



RESEÑAS DE POLÍTICAS

El Campo de Juego del Comercio Agrícola Internacional Debe Nivelarse

Las reformas en el comercio agrícola pueden generar ganancias significativas. Sin embargo, dichas ganancias se distribuirán de manera desigual entre los diferentes productos agrícolas básicos, entre los países y aun dentro de ellos. Es urgente que la Ronda de Desarrollo de Doha para las negociaciones comerciales ponga énfasis en la eliminación de las políticas que más distorsiones causan y que hacen daño a los países pobres. Se necesitan políticas y programas complementarios que compensen a los perdedores y que faciliten un ajuste rápido y equitativo hacia las ventajas comparativas que emergen.

La agricultura es una de las principales causas de confrontación en las negociaciones comerciales internacionales, como ocurrió en la Ronda de Uruguay y en la de Doha. Se calcula que la política agrícola representa cerca de dos tercios del costo de las distorsiones que actualmente padece todo el comercio de mercaderías, y que los países desarrollados responden por tres cuartos de esa fracción. Una buena parte de las discusiones sobre esas negociaciones trata sobre la reducción de los efectos negativos que la política comercial de los países desarrollados impone a los países en desarrollo. Un propósito particular es el esfuerzo que se hace para abrir los mercados a los países en desarrollo (véase *Reseñas de Políticas Acertar en los Precios*) y para eliminar la política de subsidios agrícolas de los países desarrollados.

La protección y los subsidios siguen altos en los países desarrollados.

El progreso que se ha logrado en la reforma de la política agrícola de los países desarrollados ha sido escaso. La protección y el apoyo en subsidios dados a los productores de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) descendieron de 37% del valor bruto de los ingresos agrícolas, en 1986-1988, a 30% de ese valor en 2003-2005. Aunque esta disminución de 7 puntos porcentuales se considera un progreso, el monto del apoyo otorgado aumentó, durante el período considerado, de US\$242 mil millones al año a US\$273 mil millones.

Hubo un cambio, particularmente en la Unión Europea (UE), que consistió en apartarse del apoyo vinculado directamente a los precios de los productos agrícolas, de los niveles de producción y de los insumos utilizados, y en acercarse a otras formas menos distorsionadas, como las transferencias de dinero en efectivo “desvinculadas” de la producción. Ahora bien, dichas transferencias no siempre son neutrales para la producción porque reducen la aversión al riesgo (mediante un *efecto de riqueza*), reducen la variabilidad de los ingresos agrícolas (mediante un *efecto de aseguramiento*), y facilitan a los bancos la aprobación de préstamos a los agricultores que, en otras condiciones, no lo harían.

Los países miembros de la OCDE han mejorado el acceso de algunos países en desarrollo a mercados preferenciales, por ejemplo con la Ley de Crecimiento y Oportunidad para África (AGOA, en inglés) de los Estados Unidos, con el Acuerdo Cotonou y con el acuerdo “Todo Menos Armas” de la UE; sin embargo, el costo global de bienestar de la actual política sigue siendo alto.

El costo para el bienestar de la política comercial es elevado.

Cálculos recientes indican que para el año 2015 los costos globales de bienestar proporcionados por los aranceles y los subsidios comerciales alcanzarán un valor entre US\$100 mil millones y US\$300 mil millones por año. Se calcula que cerca de dos tercios de esos costos provienen de aranceles y subsidios agrícolas y el resto de reformas de aranceles y subsidios

aplicadas en otros sectores. Estas cifras son mucho más altas que la participación del 6% del producto interno bruto (PIB) mundial atribuida al sector agrícola y de alimentos procesados, y que la participación del 9% del PIB mundial atribuida al comercio internacional.

Se calcula que los países en desarrollo asumen el 30% de los costos para el bienestar proporcionado por la actual política de comercio agrícola mundial, una fracción mayor que su participación en el PIB mundial. Los aranceles y los subsidios agrícolas percibidos sólo en los países desarrollados les cuestan a los países en desarrollo, cada año, una cantidad equivalente a cinco veces, aproximadamente, el nivel actual de ayuda para el desarrollo agrícola que se envía a ultramar.

Se calcula que, en promedio, más del 90% de los costos mundiales derivan de las restricciones de acceso al mercado que provienen de los aranceles y no de los subsidios a las exportaciones o de la ayuda interna. Sin embargo, la importancia relativa de las restricciones del mercado y de los subsidios a las exportaciones varía notablemente según los productos de que se trate. Por ejemplo, se calcula que el 89% del costo de las intervenciones ocurridas en los mercados de algodón proviene de los subsidios a las exportaciones y de los programas de ayuda interna; el 11% restante proviene de los aranceles.

Los países en desarrollo verán los efectos de la liberalización.

Las reformas comerciales ofrecen una gran oportunidad para reducir los costos mundiales de la política actual, ya que aumentan los precios agrícolas internacionales, especialmente de los cultivos de exportación que son importantes para los países en desarrollo. Se espera que el alza de precios aumente, en los países en desarrollo, la participación agregada de las tasas de crecimiento del comercio agrícola y de la producción agrícola en el mundo. Sin embargo, no todos los países en desarrollo obtendrán ganancias.

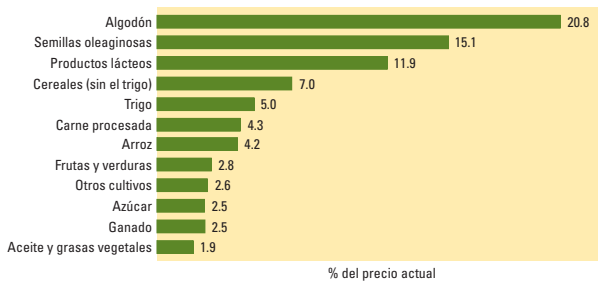
Los efectos varían según la región y el país. Se calcula que las mayores alzas de precios debidas a la liberalización completa del comercio afectarán al algodón y a las semillas oleaginosas (Gráfico 1, a). Se calcula que la sola eliminación de los subsidios que dan los Estados Unidos al algodón aumentará los ingresos de los productores de algodón de África Occidental entre 8% y 20%. Se calcula además que la participación de los países en desarrollo en las exportaciones agrícolas mundiales aumentará 11 puntos porcentuales, es decir, de 54% a 65%, y que este aumento será mucho mayor en el caso de las semillas oleaginosas y del algodón (Gráfico 1, b). Se ha calculado también que estas reformas aumentarán la tasa de crecimiento agrícola de los países en desarrollo, en un período de 10 años, en 0.3% año, en promedio.

Las ganancias, sin embargo, no se distribuyen por igual. América Latina y África al sur del Sahara comparten las mayores ganancias en el crecimiento calculado de la producción agrícola, mientras que los países desarrollados comparten las pérdidas más grandes. Entre los países que probablemente ganarán más están Brasil, Tailandia y Vietnam. Los precios más altos de los

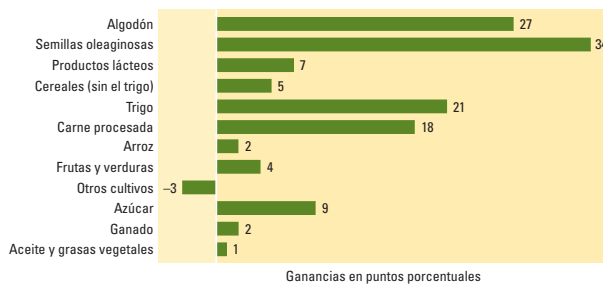


Gráfico 1. Alzas en los precios y ganancias correspondientes a esas alzas por la participación del comercio que tienen los países en desarrollo

a. Cálculos del alza real de los precios internacionales de los productos agrícolas básicos una vez lograda la liberalización completa del comercio (% del precio actual)



b. Cálculos de las ganancias correspondientes a la participación comercial de los países en desarrollo (ganancias en puntos porcentuales)



Fuente: Anderson, Martin, y van der Mensbrugge. 2006. *Distortions to world trade: impacts on agricultural markets and farm incomes. Review of Agricultural Economics* 20(2):168-94.

alimentos básicos preocupan especialmente a los países importadores de alimentos y no exportadores de productos que se beneficiarán de las reformas comerciales, como Burundi, Níger y Rwanda.

La pobreza disminuye en muchos países, pero no en todos. La transmisión de reformas comerciales mundiales a reducción de la pobreza exige la participación de muchos canales, cuya importancia varía considerablemente en relación con cada país. El efecto que tienen en la pobreza los cambios de los precios debidos a las reformas comerciales agrícolas depende del lugar en que se encuentre la población pobre, de lo que hace para subsistir y de lo que consume. Por ejemplo, un estudio reciente reveló que los precios altos conducían a resultados más positivos para la población pobre en Tailandia que para esa misma población en Brasil. A diferencia de Brasil, donde la mayor parte de la población pobre es de compradores netos de alimentos, la población que se halla en extrema pobreza en Tailandia está constituida, principalmente, por hogares rurales cuya fuente de ingresos se ha diversificado; se supone, por tanto, que estos hogares se beneficiarán de un alza en los precios.

Habrán ganadores y perdedores en la población pobre de los países. Una preocupación importante es el efecto que pueden causar en el bienestar de la población pobre las acciones de política comercial relacionadas con los alimentos de primera necesidad. Aunque, en su mayoría, los pobres son compradores netos de alimentos, los hay que son vendedores netos. Por consiguiente, cualquier cambio en un precio producirá ganadores y perdedores entre la población pobre. La distribución de los pobres entre ganadores y perdedores es muy propia de cada país, aunque en casi todos los países se encuentran más comúnmente los compradores netos de alimentos. Tiene importancia también el grado en que se transmiten los precios internacionales a los hogares rurales. Los altos costos de transacción y la baja capacidad de comercio dentro de los países limitan los efectos que harían las reformas comerciales en los precios de los alimentos en muchos de los países pobres.

Estas reseñas de políticas han sido extraídas del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008 del Banco Mundial, titulado *Agricultura para el Desarrollo*. En ese Informe hay más información sobre el tema así como la presentación detallada de las fuentes. El Informe usa una tipología sencilla de los países basada en la contribución que hace la agricultura al crecimiento general durante el lapso 1990-2005, y en la proporción de personas pobres que viven en áreas rurales (estableciendo como nivel de pobreza el ingreso de US\$2 al día en 2002). En los países agrícolas (principalmente en África), la contribución de la agricultura al crecimiento general es significativa (>20%). En los países en proceso de transformación (principalmente en Asia), los sectores no agropecuarios dominan el crecimiento, aunque una gran mayoría de pobres se encuentra en las zonas rurales. En los países urbanizados (principalmente en América Latina, Europa y Asia Central), el mayor número de pobres se encuentra en las zonas urbanas, aunque muchas veces las tasas de pobreza son allí más altas en las zonas rurales.

La expectativa de las ganancias depende del resultado de las negociaciones.

La Ronda de Desarrollo de Doha para las negociaciones comerciales abre una oportunidad que se debe aprovechar para hacer realidad una parte, al menos, de los beneficios potenciales de la liberalización completa del comercio. El mejor resultado sería un acuerdo sobre reformas adicionales, en particular las relacionadas con los productos agrícolas que son importantes para los países más pobres, como el algodón. Ese posible efecto dependería del contenido del acuerdo, que se relaciona en especial con los siguientes aspectos:

- *El grado en que se reduzcan las tasas fijas de los aranceles por debajo del nivel de tarifas aplicado actualmente.* Las tasas fijas actuales de los aranceles son, en promedio, casi el doble de las tarifas aplicadas en los países desarrollados y más de dos veces y media las tarifas aplicadas en los países en desarrollo.
- *El grado de reducción de los subsidios que conceden los países desarrollados a ciertos productos agrícolas básicos clave como ser el algodón.* Una reducción significativa representaría una ganancia importante para los países en desarrollo, en particular para los que exportan algodón en África al sur del Sahara.
- *El tratamiento especial de "productos sensibles" identificados como tales por países desarrollados individuales.* Sin serias restricciones, las normas sobre productos sensibles pueden socavar los efectos de la reforma. Los cálculos indican que si sólo el 1% de todas las líneas arancelarias de la UE quedara exonerado como producto sensible, la reducción general de los aranceles estimada bajo un convenio sin exenciones podría ser la mitad de lo que sería de otro modo.
- *El tratamiento de los "productos especiales" en los países en desarrollo, es decir, los que se consideran importantes para la seguridad alimentaria, la seguridad de los medios de vida y el desarrollo rural en esos países.* El efecto potencial de cualquier exención será específico de cada país y dependerá de la manera en que son afectados los compradores netos y los vendedores netos. Los compradores netos de alimentos, especialmente los muy pobres, serán afectados, probablemente, por los aranceles que gravan los alimentos básicos y hacen subir sus precios.
- *Los acuerdos sobre políticas y programas complementarios.* Entre estos programas están los de ayuda para el comercio, los programas que protegen a los grupos vulnerables (programas de transferencia) y los que facilitan la adaptación rápida y equitativa de los pequeños agricultores a las nuevas ventajas comparativas (inversiones en bienes públicos y en reformas institucionales).

La economía política desempeñará un papel importante en la reforma de la política comercial.

La economía política determinará el ritmo y el alcance de reformas posteriores que nivelen el campo de juego en el comercio internacional. Ser miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) puede ayudar a inducir reformas. Se lanzó con éxito un reto, bajo las normas de la OMC, a los subsidios de los Estados Unidos al algodón, aunque el fallo no se ha ejecutado todavía. Además, los medios de comunicación pueden hacer públicos los costos que recaen en los contribuyentes y la distribución desigual de los beneficios. En algunos casos, los acuerdos negociados y los mecanismos de compensación son importantes para los perdedores, tal como sucedió con las reformas a la política sobre el arroz en Japón y a la política de la UE sobre el azúcar. Es necesario dar un gran empujón a la Ronda de Doha para concluirla con éxito y eliminar así las consecuencias indeseables de su fracaso como serían retornar al proteccionismo mundial, dar marcha atrás en la eficiencia ganada en tiempos anteriores, y revertir los esfuerzos hechos para reducir la pobreza. Los subsidios de la OCDE ya están ejerciendo influencia en algunos países en desarrollo que exigen mayores tasas de protección respecto a una variedad de productos agrícolas.