no competitivo.



Julio J. Nogués
Miembro de la Academia
Nacional de Ciencias
Económicas, Argentina.
noguesjuliojorge@gmail.com

CAMBIO CLIMÁTICO

Vinculando cambio climático, carbono y comercio en los sistemas alimentarios del MERCOSUR: ¿es necesaria una estrategia regional común?

Ernesto F. Viglizzo, Martín Piñeiro

Incorporando los avances tecnológicos adecuados, es posible incrementar la producción de alimentos y, simultáneamente, reducir el impacto ambiental. Pero para esto, señalan los autores, el MERCOSUR necesita mejoras en las condiciones de comercio, infraestructura y logística.

Gracias al progreso tecnológico, es posible satisfacer la creciente demanda alimentaria, aunque el impacto ambiental que ello podría significar es motivo de creciente preocupación. En ese sentido, el principal desafío global es incrementar la producción de alimentos y, en paralelo, mejorar el desempeño ambiental. Resultante de la 21ª sesión de la Conferencia de las Partes (COP 21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, por su sigla en inglés), el compromiso para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), en un contexto de seguridad alimentaria, impone una presión creciente sobre los países productores y exportadores de alimentos. Mientras que el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) desempeña un papel muy relevante en la seguridad alimentaria global, no resulta suficientemente claro cómo contribuye al balance global de carbono y así, indirectamente, al cambio climático.

El desafío de la mitigación y adaptación al cambio climático

Una estrategia agrícola climáticamente inteligente debe tener como objetivo garantizar alimentos suficientes para la población, y al mismo tiempo reducir la intensidad de emisiones y mejorar la adaptación climática a lo largo de la cadena alimentaria. Sin embargo, el progreso será inevitablemente desigual, ya que la capacidad de aumentar la producción de alimentos, reducir el impacto climático y aumentar la adaptación variará ampliamente entre países y entre diferentes etapas de la cadena.

Mitigación de GEI

La evidencia disponible sugiere que el *business as usual* conducirá a un futuro incierto, poniendo en riesgo el suministro de alimentos. Por lo tanto, debe construirse una estrategia global sustentada en una sólida base científica a fin de movilizar la agricultura y la producción de alimentos hacia un camino de baja emisión de carbono. En este proceso, la tecnología y las innovaciones desempeñarán un importante rol en el sendero para alcanzar la seguridad alimentaria con bajas emisiones de carbono.

La era digital está potenciando la generación de nuevas tecnologías que permiten mejorar la relación entre los alimentos y el sistema climático. La digitalización permitirá adquirir nuevos conocimientos y provocará una aceleración de la innovación a través del *big data*. Ya muchos de estos desarrollos se están incorporando a la "agricultura de precisión", aunque la irrupción tecnológica de punta en el sector agroalimentario todavía se limita a algunos países. También serán incorporados por los países en desarrollo una vez que se superen algunas de las limitaciones básicas (por ejemplo, la brecha digital).

Los recursos de alta tecnología apuntan a economizar el uso de insumos. En los hechos, se logra un menor uso de energía fósil reduciendo el uso de maquinaria, análisis de suelo y uso preciso de fertilizantes y plaguicidas con métodos inteligentes de aplicación. Todas estas innovaciones no solo reducen las emisiones sino que también aumentan la rentabilidad agrícola.

**Emisiones de GEI
(toneladas métricas
per capita)**

Venezuela

6,0

Argentina

4,7

Brasil

2,6

Uruguay

2,0

Paraguay

0,9

Fuente: Banco Mundial (2014)

Adaptación al cambio climático

La tecnología también puede mejorar la adaptación al cambio climático. Los agricultores pueden adoptar variedades de cultivos genéticamente modificados que son más resistentes al estrés climático y requieren un menor uso de insumos. También pueden adoptar mejores prácticas de conservación y gestión del agua. El control de plagas, enfermedades y malezas puede mejorarse mediante el uso de pronósticos climáticos.

Proceso de seguimiento

Los indicadores medioambientales son necesarios para rastrear el impacto ambiental, sustentar la evaluación de políticas e informar decisiones. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) usa algunos indicadores clave para informar sobre los principales problemas ambientales. En base a ello, se observa que gracias a la incorporación de tecnología, los países de la OCDE han logrado desacoplar la emisión de carbono y otros GEI del uso de energía fósil, en comparación con otros países no pertenecientes a la OCDE de la Unión Europea (UE).

Al mismo tiempo, a pesar de que las emisiones de GEI de la agricultura muestran cifras similares en ambos grupos de países, existe una disminución notable de la tierra asignada a la producción agrícola en los países de la OCDE, lo que indica un ahorro de tierras, que fueron destinadas a los objetivos de conservación.

La diseminación de estas tecnologías requerirá un proceso muy activo de comunicación, creación de capacidades e inversión en recursos de alta tecnología. Será esencial en esta tarea el papel de las organizaciones internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por su sigla en inglés), el Banco Mundial y otros, así como la creación de programas bilaterales de apoyo.

La cuestión no resuelta del secuestro de carbono en tierras rurales

Capacidad de secuestro en tierras rurales

Existe una creciente preocupación entre los científicos con respecto a los métodos recomendados por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por su sigla en inglés) para estimar el balance de carbono que reportan los inventarios nacionales de GEI. En general, coinciden en que si bien las directrices del IPCC son muy exhaustivas en sus métodos para estimar las emisiones de carbono, los métodos para calcular el secuestro de las tierras rurales continúan siendo rudimentarios. Inevitablemente, la incertidumbre se acrecienta en países que tienen grandes áreas de tierra con biomasa.

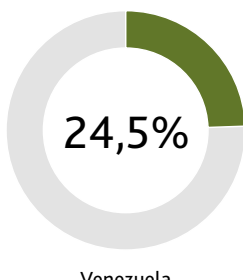
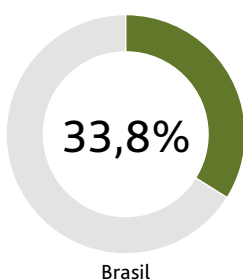
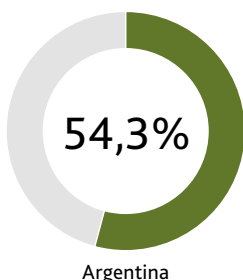
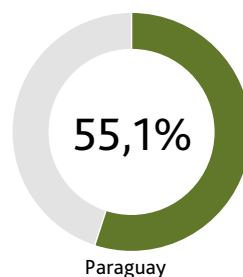
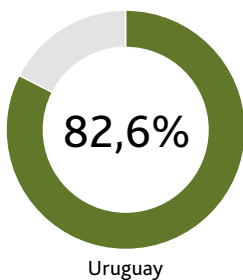
¿Cuánto carbono pueden capturar y almacenar los pastizales?

Los inventarios nacionales de GEI generalmente muestran a las tierras de pastoreo como emisoras netas, minimizando la capacidad de los pastizales para capturar y almacenar carbono en el suelo. La mayoría de los inventarios nacionales ha seguido las directrices del IPCC, que recomienda usar un factor predeterminado unificado de 1 (sin cambios en el stock carbono del suelo) para pastizales. Tal estabilidad a largo plazo solo puede alcanzarse bajo condiciones de cero pastoreo❷, pero en realidad la mayoría de los pastizales está sujeto a pastoreo extensivo. Por lo tanto, un factor predeterminado de 1 es engañoso y subestima la capacidad de secuestro de carbono de los pastizales. Teniendo en cuenta que los pastizales cubren aproximadamente el 25% de las tierras libres de hielo❸, un nivel de secuestro diferente de cero puede cambiar drásticamente el balance de carbono de algunos países con extensas áreas de pastoreo. Esta condición podría inclusive elevarlos a un status de "país carbono neutro".

Al estudiar 90 casos de publicaciones científicas sobre el secuestro de carbono en pastizales, encontramos que sólo en 2 casos, los pastizales muestran una capacidad negativa de secuestro. Los 88 casos restantes muestran una capacidad de secuestro positiva, que varía acorde a la región climática y al nivel tecnológico.

Atento a ello, es de gran importancia que los países del MERCOSUR acuerden promover parámetros más precisos para estimar el secuestro de carbono a nivel regional. Revisar

**Tierras agrícolas
(% del área de tierra)**



Fuente: Banco Mundial (2015)

los métodos actuales y explorar métodos alternativos modificaría la visión dominante sobre los sistemas de producción de alimentos y aliviaría la presión sobre los países exportadores. Como ejemplo, sirve mencionar el caso de Argentina. Si se considera el balance de carbono incorporando de una manera diferente los cálculos de secuestro recomendados por el IPCC, las estimaciones indican que el secuestro de carbono de las pasturas es de tal magnitud que podría neutralizar las emisiones del sector rural e incluso las emisiones de otros sectores no rurales, gracias a lo cual Argentina alcanzaría un status de país carbono neutro.

Liberación de tierras (*land-sparing*) e intensificación sustentable

La seguridad alimentaria mundial requiere aumentar los rendimientos con un impacto mínimo en el medio ambiente a fin de satisfacer las necesidades de una población en expansión y los requisitos ambientales. Estos objetivos contrastantes han llevado a científicos, académicos, agentes de desarrollo y tomadores de decisión a crear y manejar el concepto de "intensificación sustentable".

La idea básica detrás de la "intensificación sustentable" es incrementar la producción de alimentos en las tierras mejor dotadas, liberando al mismo tiempo otras tierras (*land-sparing*) para conservar recursos naturales y proveer servicios ecosistémicos esenciales⁶. Entonces, la intensificación sustentable implica el doble objetivo de aumentar o mantener la producción con menos tierra y menor impacto ambiental. El punto clave radica en maximizar la eficiencia de uso de insumos, lo que es consistente con los principios de la "agricultura de precisión".

La OCDE proporcionó ejemplos concretos de "intensificación sustentable" en 30 países miembros. A pesar del alto nivel de intensificación, se verificó una disminución significativa de los impactos ambientales en la mayoría de las categorías evaluadas, al tiempo que la producción aumentó 8% por hectárea mientras que el área cultivada cayó 7%. En comparación con otros países, la tasa de erosión hídrica y eólica de los suelos disminuyó significativamente, así como las emisiones de GEI, el uso de fertilizantes nitrogenados, pesticidas y agua de riego. Asimismo, en función de la diversificación y rotación de cultivos, se mejoraron los indicadores de diversidad.

El libre comercio y el dilema del carbono

El elusivo problema de la huella de carbono

La compleja relación entre la huella de carbono y la seguridad alimentaria es uno de los principales objetivos del Grupo de Países Productores del Sur (GPS)⁷. El calentamiento global y el cambio climático son dos importantes áreas que afectan indirectamente la sustentabilidad del sistema alimentario mundial.

Para contextualizar, debe notarse que las emisiones de GEI del sector rural del MERCOSUR representan menos del 3% de las emisiones globales totales. Esto significa que la contribución de los cuatro países al calentamiento global es poco significativa. Al aceptar que la seguridad alimentaria implica no solo la disponibilidad de alimentos sino también el acceso económico y logístico a los alimentos, es necesario resaltar el tema de los alimentos y de la huella de carbono para proponer formas estratégicas de enfrentar el problema. Cuando las personas centran su atención solo en huellas, se pierde parte de la historia.

Hablando estrictamente de huella de carbono, es sabido que los productos animales y bienes procesados muestran una huella más grande que productos primarios y no procesados. En base a ello, surgen varias preguntas cuando miramos hacia adelante. ¿La huella de carbono de los alimentos exportados por el MERCOSUR es una amenaza para el medio ambiente global? ¿Estas exportaciones desestabilizan el balance mundial de carbono? ¿Se justificaría la imposición de sanciones comerciales debido a este problema? ¿O la huella regional de las exportaciones de alimentos es un falso dilema, y las potenciales sanciones son una demostración de la miopía comercial?

La evidencia muestra que el carbono liberado en toda la cadena alimentaria del MERCOSUR es completamente irrelevante en términos prácticos y no tiene un impacto mensurable en el balance global de carbono. La incidencia de las exportaciones de alimentos del MERCOSUR evaluada en términos de sus implicaciones globales representa sólo el 0,00014% del carbono total emitido por la agricultura mundial. En ese sentido, poner demasiada atención en la huella de carbono de las exportaciones del MERCOSUR suena irrelevante.

¿Puede la sustentabilidad ser transferible mediante el libre comercio?

Debido a su gran disponibilidad de tierra, biodiversidad de biomásas y disponibilidad de agua renovable, el MERCOSUR desempeñará globalmente un creciente papel estratégico en la seguridad alimentaria, climática e hídrica. Más allá de la visión miope centrada en las penalizaciones de la huella de carbono, debe reconocerse que las exportaciones del MERCOSUR pueden aliviar la escasez futura de alimentos y agua en un contexto global de cambio climático y crecimiento de la población. Por lo tanto, el carbono emitido y el agua utilizada para producir y exportar alimentos van más allá de la escala local y alcanzan una gran importancia global.

Sin embargo, para que la transferencia de alimentos y agua sea globalmente factible, requerirá una mejora de las condiciones comerciales, que deberá ir acompañada de inversiones en infraestructura y mejoras logísticas. La adopción tecnológica en los países exportadores de alimentos sólo podrá contribuir a la seguridad alimentaria, el cambio climático y la disponibilidad de agua a nivel global si se mejoran las condiciones de acceso comercial en el mundo. Aumentar la sustentabilidad ambiental en los países proveedores de alimentos también posibilitará reconstruir los indicadores de sustentabilidad en los países importadores a través de la recomposición de sus ecosistemas. Sin dudas, los servicios intangibles implicados en este intercambio (que todavía no se evalúan mediante análisis económicos convencionales) también beneficiarán a los países importadores de alimentos.



Ernesto F. Viglizzo
Investigador Senior del CONICET, asesor medioambiental del Grupo de Países Productores del Sur (GPS).



Martín Piñeiro
Presidente del Comité de Asuntos Agrícolas del CARI, miembro del Grupo de Países Productores del Sur (GPS).

- ❶ El artículo completo "Linking climate change, carbon and trade in the MERCOSUR food system: Do we need a common regional strategy?" fue publicado en marzo de 2018 por el Grupo de Países Productores del Sur (GPS). Disponible en: <<https://bit.ly/2QGrwSX>>.
- ❷ Véase: Regúnaga, M.; Elverdín, P. Southern Cone Contributions to Food Security and Global Environmental Sustainability. En: *Food security, water scarcity, the G-20 agenda and the strategic role of Southern Cone countries: Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay*. Buenos Aires: GPPS, 2017, pp. 7-124.
- ❸ Véase: Wreford, A.; Moran, D.; Adger, N. *Climate Change and Agriculture: Impacts, Adaptation and Mitigation*, OCDE, París, 2010.
- ❹ Véase: Keel, S. G.; Hirte, J.; Abiven, S.; Wust-Galley, C.; Leifeld, J. Proper estimate of residue input as condition for understanding drivers of soil carbon dynamics. En: *Global Change Biology*, No. 23, 2017, pp. 4455-4456. Disponible en: <<https://bit.ly/2QGrwSX>>. Otro estudio reciente sobre el tema es: Garnett, T. et al. *Grazed and Confused? Ruminating on cattle, grazing systems, methane, nitrous oxide, the soil carbon sequestration question – and what it all means for greenhouse gas emissions*. Oxford: FCRN, University of Oxford, 2017. Véase también: Schipper, L.; Smith, P. Deforestation may increase soil carbon but it is unlikely to be continuous or unlimited. En: *Global Change Biology*, Vol. 24, 2018, pp. 557-558.
- ❺ Véase: Asner, G.P. et al. Canopy damage and recovery after selective logging in Amazonia: Field and satellite studies. En: *Ecological Applications*, Vol. 14 (Suppl 4), 2004, S280-S298.
- ❻ Véase: Stevenson, J.R. et al. Green Revolution research saved an estimated 18 to 27 million hectares from being brought into agricultural production. En: *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS-US)*, No. 110, 2013, pp. 8363-8368.
- ❼ El GPS es una red de instituciones privadas y expertos del sector de agronegocios del Cono Sur. Ver más en: <<https://bit.ly/2GczTCY>>. Véase también: Viglizzo, E.F.; Ricard, M.F. *Secuestro de carbono en tierras rurales ¿un "eslabón perdido" en los inventarios*. Buenos Aires: GPPS, 2017. Disponible en: <www.gupogpps.org>.

DESARROLLO SOSTENIBLE

Lecciones de Estados Unidos: cuando la productividad en el corto plazo compromete la sostenibilidad.

Maria Elba Rodriguez Alcalá, Mary Hendrickson, William McKelvey

Tomando el ejemplo de la producción agrícola en California, los autores analizan las paradojas del modelo de desarrollo agrícola actual y señalan desafíos necesarios para avanzar hacia un desarrollo multidimensional, como el uso del agua o la seguridad alimentaria.

Hoy en día resulta importante analizar los sectores de la economía desde la perspectiva de los tres pilares de sostenibilidad – económico, social y ambiental –, y no tan sólo desde la perspectiva económica por medio del producto interno bruto (PIB). Aunque parezca una afirmación simple, muchos países luchan contra este tema, pues ello requiere cambiar un modo de pensar que está fuertemente enraizado en la sociedad moderna.

Por décadas hemos medido el desarrollo observando principalmente el PIB, y ahora nos encontramos en una era en la cual mantener este enfoque no resulta solamente simplista, sino también problemático. El caso de los alimentos en Estados Unidos – un sector con una importante participación en el comercio internacional – es un ejemplo que debemos observar para no repetir los mismos errores.

Estados Unidos es actualmente el país más productivo en el sector de alimentos. Es también el mayor exportador mundial de productos y subproductos agropecuarios si lo medimos por el valor en dólares – US\$ 140 mil millones para el año 2017, según datos aproximados del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA, por su sigla en inglés). China (US\$ 22 mil millones), Canadá (US\$ 20 mil millones) y México (US\$ 19 mil millones) son los destinos más importantes.

La soja (US\$ 24 mil millones) es el principal producto de exportación de Estados Unidos, seguido por el maíz (US\$ 10 mil millones), las nueces (US\$ 8 mil millones), la carne vacuna (US\$ 7 mil millones), la carne suina (US\$ 6 mil millones), el trigo (US\$ 6 mil millones), el algodón (US\$ 6 mil millones), los lácteos (US\$ 5 mil millones) y las frutas frescas (US\$ 5 mil millones).

De estos 10 productos de mayor importancia para la exportación de Estados Unidos, California (cuya superficie equivale a la de Paraguay) es el principal exportador de 4 de ellos (nueces, lácteos, frutas frescas, y ganado vacuno en pie). California representa actualmente el mayor productor de agroalimentos en valor monetario del país y, si fuese un país, sería el quinto mayor productor mundial, con un total de US\$ 46 mil millones en el año de 2017, según el Departamento de Agricultura de California. Su total de exportaciones agrícolas llegó a los US\$ 20 mil millones en el 2016. Entre los productos de exportación agrícola los principales incluyen lácteos (US\$ 6 mil millones), uvas (US\$ 6 mil millones), almendras (US\$ 5 mil millones), ganado vacuno en pie (US\$ 2,5 mil millones), lechuga (US\$ 2 mil millones), fresas (US\$ 2 mil millones), pistachos (US\$ 1,5 mil millones), tomates (US\$ 1 mil millones), nueces (US\$ 1 mil millones) y naranjas (US\$ 800 millones). Cabe entonces analizar algunos ejemplos de este estado para ilustrar mejor nuestro punto en lo que se refiere a los tres pilares del desarrollo a ser considerados.

El ejemplo de California

Según datos de USDA, California produce entre el 70% y el 100% del valor total nacional (en dólares) de por lo menos 24 productos, incluyendo algunos como aguacates, almendras, brócoli, ciruelas, damascos, frambuesas, fresas (frutillas), kiwi, lechuga,

California y la agricultura

Producción total

**US\$ 46
mil millones**

Exportaciones

**US\$ 20
mil millones**

Fuente: USDA (2017)

mandarinas, nueces, pistachos, uvas y zanahorias. En general, este estado es el mayor productor de frutas y vegetales del país y se ubica entre los mayores del mundo. Además, está entre los mayores productores de leche (en litros) y cuenta con el mayor número de cabezas de ganado lechero en los Estados Unidos. California es también el cuarto productor nacional de ganado de reproducción para consumo de carne (*cow-calf beef livestock operations*), contando con 5,2 millones de cabezas. Estos productos fueron elegidos aquí no sólo por su ranking, sino también porque la mayoría de ellos requiere de un alto uso de agua, tierra (en área e impacto del suelo) y/o mano de obra, los cuales tienen implicaciones importantes en los tres pilares de la sostenibilidad.

Entre los mayores desafíos ambientales de la actividad agropecuaria está el uso del agua: su consumo en cantidad, y la contaminación de esta a través de las infiltraciones. Aquí hay que considerar principalmente dos aspectos. Primero, que el acceso a los recursos hídricos es local – es decir, la cantidad de agua disponible para la producción depende de la geografía del lugar. Segundo, los diferentes sistemas hídricos se interconectan con otros que ya no son necesariamente considerados locales desde el punto de vista municipal o del condado. En el caso de California, ambos aspectos son preocupantes. Por ejemplo, el agua que riega la producción de vegetales muchas veces requiere de irrigación. Al mismo tiempo, esa agua (de lluvia o de irrigación), al pasar por contacto con químicos de fertilizantes y pesticidas en el suelo, se infiltra y penetra en el subsuelo. En algún momento esos químicos llegan a las aguas subterráneas que muchas veces se conectan a ríos, lagos y océanos.

En las regiones agrícolas donde se produce la mayor concentración de frutas y vegetales de los Estados Unidos – Imperial Valley, Central Valley y Salinas Valley –, California no solo enfrenta constantemente sequías de corto plazo, sino también una sequía prolongada de largo plazo (la más reciente duró 5 años). Las estadísticas presentadas pueden a veces simplificar el impacto del uso del agua. Por ejemplo, en términos generales, el 30% de las huertas y el 18% de otras áreas de producción de vegetales del estado son irrigadas. Pero si consideramos que California es también el estado con mayor concentración de producción de frutas y vegetales y que enfrenta una sequía de largo plazo, estas cifras de irrigación resultan significantes. Los siguientes ejemplos de galones (1 galón equivale a 3,78 litros) utilizados para algunos productos sirven para ilustrar una preocupación ambiental que debe ser considerada de forma más estratégica. Para producir una taza de lechuga se necesitan 3 galones de agua; 120 gramos de un tomate requieren 8 galones de agua; 1 cabeza de brócoli, 5,4 galones; 1 nuez, 4,9 galones; 1 pistacho, 0,75 galones; 1 fresa, 0,4 galones; 1 galón de vino requiere 872 galones de agua; 450 gramos de carne vacuna, 1.847 galones de agua; 450 gramos de queso, 381 galones; 450 gramos de manteca, 665 galones; y 450 gramos de arroz requieren 299 galones.

Estas cifras nos permiten concluir nuestro breve análisis, que demuestra el impacto ambiental (pilar ambiental) en el estado de California, que actualmente es el mayor productor de agroalimentos en un país que, a su vez, es el mayor exportador del mundo.

Ahora, analizaremos el pilar social. En el condado de Yolo, California, casi la mitad de las personas que cosechan las frutas y vegetales no cuentan con suficientes alimentos para su consumo anual. California produce el 90% de los tomates enlatados y procesados de los Estados Unidos y el 35% de la producción mundial, mientras que una gran parte de esta producción corresponde justamente al condado referido. Dentro de este, el promedio de personas que son afectadas por la falta de seguridad alimentaria es tres veces mayor que el promedio nacional, según datos publicados por el California Institute for Rural Studies en el año 2015.

California produce entre el 70% y el 100% del valor total nacional (en dólares) de por lo menos 24 productos

El sector alimentario de Estados Unidos

22 millones

de empleos

US\$ 1,6 trillón

en gastos

Esto no ocurre solo en la producción, pues, a nivel nacional, el 20% de las personas que cocinan y sirven alimentos en los restaurantes poseen alto riesgo de sufrir las secuelas de la inseguridad alimentaria. Al no ganar lo suficiente para cubrir sus gastos de alimentación mensual, muchos de ellos saltan comidas diariamente, a veces no comen en el afán de que sean sus hijos quienes lo hagan y, en otras ocasiones, dejan de comprar remedios. Cuando califican y reciben ayuda del gobierno federal, a través del programa de *food stamps* (subsídios de alimentos para familias clasificadas bajo el nivel de pobreza estadounidense), no siempre les abastece. Esto en un país que gasta US\$ 1,6 trillón al año en alimentos y en el cual el nivel de pobreza depende de una fórmula que no se actualiza desde la década de 1960.

Existe también un creciente problema con los productores agropecuarios, ya que el 40% de ellos declaró ganancias agropecuarias por debajo de US\$ 1.000 anuales. En otras palabras, muchos de los productores agropecuarios estadounidenses también se encuentran bajo el nivel de pobreza: algunos reciben *food stamps* y, en varias familias, el esposo y/o la esposa toman trabajos extras fuera de la granja para poder alimentar a sus familias.

Para muchos consumidores estadounidenses, los precios bajos se deben a la abundancia de alimentos que existe hoy en los Estados Unidos. El 9,8% promedio del ingreso disponible se gasta en alimentos. Lastimosamente, esta cifra no da fe de los obstáculos enfrentados por las personas con salarios bajos. El sector alimentario es el mayor empleador en la economía estadounidense: genera alrededor de 22 millones de empleos, cifra que ha crecido 16% entre el 2010 y 2016. Muchas de las familias que trabajan en la industria de producción de alimentos más eficiente del mundo, gastan más del 30% de sus ingresos para alimentarse. Irónicamente, este es el sector con el mayor porcentaje de personas en el programa de *food stamps*, con un promedio de 2,2% por encima de los otros sectores – un porcentaje que también viene aumentando desde el año 2010. En el año 2016, el 13% de estos trabajadores dependía de *food stamps*, uno de los programas que en este momento se encuentra bajo la mira del actual gobierno. Comparado con otras industrias, los trabajadores de este sector reciben los salarios más bajos. Así, por ejemplo, el salario medio de un estadounidense era de US\$ 51.900 anual en el año 2014 según el Censo de Estados Unidos, mientras que el salario anual medio para los trabajadores de primera línea es US\$ 36.468. Por su parte, datos publicados por el Food Chain Workers Alliance y por el Solidarity Research Cooperative en 2016 muestran que el sueldo anual promedio de los trabajadores de primera línea del sector de alimentos es de US\$ 16.000.

Estos datos nos hacen pensar que podríamos usar el modelo estadounidense para entender la importancia de considerar la producción de alimentos desde un punto de vista holístico, incluyendo no sólo su contribución al PIB, sino también su impacto social y ambiental. Nuestro análisis nos lleva a la pregunta, ¿cómo es que California, el estado que más sufre con el tema del agua, se convirtió en el mayor productor agrícola en los Estados Unidos, siendo que la agricultura utiliza el 70% de los recursos de agua?

En las ciudades, los residentes son exigidos a conservar el agua, mientras que el sector agrícola es un exportador mundial. La ciudad de San Diego hoy recicla directamente agua de la cloaca para consumo de sus residentes. Es cierto que esto representa un avance tecnológico muy importante, pero a la vez debería forzarnos a analizar cómo nuestra sociedad está utilizando nuestros recursos naturales.

¿cómo es que California, el estado que más sufre con el tema del agua, se convirtió en el mayor productor agrícola en los Estados Unidos, siendo que la agricultura utiliza el 70% de los recursos de agua?

Consideraciones finales

Las desigualdades socioeconómicas en los Estados Unidos vienen aumentando desde los años 1980, y este sector es uno de los que más sufre en este aspecto. No se trata simplemente de ofrecer trabajo, sino también de pensar qué tipo de trabajo o qué condiciones de trabajo se brindan para no contribuir a la desigualdad socioeconómica. Cuando se trata de alimentos, las preguntas no pueden restringirse a: ¿cuánto produce un país? ¿Cuánto ha crecido? ¿Cuánto exporta? ¿Cuánto cuestan los alimentos? También debemos preguntarnos, por ejemplo: ¿cómo se distribuye esta producción y crecimiento? ¿Cuáles son los impactos en los diversos estratos de su población? ¿Contribuye este crecimiento en el aumento o la disminución de la desigualdad? ¿Cuál es el impacto en el suelo a través a lo largo del tiempo, en términos de micronutrientes o pérdida del suelo superficial? ¿Cuál es el impacto en el sistema nacional de aguas? ¿Cuál es el impacto en la nutrición y salud nacional?

En suma, para las sociedades de América Latina, el ejemplo de Estados Unidos nos muestra que no deberíamos fascinarnos con un solo modelo de producción (enfoque de productividad) o de integración al mercado internacional. Como se ha visto, existe toda una dimensión oculta detrás de un esquema que, muchas veces, se muestra como incuestionablemente exitoso.

Además, existen varios enfoques y tendríamos que ser flexibles para adaptarlos a las diferentes necesidades de la población de un país, considerando sobre todo aquello que normalmente se acompaña pero a la vez se ignora al hablar del éxito económico, en lo que se refiere al impacto ambiental, inequidades e inseguridad alimentaria.

❶ Una versión modificada de este artículo fue publicada en el sitio de la revista Percápita.

❷ Según el USDA, había 1,8 millón de cabezas de ganado lechero en el año 2016.

Maria Elba Rodríguez Alcalá

Profesora de Ciencias Sociales Aplicadas de la Universidad de Missouri.

Mary Hendrickson

Profesora de Ciencias Sociales Aplicadas, investigadora del Centro Interdisciplinario de Seguridad Alimentaria y orientadora del programa en Agricultura Sostenible de la Universidad de Missouri.

William McKelvey

Coordinador del Centro Interdisciplinario de Seguridad Alimentaria, Universidad de Missouri

Publicaciones

Puentes recomienda publicaciones de ICTSD y otras instituciones que están contribuyendo al estudio y una mejor comprensión del comercio internacional y el desarrollo sostenible, con implicaciones también para América Latina.



Nuevas oportunidades para la aplicación de blockchain en la industria agroalimentaria **ICTSD – agosto 2018**

Las tecnologías de contabilidad distribuida (DLT, por su sigla en inglés) tienen el potencial de transformar el sistema alimentario mundial al introducir importantes ganancias de eficiencia en las cadenas de valor y al mejorar la confianza, la transparencia y la rastreabilidad. Si bien es probable que los grandes actores realicen avances rápidos y significativos en la explotación de las DLT, los pequeños agricultores y procesadores también pueden obtener importantes beneficios, siempre que la tecnología esté disponible para ellos. Este documento ofrece una visión general de las DLT y su aplicación en la alimentación y la agricultura, examinando las implicaciones de política pública para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Además, el estudio identifica algunos desafíos potenciales, riesgos y los caminos a seguir. Para acceder al texto, haga clic [aquí](#).



Logrando el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2: ¿qué políticas para el comercio y los mercados? **ICTSD – septiembre 2018**

La Undécima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) finalizó sin que los ministros hayan ofrecido una dirección clara para las negociaciones sobre agricultura, a pesar de la necesidad de medidas urgentes para ayudar a avanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 2 (ODS 2) sobre la erradicación del hambre, la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición. Mientras tanto, los cambios en los flujos comerciales están transformando los mercados para la alimentación y la agricultura, así como los acuerdos comerciales preferenciales y decisiones de política nacional. Juntos, estos factores probablemente establecerán los lineamientos de las futuras negociaciones sobre agricultura en la OMC. Para que los países puedan construir con éxito un compromiso sostenido en 2017, el progreso entre ahora y la Duodécima Ministerial requerirá una base sólida a nivel técnico. Este informe explora una serie de vías para lograr esto. Para acceder al texto, haga clic [aquí](#).



Comercio agrícola: evaluación reciprocidad de estándares **Parlamento Europeo – mayo 2018**

El objetivo de este estudio es proporcionar una evaluación de la aplicación del principio de reciprocidad en el comercio agroalimentario de la Unión Europea (UE) a nivel mundial. El informe proporciona evidencia sustancial de los progresos que se producen a nivel mundial en la convergencia regulatoria. La cooperación científica, la colaboración entre los organismos de evaluación de riesgos, la armonización de los procedimientos de control y los sistemas de alerta temprana para riesgos emergentes pueden facilitar el avance en esta dirección, reduciendo los costos de transacción y las asimetrías de información en el comercio agroalimentario. Para acceder al texto, haga clic [aquí](#).

SIGA EXPLORANDO EL MUNDO DEL COMERCIO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA RED BRIDGES DE ICTSD

PONTES

Análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible para el mundo de habla portuguesa- *Idioma portugués*
www.ictsd.org/news/pontes

BRIDGES

Noticias relativas al comercio mundial desde una perspectiva de desarrollo sostenible- *Idioma inglés*
www.ictsd.org/news/bridges

桥

Análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible para el mundo de habla china- *Idioma chino*
www.ictsd.org/news/qiao

МОСТЫ

Análisis e información sobre comercio y desarrollo con enfoque en los países del CEI- *Idioma ruso*
www.ictsd.org/news/bridgesrussian

BRIDGES AFRICA

Análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible con énfasis en África- *Idioma inglés*
www.ictsd.org/news/bridges-africa

PASSERELLES

Análisis e información sobre comercio y desarrollo sostenible con énfasis en África- *Idioma francés*
www.ictsd.org/news/passerelles



Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible

Chemin de Balexert 7-9
1219 Geneva, Switzerland
+41-22-917-8492
www.ictsd.org

La producción de PUENTES es posible gracias al apoyo generoso de todos nuestros donantes, que incluyen:

DFID – Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido

SIDA – Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional

DGIS – Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda

Ministerio de Relaciones Exteriores, Dinamarca

Ministerio de Relaciones Exteriores, Finlandia

Ministerio de Relaciones Exteriores, Noruega

PUENTES recibe publicidad y patrocinios para apoyar el costo de la publicación e incrementar su impacto a nivel global y en Latinoamérica. La aceptación de las propuestas queda a discreción de los editores. Las opiniones expresadas en los artículos son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de ICTSD.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) de Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

ISSN 1563-0013

