

34857

Agricultura, comercio y desarrollo

Multilateralismo VS. proteccionismo

John D. Nash

SERIE DESARROLLO PARA TODOS BANCO MUNDIAL



Agricultura, comercio y desarrollo

Multilateralismo VS. proteccionismo

John D. Nash

Con la colaboración de Kim E. Murrell

Título original en inglés
Agriculture, Trade, and Development.

Copyright © 2004 by
The International Bank for Reconstruction
and Development/The World Bank
1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA.

Agricultura y desarrollo.
Multilateralismo vs. proteccionismo.
Copyright © 2004 Banco Mundial.

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Board of Executive Directors of the World Bank or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgement on the part of the World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este libro corresponden a su autor (o autores) y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Directivas del Banco Mundial ni de los gobiernos representados.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta obra. Las fronteras, colores, nombres y demás información expuesta en cualquier mapa del presente documento no implican ningún juicio por parte del Banco Mundial sobre la condición jurídica de ningún territorio, como tampoco el respaldo o aceptación de tales fronteras.

Publicado originalmente por el Banco Mundial en inglés como: *Agriculture, Trade, and Development*. La traducción al castellano fue realizada por Alfaomega Colombiana, que es responsable de la precisión de la misma.
En caso de discrepancias prima el idioma original.

Para esta edición:

© 2005 Banco Mundial en coedición con
Alfaomega Colombiana,
Calle 106A N° 22-56,
Bogotá, Colombia.
www.alfaomega.com.co

Todos los derechos reservados

ISBN 958-682-544-2 (Colección)
ISBN 958-682-546-9 (Volumen)

Traducción al castellano
Teresa Niño Torres

Diseño
Camila Cesarino Costa

Fotografías de interior y de cubierta
Archivo fotográfico del Banco Mundial

Edición y diagramación
Alfaomega Colombiana, S.A.

Impresión y encuadernación
Quebecor World Bogotá
Calle 15 N° 39A-34

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

CONTENIDO

- 4 | EL AUTOR
- 5 | **Introducción**
- 14 | **Hechos que saltan a la vista**
- 23 | **Preguntas y respuestas**
- 40 | **Agenda de Doha para la agricultura**
- 52 | **Disipación de mitos**
- 59 | **Conclusiones**
- 62 | GLOSARIO Y ABREVIATURAS
- 63 | LECTURAS RECOMENDADAS - PUBLICACIONES RELACIONADAS
- 64 | SERIE DESARROLLO PARA TODOS

EL AUTOR

JOHN D. NASH ha sido funcionario del Banco Mundial desde 1986; allí ha trabajado en operaciones agrícolas de Latinoamérica y el Caribe (1986-88); en la Vicepresidencia de Economía del Desarrollo, con el Grupo de Investigación sobre Comercio Internacional (1988-96), y en operaciones agrícolas de Europa y Asia Central (1996-diciembre 2001). Desde enero de 2002 ha sido asesor en bienes de consumo y comercio, en el Departamento de Desarrollo Agrícola y Rural de la Vicepresidencia de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible.

Antes de vincularse al Banco, Nash trabajó en la Comisión de Comercio Federal de Estados Unidos (1983-88), en la que desempeñó, entre otros, los cargos de subdirector de Normas para la Regulación del Comercio, y asesor del presidente. También fue profesor adjunto de economía en la Universidad A&M de Texas (1980-83).

Es magíster en ciencias y doctor en economía, de la Universidad de Chicago (1982), e hizo estudios de pregrado en economía en la Universidad A&M de Texas (1975).

Ha publicado trabajos sobre temas tales como política comercial en Latinoamérica, África, Asia Meridional y economías en transición; ajuste de política agrícola; política agrícola sobre precios; estabilización de precios de bienes de consumo, y movilidad de capitales.

Introducción

El comercio internacional es importante en agricultura para los pobres en todo el mundo. Aproximadamente el 37% de los pobres de los países en desarrollo viven en áreas rurales. La agricultura es el mayor empleador en los países de bajos ingresos, donde cubre alrededor del 60% de la fuerza laboral y produce cerca del 25% del producto interno bruto (pib). Debido a que son tantos los pobres que derivan su sustento directa o indirectamente del sector, los países en desarrollo tienen un enorme interés en la integración total de la agricultura en el marco de normas multilaterales de comercio. Infortunadamente, las exportaciones agrícolas de esos países han experimentado un limitado crecimiento en los mercados de los países industriales, debido en gran medida al alto nivel de protección de estos últimos.

Antecedentes. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, los líderes mundiales han llevado a cabo negociaciones comerciales multilaterales de una manera irregular. Cuando los países llegan a un consenso sobre los objetivos globales de un conjunto de negociaciones liberalizadoras, el comercio empieza una nueva “ronda” de negociaciones. Tales rondas comerciales suelen durar varios años, típicamente cuatro o más, antes de que los negociadores adopten formalmente los detalles finales. Se ha dado en bautizar cada ronda con el nombre de la localidad de la reunión inicial en la que se hayan adoptado los objetivos. Estas negociaciones originalmente condujeron al Acuerdo General Sobre Tarifas y Comercio (gatt), suscrito por primera vez en 1947, y posteriormente se llevaron a cabo dentro de dicho acuerdo.

Organización Mundial del Comercio. Los líderes mundiales acordaron que el sistema de comercio mundial debía ser gobernado por una institución global permanente más formal. Fundaron entonces la Organización Mundial del Comercio (omc). Cada miembro acordó someter su propio sistema comercial a las disciplinas del sistema comercial internacional y a la jurisdicción de la omc sobre resolución de disputas. Los países en desarrollo representan aproxima-



damente dos tercios de los 147 miembros. Dentro de las rondas de negociaciones comerciales marcadas por reuniones ministeriales periódicas, se continúa presionando por esfuerzos para reducir el proteccionismo.

Ronda de Uruguay. La Ronda de Uruguay, iniciada en Punta de Este en 1986 y concluida en 1994, produjo un comprensivo acuerdo de comercio global dirigido a reducir las barreras comerciales y los subsidios domésticos a los productores, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo que están bajo la jurisdicción de la omc. Estableció también un mecanismo para incluir el comercio en servicios dentro de los esfuerzos de liberalización. Reconociendo los diferentes estadios de desarrollo que hay en el mundo, las normas de la omc y los objetivos de liberalización de la Ronda de Uruguay diferencian entre naciones, pero de todas maneras exigen que todas adopten la tendencia liberalizadora. Uno de los aspectos más significativos de la ronda fue el Acuerdo de la Ronda de Uruguay sobre Agricultura (uraa).

Reuniones de Doha y Cancún. Reconociendo que se requerían nuevos esfuerzos a fin de habilitar a los países pobres para participar mejor en el comercio y el crecimiento glo-

bales, en noviembre de 2001, en Doha, la capital de Katar, los líderes mundiales lanzaron una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales dedicada explícitamente a ayudar a los países pobres. La meta de la posterior reunión en Cancún, México, en 2003, fue mayor liberalización del sistema global de comercio agrícola. No obstante, estas conversaciones fracasaron debido, en últimas, a que las posiciones de los países en materias sustanciales eran demasiado dispares. Los países industrializados no ofrecieron un marco conducente a reformas suficientemente extensivas u oportunas de sus políticas agrícolas.

Este ensayo analiza algunos de los aspectos clave con respecto al futuro de la política de comercio agrícola y la agenda de Doha, incluidas algunas de las propuestas de reforma.

Desempeño y patrones comerciales agrícolas distorsionadores

Pese a la inclusión de la agricultura en la OMC en la Ronda de Uruguay, políticas gubernamentales continúan distorsionando el desempeño agrícola tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados.

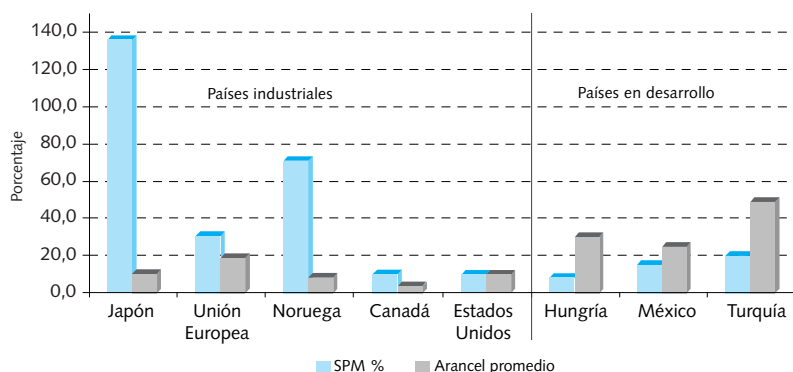
- ◆ En los países industriales la protección aduanera continúa siendo alta, no transparente y antidesarrollista. En éstos las tarifas agrícolas promedio, cuando se las mide, son de dos a cuatro veces más altas que las manufactureras. Además, cerca del 28% de la producción doméstica de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) está protegido por cupos de importación a tarifa mínima (TRQ). Impuestos específicos” (tarifas de un valor específico por unidad física, en vez de un porcentaje del valor de la importación) opacan los niveles efectivos de

Pese a la inclusión de la agricultura en la OMC, en la Ronda de Uruguay, políticas gubernamentales continúan distorsionando el desempeño agrícola tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados.

protección. En la Unión Europea y Estados Unidos, más del 40% de los renglones arancelarios tienen impuestos específicos. Comúnmente las importaciones de países en desarrollo enfrentan picos arancelarios que llegan hasta el 500%. Las tarifas se incrementan también por grado de procesamiento. Esta estructura altamente escalonada desmotiva a los países en desarrollo para pasar a exportaciones de alimentos procesados de mayor valor. Las preferencias arancelarias concedidas a algunos de ellos por los miembros de la OCDE no sólo no compensan tan elevados niveles de protección, sino que tampoco son utilizadas efectivamente y, además, productos importantes están excluidos de las mismas. La producción doméstica en estos países y los patrones de comercio internacional continúan distorsionados por altos pagos directos a los agricultores y subsidios a las exportaciones.

- ◆ Históricamente, los países en desarrollo concentraban su producción y sus exportaciones agrícolas en productos primarios de bajo valor y en bienes tropicales que no se producen fácilmente en los países industriales. En cuanto a productos que compiten con los países industriali-

PROTECCIÓN ADUANERA (SPM) Y ARANCELES PROMEDIO PARA PAÍSES SELECCIONADOS



Nota: SPM significa sostenimiento de precios del mercado.

FUENTE: OCDE y OMC BID (Aranceles aplicados por la nación más favorecida).

zados, como azúcar y carne, los países en desarrollo exportaban cantidades limitadas, en el marco de programas especiales, y algunos países gozaban de acceso preferencial. Los gobiernos de los países en desarrollo trataban de generar ingresos públicos de las actividades de exportación más comercializadas, fijando impuestos de exportación a los productos agrícolas. Al mismo tiempo protegían los sectores manufactureros mediante altas tarifas de importación y otras limitaciones a las importaciones. Controles de precios, políticas sobre tipo de cambio y otras restricciones mantenían bajos los precios de los productos agrícolas que no se exportaban, para el consumo urbano.

Los beneficios de la liberalización global en agricultura –la eliminación de todas las barreras aduaneras y de los subsidios– se estima que son muy grandes para los países industrializados, lo mismo que para los países en desarrollo, con un tope de US\$500.000 millones para el mundo entero.

En las dos últimas décadas muchos países en desarrollo pasaron de gravar la agricultura hacia un enfoque más de libre mercado, aunque con protección en algunos casos, siguiendo el modelo de los regímenes de protección de países industrializados. Si bien las tarifas tope promedio son superiores en los países en desarrollo, las tasas de protección son más bajas debido a que las tasas arancelarias aplicadas son inferiores y a que prevalecen menos el uso de restricciones cuantitativas a las importaciones y el uso de subsidios domésticos y a las exportaciones.

Es más, las restricciones a la importación de productos manufacturados descendieron drásticamente, se devaluaron las tasas de cambio y se abandonaron múltiples sistemas cambiarios que penalizaban la agricultura. En la mayoría de los países los impuestos a las importaciones han desaparecido efectivamente. No obstante, en los países en desarrollo los beneficios de esas reformas se han visto negativamente afectados por los bajos y volátiles precios mundiales de los bienes agrícolas, en gran parte debido a las políticas de los países industrializados.

Beneficios del reducido proteccionismo

Las políticas proteccionistas en el sector agrícola han tenido como resultado la sobreproducción y las bajas de precio de muchos bienes de consumo, lo que para muchos países en desarrollo ha reducido las oportunidades de expandir su producción y sus exportaciones. Si bien a lo largo de las dos últimas décadas los países en desarrollo han casi duplicado su participación en el comercio mundial de manufacturas, su participación en el comercio agrícola se ha mantenido en cerca del 3 5%. Durante los años noventa, las exportaciones agrícolas de países en desarrollo a industrializados se ralentizaron, en tanto que las exportaciones agrícolas a otros países en desarrollo se aceleraron.

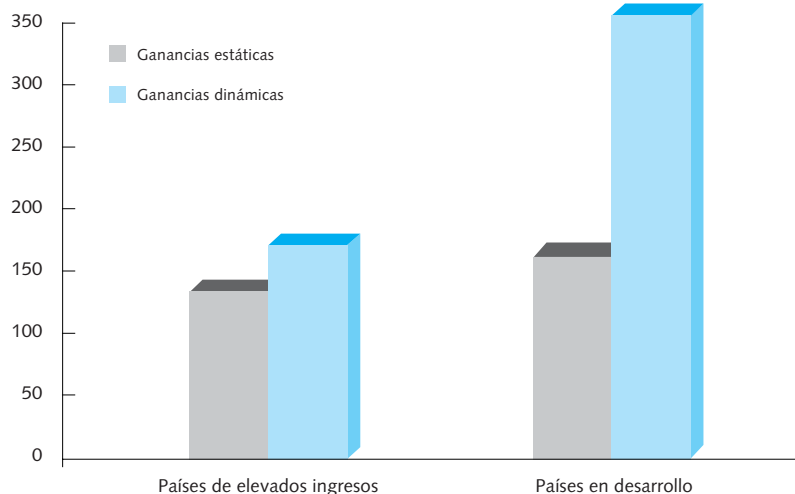
Beneficios de la liberalización

La expansión del comercio agrícola tiene una relación directa con la reducción de la pobreza y el acelerado crecimiento económico. Una economía mundial más integrada, en la que se reduzcan las barreras comerciales existentes, proporcionará mayores oportunidades para que todos los países aprovechen los beneficios que puede ofrecer el crecimiento en el comercio. Los beneficios de la liberalización global en agricultura

...la Ronda de Doha se centra en liberalizar el comercio de productos de particular interés para los países en desarrollo –notablemente la agricultura.

–la eliminación de todas las barreras aduaneras y de los subsidios– se estima que son muy grandes para los países industrializados, lo mismo que para los países en desarrollo, con un tope de us\$5 000.000 millones para el mundo entero. Con la liberalización, la producción agrícola cambiaría marginalmente de norte a sur y los precios mundiales, altamente deprimidos para muchos bienes de consumo, se incrementarían: entre 1 0% y 2 0% para algodón, entre 2 0% y 4 0% para productos lácteos, entre 1 0% y 2 0% para maní, entre 3 3% y 9 0% para arroz y entre 2 0% y 4 0% para azúcar.

Cambio en el ingreso real en 2015 con respecto a la línea de base (US\$ miles de millones en 1997)



FUENTE: Simulaciones de personal del Banco Mundial.

Reducción de la protección agrícola

El uraa ha tenido un impacto apenas modesto en la liberalización del comercio agrícola. El acuerdo incluyó el compromiso de continuar las reformas agrícolas a través de nuevas negociaciones que se lanzaron en el año 2000. La Declaración de Doha sobre Agricultura compromete a los miembros con negociaciones comprensivas dirigidas a lo siguiente:

- ◆ Mejorar sustancialmente el acceso al mercado.
- ◆ Reducir hasta eliminar finalmente los subsidios a las exportaciones.
- ◆ Reducir sustancialmente el apoyo doméstico que distorsiona el comercio.

La ADD está de nuevo en marcha. Es particularmente significativo que las anteriores rondas multilaterales produjeran acuerdos en áreas de interés primario para los países industriales. Por otra parte, la Ronda de Doha se centra en liberalizar el comercio de productos de particular interés para los países en desarrollo –notablemente la agricultura, sector que está altamente protegido en los países industrializados y por tanto en el que les es más difícil negociar. La Agenda de Desarrollo de Doha fue dejada de lado en la reunión ministerial de Cancún, en septiembre de 2003, en la que los negociadores no lograron llegar a un acuerdo en varios frentes, notablemente en agricultura y en si incluir o no en la cobertura de las negociaciones los “problemas de Singapur” en materia de inversión, competencia, facilitación del comercio y transparencia en las compras gubernamentales. No obstante, en julio de 2004 se llegó a un acuerdo sobre un marco para continuar las negociaciones –esencialmente, se trata de poner el proceso en el punto en que habría estado si la reunión de Cancún hubiera tenido éxito–. Dicho



marco es muy vago en muchos aspectos, así que queda un largo trecho por recorrer antes de que sea claro si el resultado honrará el nombre de la Agenda de Desarrollo de Doha, pero por lo menos el tren está otra vez en marcha y en la dirección correcta.

Participación del G-20. Un gran número de países en desarrollo jugó un fluvente papel en las negociaciones de la omc en la reunión ministerial de Katar, en noviembre de 2001. El G-20 es un grupo comprometido con Estados Unidos y la Unión Europea en las discusiones agrícolas de la omc.

Ahora los países en desarrollo tienen la oportunidad de participar activamente en el proceso de conformar un ambiente comercial más justo, que permita una mayor integración internacional de sus economías.

Ahora los países en desarrollo tienen la oportunidad de participar activamente en el proceso de conformar un ambiente comercial más justo, que permita una mayor integración internacional de sus economías.

Hechos que saltan a la vista

- ◆ **La agricultura es el mayor empleador en los países de bajos ingresos;** ella cubre alrededor del 60% de la fuerza laboral y produce cerca del 25% del pib. En países de medianos ingresos, la participación de la agricultura en el pib cae a cerca del 15% pero de todas maneras cubre más del 25% del empleo. Muchos de los pobres del mundo dependen directamente de la agricultura para su sustento, a través del cultivo, el procesamiento de alimentos, la pesca, los productos forestales y el comercio.
- ◆ **La pobreza es un fenómeno predominantemente rural.** Tres de cada cuatro pobres del mundo viven en áreas rurales, y esto continuará así durante el futuro previsible. De hecho, incluso con una rápida urbanización, para 2035 más del 50% de los pobres estará en áreas rurales.
- ◆ **Los pobres del medio rural no son un grupo homogé-**

Pobreza en los países en desarrollo - ¿Sabía usted?

- Más de 10 millones de niños mueren cada año en los países en desarrollo. Un niño del medio rural tiene mucha mayor probabilidad de morir antes de los cinco años que uno del medio urbano.
- La desnutrición juega un papel en más de la mitad de las muertes infantiles.
- 1.200 millones de personas viven con US\$1 o menos al día (2000).
- Las mujeres más pobres (usualmente las pobres del medio rural del África subsahariana), corren a lo largo de su vida un riesgo de 1 en 16 de morir por causas maternas.
- En 2002 vivían 42 millones de adultos y 5 millones de niños con VIH/SIDA; más del 95% de ellos, en países en desarrollo, y el 70% en África subsahariana. ■

FUENTE: Objetivos de desarrollo del milenio. Accesible en www.worldbank.org.

neo. Entre ellos se cuentan gente desprovista de tierra, individuos con pocos bienes, pequeños propietarios, pastores, mujeres campesinas (especialmente mujeres cabeza de hogar), minorías étnicas y poblaciones indígenas. De acuerdo con la mayoría de los indicadores de calidad de vida, la gente que vive en las áreas rurales tiene, en promedio, una menor calidad de vida que los residentes urbanos.

◆ **Dónde viven los pobres.** El 75% de los pobres de los países en desarrollo vive en cinco países: India, China, Bangladesh, Etiopía y Nigeria. Si bien el África subsahariana tiene el mayor número de países de bajos ingresos, a éstos corresponde solamente el 12% de la población rural del mundo; Asia sola tiene el 65% de la población rural mundial.

◆ **Producción global de alimentos.** Una perturbadora paradoja de los desarrollos recientes es la existencia de una desnutrición insidiosa en un mundo de abundantes provisiones de alimentos. Mientras que la producción global de alimentos durante los últimos 4 años ha mantenido sobradamente el ritmo del crecimiento demográfico, el hambre y la desnutrición persisten. La alta participación de la pobreza y la inseguridad alimentaria en las áreas rurales tienen implicaciones importantes en la política pública.

Una perturbadora paradoja de los desarrollos recientes es la existencia de una desnutrición insidiosa en un mundo de abundantes provisiones de alimentos.

◆ **La agricultura como motor del crecimiento.** En los países de bajos ingresos, el sector agrícola es el motor primordial de crecimiento y reducción de la pobreza, debido a su gran tamaño y a los importantes vínculos de su crecimiento con el resto de la economía.

◆ **Variaciones regionales en comercio agrícola.** Las tendencias de la participación de la agricultura en el comercio total varían a través de las regiones en desarrollo. Por ejemplo, la región de América Latina y el Caribe es la ex-

portadora agrícola neta más grande, en tanto que las regiones del Oriente Medio y el norte de África, Europa y Asia central, y África subsahariana, son importadoras netas.

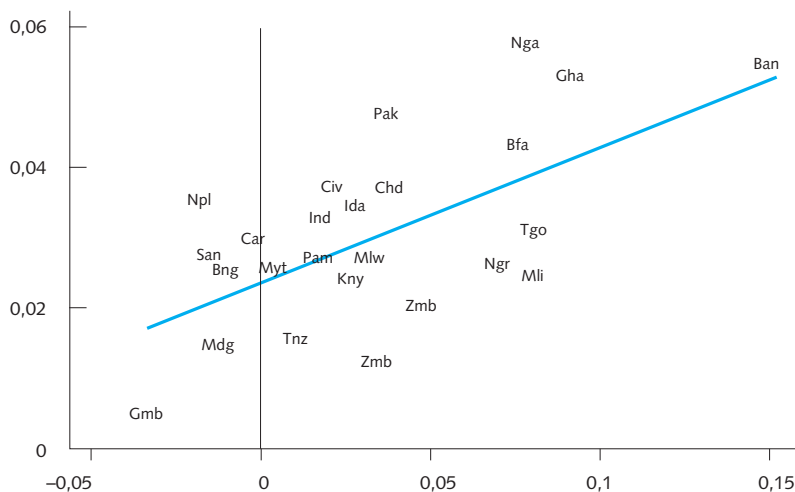
- ◆ **Crecimiento del comercio y las importaciones en agricultura.** Se ha demostrado que la apertura al comercio y la integración con la economía mundial promueven el crecimiento económico, condición crucial para la reducción de la pobreza. Más específicamente, los estudios han demostrado una asociación entre liberalización del comercio y mejoramiento en el crecimiento del sector agrícola. Un estudio encontró que en los países donde los esfuerzos de liberalización eran sostenidos, el sector agrícola creció a una tasa promedio del 5,7% en los cuatro años siguientes a la reforma, en comparación con el 2,8% del año previo a la misma.
- ◆ **Liberalización comercial.** La liberalización comercial de un país estimula un cambio de fuerza laboral, de capital y de otros recursos de industrias competidoras en importaciones, a la expansión de industrias exportadoras recientemente competitivas. Puesto que muchos países en desarrollo tienen una ventaja comparativa en productos agrícolas, la liberalización generalmente beneficiará a

Relación entre crecimiento agrícola y reducción de la pobreza: evidencias empíricas

- Un incremento del 10% en la producción de las cosechas conduce a una reducción de entre el 6% y el 10% de la gente que vive con menos de un dólar al día.
- El ingreso real promedio de los pequeños agricultores del sur de la India se elevó en un 90% y el de los trabajadores sin tierra en un 125% entre 1973 y 1994, como resultado de la Revolución Verde.
- Un incremento del 1% en el PIB agrícola per cápita condujo a un aumento de 1,6% en los ingresos per cápita del quinto de la población de más bajos ingresos en 35 países analizados. ■

RELACIÓN ENTRE COSECHAS DE VENTA AL CONTADO Y PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS

Tasas de crecimiento anual de la producción de alimentos y de las cosechas de venta al contado en 25 países que tienen un rendimiento agrícola equivalente como mínimo al 15% del PIB, 1980-2001 (porcentaje).



Tasa de crecimiento de la producción de cosechas de venta al contado.

ese sector. El desempleo causado a veces por la apertura comercial es, en la mayoría de los casos, temporal, ya que es compensado con la creación de empleos en otros sectores. Los beneficios de la propia liberalización son mucho mayores si todos los países la llevan a cabo al mismo tiempo, lo cual es el objetivo de las negociaciones comerciales multilaterales.

- ◆ **Importancia de las cosechas de venta al contado.** En los países de bajos ingresos la producción de las cosechas de alimentos tiene una muy alta participación en los ingresos. No obstante, el papel que juega el ingreso en efectivo —ya sea de cosechas de venta al contado (exportaciones) o de otras fuentes— es crucial porque permite a los agricultores comprar insumos tales como fertilizantes, que incrementan la producción de las cosechas de ali-

mentos. La gráfica muestra que los países que producen más cosechas de venta al contado producen también más alimentos.

- ◆ **Participación de la agricultura en los ingresos familiares.** A medida que los países se van enriqueciendo, la participación de los ingresos agrícolas desciende a la vez que los ingresos no agrícolas empiezan a dominar. En México, por ejemplo, sólo el 24% de los ingresos de los hogares rurales proviene de la agricultura; en Etiopía la participación es del 77%.
- ◆ **Protección y desarrollo.** Las políticas gubernamentales han distorsionado fuertemente el desempeño agrícola tanto en países en desarrollo como desarrollados. Tales políticas han tenido como resultado sobreproducción y caídas de precios en muchos bienes de consumo, restringiendo con ello las oportunidades de los países en desarrollo para expandir la producción y las exportaciones. En consecuencia, la participación de los países en desarrollo en el comercio agrícola se ha mantenido en alrededor del 35%. Estudios detallados de bienes de consumo indican que las reformas comerciales globales

Impacto de los precios decrecientes del tabaco sobre los agricultores de Malawi

Para ilustrar el impacto de los cambios de precios de los bienes de consumo, se emplearon datos de ingresos de los hogares para estimar el impacto potencial de descensos en el precio del tabaco sobre el principal producto de exportación de Malawi. En este país el tabaco constituye el 80% de las exportaciones. Un decremento del 30% en los precios

mundiales de dicho producto a lo largo de los últimos años, redujo los ingresos de los pequeños propietarios cultivadores del mismo en un 8% en promedio; entre el quintil más pobre la pérdida de ingresos fue de alrededor del 13%. Para un agricultor típico, el retorno neto anual del tabaco descendió de us\$108 a us\$26. ■

FUENTE: Banco Mundial, 2004.

conducirían a significativos incrementos de los precios de los bienes de consumo y a mayor diversificación de la producción para muchos países en desarrollo.

◆ **Elevados aranceles y otras barreras al comercio.** En

total, los países industrializados recaudan de los países en desarrollo cerca del doble de los ingresos arancelarios por dólar de importaciones que lo que recaudan de otros países industrializados. Sin embargo, el problema no es solamente una cuestión norte-sur. Por ejemplo, los exportadores latinoamericanos de manufacturas, enfrentan en los mercados latinoamericanos vecinos aranceles que son siete veces mayores que los de los países industrializados. En África subsahariana el múltiplo es 6 y en Asia meridional es 2.

A nivel mundial, el número de personas que vive con un dólar al día caería en 61 millones u 8% de la proyección actual de 734 millones para 2015.

◆ **Beneficiarios de subsidios.** En muchos países industrializados el ingreso promedio de los agricultores es superior al promedio nacional; llega casi al 250% del ingreso promedio para los Países Bajos, al 175% para Dinamarca, al 160% para Francia y al 110% para Estados Unidos y Japón. Es más, la protección agrícola ayuda a los hogares campesinos relativamente mejor librados. En Estados Unidos, por ejemplo, el 25% de las fincas más grandes tiene ingresos agrícolas brutos promedio superiores a us\$275.000 y un activo líquido agrícola promedio superior a us\$780.000; ellas generan el 90% de la producción agrícola y reciben el 89% del apoyo. La distribución del apoyo es similar para la Unión Europea.

◆ **Beneficios potenciales de la Ronda de Doha.** Se estima que para el mundo en desarrollo los beneficios potenciales de la reforma comercial agrícola global, en términos de bienestar económico, son de us\$140.000 millones anualmente. Se estima que los beneficios de eliminar todas las barreras aduaneras y los subsidios a la agricultura son muy grandes tanto para los países en

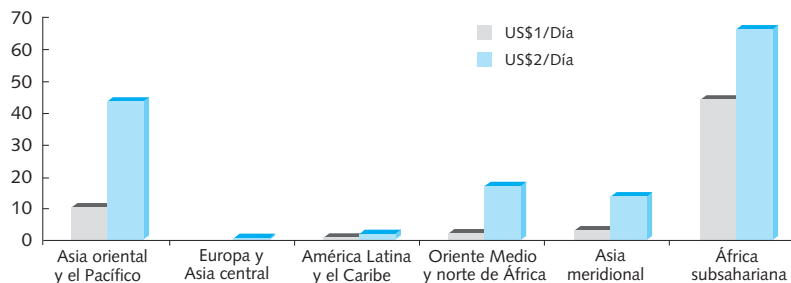
desarrollo como para los industrializados. Estudios de bienes de consumo seleccionados muestran que la producción agrícola cambiaría del norte al sur y que los precios mundiales, actualmente muy deprimidos para muchos bienes de consumo, se incrementarían.

- ◆ **Reducción de la cantidad de pobres.** En un escenario de reforma de Doha parcial, la cantidad de pobres descendería sustancialmente. A nivel mundial, el número de personas que vive con un dólar al día caería en 61 millones u 8% de la proyección actual de 734 millones para 2015.
- ◆ **Subsidios en la ocde y sobreproducción.** En los países de la ocde el apoyo de contribuyentes y consumidores a los agricultores ascendió a us\$330.000 millones, de los cuales unos us\$235.000 millones fueron directamente a los productores. El efecto de tal apoyo es estimular la sobreproducción en países de alto costo y cerrarles la puerta a productos potencialmente más competitivos provenientes de países pobres. Esto explica en parte por qué en los años noventa las exportaciones agrícolas de países en desarrollo a países industrializados crecieron



BENEFICIOS POTENCIALES DE LAS REFORMAS PROPUESTAS POR LA RONDA DE DOHA

Cambio en el número de pobres en 2015,
con respecto a la base (millones)



FUENTE: Simulaciones de personal del Banco Mundial.

apenas a la mitad de la tasa a la que crecieron hacia otros países en desarrollo.

- ◆ **Los subsidios anuales** a los productores de países industrializados tornan ínfimos los us\$5 0.0 0 0 millones donados en asistencia internacional a países en desarrollo.

- ◆ **El azúcar, uno de los bienes de consumo más altamente protegidos.** En la Unión Europea, Japón y Estados Unidos comúnmente se protege el azúcar mediante una combinación de cupos, aranceles y subsidios, que permite a los productores domésticos de azúcar recibir más del doble del precio del mercado mundial. Los gobiernos de la **ocde** apoyan a sus productores de azúcar a la tasa de us\$6.4 0 0 millones anuales –monto casi igual

Los gobiernos de la ocde apoyan a sus productores de azúcar a la tasa de us\$6.400 millones anuales –monto casi igual a las exportaciones de todos los países en desarrollo.

a las exportaciones de todos los países en desarrollo. Consecuentemente, en la **ocde** las importaciones de azúcar se han reducido virtualmente a nada.

PREGUNTA 1

**¿Cómo están
conectados el
comercio y el
crecimiento?**

Preguntas y respuestas

El comercio internacional puede jugar un papel clave en la reducción de la pobreza, proveyendo empleos y generando crecimiento económico. Los países que han ingresado a los mercados de exportación a través del comercio e intensificado sus vínculos con la economía global, han tendido a crecer más rápido que aquéllos que no lo han hecho. Por más de una generación el comercio ha sido un motor del crecimiento global a través de todas las regiones. Año tras año, desde la década de 1970 hasta la de 1990, el crecimiento de las exportaciones a nivel mundial sobrepasó al crecimiento de la producción total a una razón promedio de 1,5 a 1. Más aún, esta tendencia se ha incrementado a través del tiempo.

Mejoramiento del ingreso per cápita. En los estudios empíricos hay un creciente consenso acerca de que una mayor apertura al comercio internacional puede tener un efecto positivo en el ingreso per cápita de un país. Numerosos estudios han concluido que el comercio parece crear, e incluso sostener, un mayor crecimiento. Un estudio reciente estima que incrementar la razón de comercio a pib en un punto porcentual eleva el ingreso per cápita entre 0,5% y 2,0%. Es más, trabajos actuales sugieren que en cualquier país dado, generalmente se verifica una asociación de uno



por uno entre ingresos promedio más altos e ingresos más altos para los pobres. Esta relación es válida para los incrementos de los ingresos causados por mayor comercio internacional; el impacto del comercio en el ingreso de los pobres generalmente es el mismo que el impacto en el ingreso per cápita. Así, un incremento del 1 0% en la razón de comercio a pib en últimas podría elevar el ingreso per cápita en un 5%; también podría esperarse un aumento de un 5% en el ingreso de los pobres. Sin embargo, es importante

subrayar que este resultado no es garantizado; muchos otros factores pueden influir tanto en el crecimiento como en la pobreza.

PREGUNTA 2

¿Por qué es tan esencial un sector agrícola vibrante?

La proposición de que mayor apertura al comercio internacional tiene un efecto positivo en el ingreso per cápita del país, es consistente con teorías económicas que datan de hace 2 0 0

años. La teoría más antigua y más ampliamente aceptada es que el comercio permite que una economía haga mejor uso de sus recursos al permitir importaciones de bienes y servicios a un costo menor del que se incurriría produciéndolos en casa, y al mejorar la transferencia de tecnología. En particular, el comercio habilita a los países en desarrollo para importar bienes de capital e insumos intermedios que son esenciales para el crecimiento a largo plazo, pero más costosos o imposibles de producir domésticamente. Desde esta perspectiva, las exportaciones son el precio que paga la economía por el acceso a esas valiosas importaciones. Otro beneficio es una competencia más intensa, la cual obliga a las firmas locales a operar más eficientemente que si estuvieran bajo protección y permite a los consumidores acceder a una más amplia variedad de bienes a menores precios.

Aumento del crecimiento del sector agrícola. Numerosos estudios han demostrado que la liberalización del comercio está asociada con el aumento del crecimiento del sector agrícola. En un estudio de reforma de política comercial, el sector agrícola de países en los que los esfuerzos de libera-

lización eran sostenidos creció a una tasa promedio de 5,7% en los cuatro años siguientes a la reforma, en contraste con el 2,8% en el año previo a la misma. La liberalización hace que los países cambien en su producción hacia productos de mayor valor agregado y consecuentemente mejora la productividad total.

El crecimiento del sector agrícola es crucial para alcanzar las metas de desarrollo de crecimiento económico, reducción de la pobreza y seguridad alimentaria. El crecimiento de la agricultura tiene un desproporcionado efecto positivo sobre la reducción de la pobreza, dado que la pobreza es un fenómeno desproporcionadamente rural en los países en desarrollo. Debido a su tamaño relativo y a sus importantes vínculos de crecimiento con el resto de la economía, la agricultura es una de las fuentes primordiales de crecimiento económico total en los países de bajos ingresos. En tales países es el mayor empleador y en general los pobres son muy dependientes de ella para el ingreso de sus hogares. Por ejemplo, los hogares rurales de Etiopía y Malawi derivan cerca de tres cuartas partes de sus ingresos de la actividad agrícola. El propósito primordial de mucha de esta actividad es la explotación de subsistencia, pero el papel que juega el ingreso en efectivo es crucial para la compra de insumos tales como fertilizantes, que incrementan la producción de las cosechas de alimentos y reducen la incidencia de la pobreza y la desnutrición.

Incluso para los países de medianos ingresos, donde la participación de la agricultura en el PIB es apenas de alrededor del 15%, de todas maneras el sector genera más del 25% del empleo. Cuando va aunado con industrias relacionadas con el agro y con servicios relacionados con la alimenta-

El crecimiento de la agricultura tiene un desproporcionado efecto positivo sobre la reducción de la pobreza, dado que la pobreza es un fenómeno desproporcionadamente rural en los países en desarrollo.

PREGUNTA 3

¿Cómo están cambiando las exportaciones de los países en desarrollo?

ción, su participación típicamente es de entre el 2 5 y el 4 0% del pib.

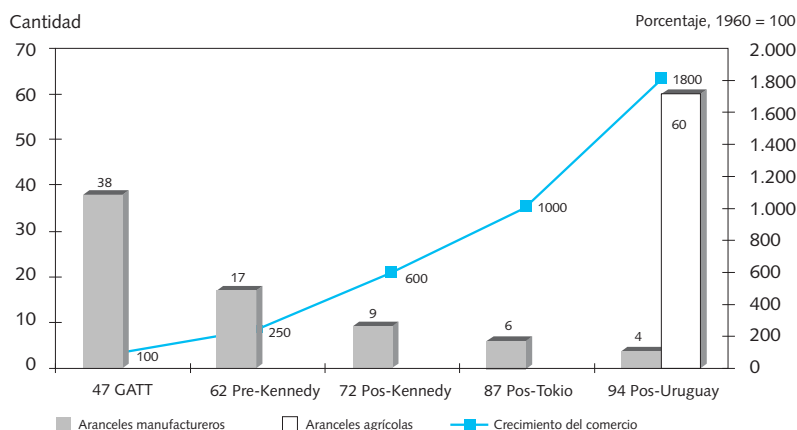
Quizá menos obvio sea el hecho de que la reducción de la pobreza urbana puede acelerarse mediante el crecimiento del sector rural, especialmente por la agricultura. El crecimiento agrícola beneficia indirectamente a los hogares urbanos y rurales al promover mayores salarios, bajar los precios de los alimentos (que constituyen una gran parte de

El volumen del comercio total de mercancías se ha incrementado a 18 veces lo que era en el momento del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1947, y mucho de ese crecimiento se debe a la liberalización del comercio.

los gastos de los hogares pobres), incrementar la demanda de bienes y servicios para el consumidor e intermedios, estimular el desarrollo de empresas agrarias, elevar los retornos de capital y mejorar la eficiencia distributiva general de los mercados de factores. Un estudio de 3 5 países, hecho en 1 9 9 7, mostró que un incremento del 1% en el pib agrícola per

cápita creaba una ganancia de 1,6 1% en los ingresos per cápita del 2 0% más pobre de la población.

ARANCELES Y CRECIMIENTO DEL COMERCIO



FUENTE: Ingco y Nash, 2003.

Tendencias en el comercio mundial de mercancías. El volumen del comercio total de mercancías se ha incrementado a 1.8 veces lo que era en el momento del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (gatt) en 1947, y mucho de ese crecimiento se debe a la liberalización del comercio. El gráfico presenta una visión general del comercio mundial de mercancías contra el telón de fondo de aranceles continuamente descendentes para los productos manufacturados, que han declinado a raíz de cada una de las rondas comerciales multilaterales, y las tarifas continuamente altas para los productos agrícolas. El valor de las exportaciones mundiales de productos agrícolas se incrementó de us\$274.000 millones en 1990-91 a us\$394.000 millones en 2000-01. No obstante, el incremento en el sector manufacturero fue mucho mayor. Si bien el comercio agrícola se está incrementando en términos absolutos, su participación en el comercio mundial total ha descendido sostenidamente a todo lo largo del último siglo. Al final de la década de 1990 el comercio global de alimentos y productos agrícolas era de cerca del 10% del valor del comercio total de mercancías, después de haber sido del 17% en 1980.

Aumento de la participación de las manufacturas entre regiones. Desde principios de los años ochenta, los países en desarrollo se han convertido en importantes exportadores de productos manufacturados. En países de bajos ingresos, la participación de las manufacturas se elevó del 20% a más del 80%. En el grupo de medianos ingresos, la participación de las manufacturas en las exportaciones totales ascendió del 20% a casi el 70% en el mismo período. Aun excluidas China e India, en los países en desarrollo la participación de las manufacturas ha aumentado del 10% a más del 60%. La participación de las exportaciones de manufacturas en las exportaciones totales se ha elevado verticalmente en todas las regiones. En Asia

El descenso sostenido de la participación de los países en desarrollo en las exportaciones agrícolas a países industrializados durante las dos últimas décadas, fue contrarrestado por un incremento de su participación en las exportaciones a otros países en desarrollo.

oriental y el Pacífico, por ejemplo, se ha incrementado a casi el 9 0%. En Latinoamérica y el Caribe ha subido del 2 0% al 6 0% y en África subsahariana se elevó del 1 0% a apenas el 2 7%. Es evidente que las exportaciones agrícolas y de recursos siguen siendo importantes para muchos países y regiones, particularmente para África. Sin embargo, la natu-

PREGUNTA 4

¿Qué bienes de exportación son más importantes para los países de bajos ingresos?

raleza de base amplia del cambio hacia las exportaciones de manufacturas significa que los responsables de la formulación de políticas y demás personas involucradas en el desarrollo, en los países en desarrollo, tienen que considerar el impacto de las políticas sobre el comercio de productos manufacturados.

Participación estancada del comercio agrícola.

Si bien durante las dos últimas décadas los países en desarrollo incrementaron su participación en el comercio de manufacturas del 1 9% al 3 3%, su participación en el comercio agrícola retornó aproximadamente a su nivel de 1 9 8 0-8 1. Como quiera que sea, todo lo que ganaron provino de una expansión de sus exportaciones a otros países en desarrollo. Los países de medianos ingresos se las arreglaron para incrementar su participación en el mercado global, principalmente entrando en los mercados de otros países en desarrollo y diversificándose agresivamente en exportaciones no tradicionales, tales como mariscos, frutas, vegetales, flores y alimentos procesados. El crecimiento de estas exportaciones no tradicionales sobrepasó el ritmo de crecimiento de los bienes de consumo tradicionales en una proporción de tres a uno. Entre tanto, muchos países de bajos ingresos, a excepción de China, han tenido menos éxito; su participación en el comercio agrícola mundial ha descendido.

De los 4 3 países en los que se contrajeron las exportaciones, que experimentaron tasas de crecimiento negativas a lo largo del período, el desempeño deficiente se debió a una combinación de proteccionismo en los mercados poten-

ciales, dependencia excesiva de uno o dos productos primarios, conflicto civil y embargos comerciales políticamente motivados —a menudo complicados por mala gobernabilidad. De estos 43 países 20 eran de bajos ingresos.

El descenso sostenido de la participación de los países en desarrollo en las exportaciones agrícolas a países industrializados durante las dos últimas décadas fue contrarrestado por un incremento de su participación en las exportaciones a otros países en desarrollo. ¿A qué responde el

El elevado costo de la protección del azúcar

El azúcar es uno de los bienes de consumo más distorsionados por la política en el mundo. A la Unión Europea, Japón y Estados Unidos corresponde el grueso del apoyo a los productores de azúcar de zonas OCDE, apoyo que, siendo de US\$6.400 millones, es aproximadamente igual al total de exportaciones de los países en desarrollo. No obstante, muchos otros países como México, Polonia y Turquía, también dan apoyo significativo a sus productores. Elevadas barreras aduaneras combinadas con subsidios, mantienen los precios domésticos en Estados Unidos y la Unión Europea alrededor del doble del precio en el mercado mundial. Los altos precios domésticos del azúcar y de sustitutos del mismo en estos países, han estimulado una

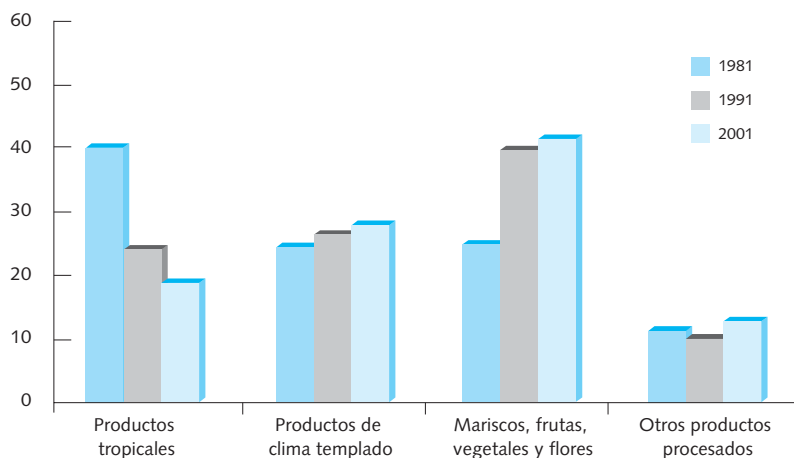
producción doméstica altamente ineficiente en función de los costos y han transformado a estos países de compradores netos de cerca de la mitad de las exportaciones mundiales durante la década de 1970, en vendedores netos en los mercados internacionales.

Los beneficios de la reforma de la política azucarera son sustanciales. Un estudio reciente estima que eliminar toda protección y apoyo comerciales traería ganancias anuales en bienestar global de US\$4.700 millones. Los precios mundiales del azúcar se elevarían en alrededor del 40%, en tanto que los precios en los países altamente protegidos descenderían. Los productores brasileños serían los que más ganarían de la liberalización —cerca de US\$2.600 millones por año. ■

FUENTE: Banco Mundial, 2004.

EXPORTACIONES DE PRODUCTOS NO TRADICIONALES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Porcentaje de las exportaciones de los países en desarrollo



FUENTE: COMTRADE.

cambio de mercados para las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo? Tanto para los países en desarrollo como para los industrializados, el comercio mundial se ha apartado de los bienes tradicionales de exportación en favor de otras categorías de bienes. Los grupos de productos que mostraron reducciones significativas durante el período

PREGUNTA 5

¿Qué ha logrado el URAA?

fueron granos; café, cacao y té; azúcar y productos azucarados, y fibras textiles, todos los cuales se cuentan entre las exportaciones tradicionales de los países en desarrollo. Las reducciones fueron causadas por cierto número de factores, incluida la baja de precios de algunos productos clave como resultado

de altas tasas de protección y de la producción ensanchada en los países industrializados. Las consecuencias, en términos de desarrollo, de la elevada protección de los país-

es industrializados, pueden rastrearse a través de la historia de bienes clave de consumo.

Pero quizá la explicación más importante pueda encontrarse en el subsector de procesamiento de alimentos, que es el único en el que los países en desarrollo perdieron participación en el mercado, pese a que la demanda creció en él. El procesamiento de alimentos gozó de la máxima protección con respecto a cualquier otro subsector, y dicha protección no declinó durante la última década. Debido a que una gran proporción de las exportaciones está clasificada como procesamiento de alimentos, la protección de este subsector explica parte de la desaceleración de las exportaciones agrícolas de países en desarrollo a industrializados durante los años noventa.

Los grupos de productos que ganaron significativamente entre 1980-81 y 2000-01 son frutas, vegetales y flores (1,9%); pescado y mariscos (12,4%), y bebidas alcohólicas y no alcohólicas (8,7%). Estos productos enfrentan menores tasas de protección en los países industrializados y en grandes países en desarrollo. A la vez que se han apartado de las exportaciones tradicionales en general, los países en desarrollo también han expandido marginalmente sus exportaciones de productos de clima templado (granos, carnes y leche), aunque principalmente a otros países en desarrollo.

Las políticas gubernamentales han distorsionado fuertemente el desempeño agrícola tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, y han afectado los patrones de comercio y producción. Desde la década de 1980 han tenido lugar dos importantes desarrollos en la política comercial agrícola. Primero, los países en desarrollo han reducido los aranceles a las importaciones de manufacturas, han revertido la política de tasa de cambio sobrevaluada y han eliminado en su mayor parte los im-

El foco primordial de interés del URAA era incluir este sector en el sistema de comercio; esto es, imponer disciplinas multilaterales sobre los pagos domésticos directos, los subsidios a las exportaciones y las medidas aduaneras, todos distorsionadores del comercio.



Los precios mundiales del algodón han caído en cerca del 40% durante los dos últimos años, lo que ha llevado a centrar la atención en el efecto de los subsidios a los cultivadores en la depresión de los precios. Un estudio que utiliza datos de una encuesta agrícola de Benin para investigar el impacto de este descenso en los precios a nivel de finca, estimó los efectos directos e indirectos de las reducciones de precio del algodón en el ingreso y la pobreza en ese país. Los resultados

indican un fuerte vínculo entre los precios del algodón y el bienestar rural en Benin. Una reducción del 40% en los precios del algodón a nivel de finca tiene como resultado un incremento de la pobreza rural, de 8 puntos porcentuales en el corto plazo y de 6 a 7 puntos porcentuales en el largo plazo. Con base en la estimada propensión marginal a consumir bienes comercializables, el multiplicador de consumo está en el rango de 3,3, lo que significa que un dólar de reducción de gastos de los cultivadores de algodón genera una contracción de us\$3,3 en la demanda general. Finalmente, el análisis econométrico de los determinantes de la demanda de fuerza laboral agrícola contratada, sugiere que precios descendentes del algodón no reducirán mucho la demanda de fuerza laboral, dado que la intensidad del algodón en fuerza laboral es similar a la de otros cultivos competidores en Benin. En general, el estudio destaca el vínculo entre la elevación de los subsidios a los cultivadores de algodón en Estados Unidos y la pobreza rural de los países exportadores de algodón, como Benin. ■

FUENTE: Estudio sobre el algodón en Benin. Instituto Internacional de Investigación de Política Alimentaria, Washington, D.C.

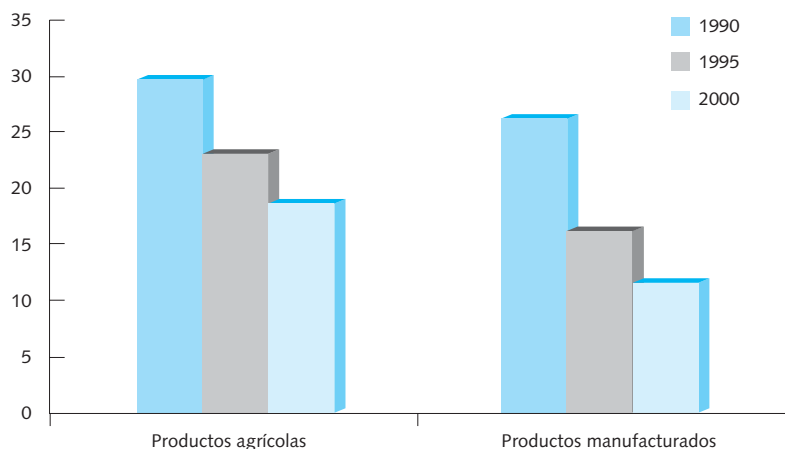
puestos a las importaciones y los controles de precios en la agricultura. Segundo, en el marco del uraa se ha llevado el comercio agrícola a la omc. La protección adquiere tres formas principales:

- ◆ Medidas aduaneras, tales como restricciones arancelarias y cuantitativas, las cuales están diseñadas para elevar los precios domésticos y explican cerca del 63% de la protección total en los países de la ocde.
- ◆ Subsidios relacionados con la producción, que son dados a los agricultores en el marco de diferentes programas, a veces denominados “apoyo directo”, y que usualmente adquieren la forma de transferencias presupuestarias di-

La propia liberalización de los países en desarrollo ha constituido el canal primordial a través del cual la reforma comercial ha expandido el crecimiento de las exportaciones de esos países.

REDUCCIÓN DE ARANCELES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Aranceles aplicados promedio para productos agrícolas y manufacturados en los países en desarrollo, 1990, 1995 y 2000 (porcentaje)



FUENTE: TRAINS.

rectas.

◆ Subsidios a las exportaciones.

El foco primordial de interés del uraa era incluir este sector en el sistema de comercio; esto es, imponer disciplinas multilaterales sobre los pagos domésticos directos, los subsidios a las exportaciones y las medidas aduaneras, todos distorsionadores del comercio. Las medidas aduaneras habrían de abordarse mediante la conversión de muchas barreras no arancelarias en aranceles, reduciendo éstos a lo largo del tiempo, y también dando mayor acceso al mercado para productos sensibles mediante la garantía de niveles fijos de importación a aranceles más bajos (cupos de importación a tarifa mínima - τ_{rq}). Un aspecto de primer

La participación de las barreras aduaneras en la protección total cayó del 77% en 1986-88 a cerca del 63% en 1999-2001.

orden en las disciplinas relativas al apoyo doméstico era distinguir entre subsidios permitidos y subsidios distorsionadores del comercio, sujetos a compromisos reducidos y a disciplinas. Para los países desarrollados, el apoyo de estos últimos estuvo sujeto a una reducción del 20% para el año 2000; para los países en desarrollo la reducción fue del 13% en 2004.

Elusivas reducciones significativas de la protección. Pese a la inclusión de la agricultura, algunos arguyen que la Ronda del Uruguay ha producido poca reducción significativa de la protección en los países industrializados. En muchos casos, la protección puede haberse incrementado como resultado de una “tarificación sucia”. La revisión de la experiencia que se ha tenido hasta la fecha con las nuevas normas sobre acceso al mercado, subsidios a las exportaciones y apoyo doméstico, indica que los efectos de la implementación del uraa han sido modestos. Las razones de este resultado se presentan enseguida.

Los productores de los países de la ocde recibieron us\$248.000 millones en 1999-2001, a través de mayores precios domésticos y subsidios directos a la produc-

ción; este monto descendió a us\$2 35.000 millones para 2000-02. Unos dos tercios de este total provinieron de barreras aduaneras o de mecanismos de apoyo a los precios del mercado; lo demás se dio en forma de subsidios directos a los agricultores. Aunque todavía son extraordinariamente altas, las tasas de protección para los productores de la ocde decrecieron del 62,5% en 1986-88 al 49% en 1999-2001, medidas como porcentaje del producto agrícola bruto a precios mundiales. La participación de las barreras aduaneras en la protección total cayó del 77% en

PREGUNTA 6

¿Por qué ha habido tan poco progreso?

El problema de los recortes arancelarios promedio

Con recortes arancelarios promedio, los responsables de la formulación de políticas pueden comprometerse con recortes drásticos en la protección agrícola, sin hacer realmente nada en absoluto –“el recorte que se tiene cuando no se tiene recorte”. Para ver cómo surge esta paradoja, consideremos un reputado acuerdo de lograr un recorte promedio del 50% en un país que tiene únicamente dos aranceles agrícolas, uno del 1% y uno del 100%. Un recorte del 100% en el arancel del 1% y uno de 0 en la tarifa del 100% producen el recorte promedio necesario del 50% en los aranceles. Mientras que esto virtualmente no ha logrado nada en términos de un recorte real

(el arancel promedio ha caído en la mitad del 1%), sí es objeto de grandes titulares en las noticias.

La tarifa del 100% es alta porque está respaldada por fuertes grupos de interés, los cuales seguramente se opondrían a que se “sacrifique” su industria. El problema fundamental con el enfoque del recorte promedio es que no ofrece ninguna recompensa por recortar un arancel elevado en vez de uno bajo y, por tanto, permite que los responsables de la formulación de políticas evadan la meta acordada de lograr mejoras sustanciales en acceso al mercado. Ingco y Nash (2003) examinaron la naturaleza engañosa de este método para acceso al mercado y para el escalonamiento arancelario. ■

FUENTE: Banco Mundial, 2004.

1986-88 a cerca del 63% en 1999-2001.

Cambios significativos en los países en desarrollo. En comparación con la lenta reforma de los países de la ocde,



desde mediados de la década de 1980 los cambios en los países en desarrollo han sido significativos. Se han reformado profundamente los regímenes comerciales, tanto reduciendo los gravámenes a las exportaciones (explícitos e implícitos a través de la política macro) como reduciendo las barreras a las importaciones. Los aranceles promedio aplicados en los países en desarrollo cayeron a alrededor del 12% para el año 2000 –cerca de un tercio del nivel de 1983. Esta gran reducción fue acompañada de reducciones aún mayores de las barreras no arancelarias. Es más, muchos países han

abordado los costos “tras la aduana”, es decir, la infraestructura inadecuada y las excesivas regulaciones. Todos estos cambios positivos llevan a la conclusión de que es la propia liberalización de los países en desarrollo la que ha constituido el canal primordial a través del cual la reforma comercial ha expandido el crecimiento de las exportaciones de esos países. No obstante, los países en desarrollo continúan teniendo mayores aranceles para las importaciones de otros países en desarrollo que los países industrializados, particularmente en el caso de los productos agrícolas.

Aunque la conversión de las barreras no arancelarias en aranceles durante la Ronda del Uruguay fue un paso importante, una revisión de la experiencia hasta la fecha en la implementación del uraa indica que la reforma política y la liberalización comercial domésticas han sido menores de lo que se previó tanto en los países de la ocde como en los países en desarrollo, por varias razones:

- ◆ En primer lugar, pese a las reducciones introducidas con el uraa, las altas barreras arancelarias y el escalonamiento de tarifas para los productos agrícolas y agroindustriales se mantienen en muchos países. Los aranceles agrícolas promedio, donde es posible medirlos, son de dos a cuatro veces superiores a los aranceles manufactureros. En la Unión Europea y Estados Unidos, más del 40% de los renglones del arancel contienen obligaciones específicas, lo que opaca los niveles reales de protección y dificulta calcular los aranceles promedio. La proporción de líneas arancelarias agrícolas que contienen obligaciones específicas compuestas y mixtas es mucho mayor en los países industrializados que en los países en desarrollo. Las importaciones provenientes de países en desarrollo enfrentan picos arancelarios del hasta el 500%. Una razón de primer orden para que los aranceles no se hayan reducido significativamente es que en el marco del uraa los recortes arancelarios se hicieron aplicando una fórmula de recorte promedio, la cual permitía a los países evitar grandes recortes en productos con elevadas tarifas.
- ◆ En segundo lugar, alrededor del 28% de la producción doméstica de la ocde sigue estando protegida por cupos de importación a tarifa mínima (trq). Si bien éstos se crearon inicialmente para dar cierto acceso al mercado, han tenido como resultado un régimen arancelario más

Una razón de primer orden para que los aranceles no se hayan reducido significativamente es que en el marco del URAA los recortes arancelarios se hicieron aplicando una fórmula de recorte promedio, la cual permitía a los países evitar grandes recortes en productos con elevadas tarifas.

complejo. Los renglones del arancel cubiertos por τ_{rq} incluyen algunos de los principales bienes de consumo producidos en la *ocde*.

- ◆ En tercer lugar, las tarifas se incrementan también según el grado de procesamiento, lo que crea una estructura arancelaria altamente escalonada que limita el acceso a alimentos procesados. Los códigos arancelarios que aplican mayores tarifas a materias primas semiprocesadas y completamente procesadas van en contra del desarrollo porque impiden la diversificación hacia productos de valor agregado y procesados. El escalonamiento arance-

lario es común para productos tanto tradicionales como nuevos.

- ◆ En cuarto lugar, altos niveles de subsidios a las exportaciones continúan distorsionando los mercados mundiales de bienes de consumo clave, reduciendo precios y dificultando que países con potencial para la exportación agrícola compitan. Desde 1955, las normas de comercio internacional prohibieron los subsidios a las exportaciones de productos no agrícolas. Pero aún se permiten subsidios a exportaciones de productos agrícolas, si bien en la Ronda del Uruguay se les puso un tope y quedaron sometidos a compromisos de reducción. Aunque se ha reducido su uso, los subsidios a las exportaciones continúan distorsionando los mercados mundiales. Entre 1995 y 1998 el monto global acumulado de los subsidios a las exportaciones ascendió a más de us\$2 700 000 millones, de los cuales más del 90% era de la Unión Europea. El uraa puso límites a los subsidios a las exportaciones para bienes de consumo individuales, pero dejó espacio para cierta flexibilidad en su uso. Bajos niveles de uso a principios del período de implementación del uraa (1995 fue un período de altos precios mundiales) habilitaron a algunos países para posponer subsidios no utilizados y aplicarlos en años en los que los precios fueran bajos y en los que, de no tener esa reserva, se excedería el tope a los subsidios.
- ◆ En quinto lugar, en los países industrializados continúa pagándoseles a los agricultores altos niveles de subsidio

AUMENTOS REALES DE LOS INGRESOS GENERADOS POR LA DISMINUCIÓN DE LAS BARRERAS ARANCELARIAS

Aumentos reales de los ingresos en 2015 con respecto a la línea de base (US\$ miles de millones en 1997)

	Región liberalizadora		
	Países de medianos y de bajos ingresos	Países de elevados ingresos	Todos los países
	Descomposición de impactos estadísticos		
Aumentos para países de bajos y de medianos ingresos			
Agricultura y alimentos	80	20	101
Manufacturas	33	25	58
Comercio de todo tipo de mercancía	114	44	159
Aumentos para países de ingresos elevados			
Agricultura y alimentos	23	64	91
Manufacturas	44	-3	41
Comercio de todo tipo de mercancía	67	63	132
Aumentos globales			
Agricultura y alimentos	103	84	193
Manufacturas	77	22	98
Comercio de todo tipo de mercancía	181	107	291
	Descomposición de impactos dinámicos		
Aumentos para países de bajos y de medianos ingresos			
Agricultura y alimentos	167	75	240
Manufacturas	95	9	108
Comercio de todo tipo de mercancía	265	85	349
Aumentos para países de ingresos elevados			
Agricultura y alimentos	19	100	117
Manufacturas	36	13	48
Comercio de todo tipo de mercancía	55	115	169
Aumentos globales			
Agricultura y alimentos	185	174	358
Manufacturas	131	22	156
Comercio de todo tipo de mercancía	321	199	518

FUENTE: Simulaciones de personal del Banco Mundial.

doméstico, si bien se ha avanzado en cambiar parte de ese apoyo por formas menos distorsionadoras.

Agenda de Doha para la agricultura

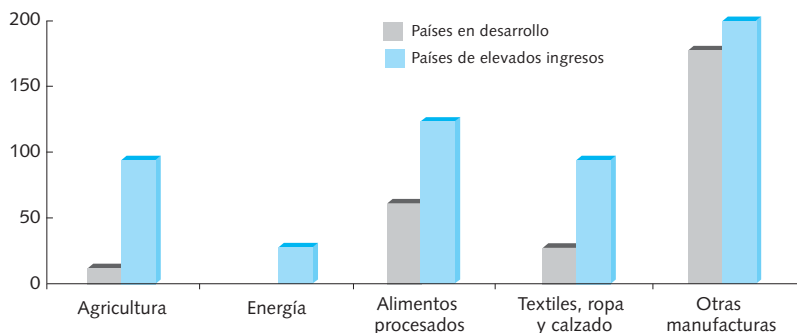
Aunque la agenda de Doha tiene que ver con

Elementos clave de un acuerdo de la Ronda de Doha favorable al desarrollo

- Reducciones significativas de los aranceles más altos y escalonamiento de tarifas tanto en países ricos como en desarrollo, mediante un mecanismo de fórmula obligatoria.
- Terminación de tarificación *ad valorem*.
- Manejo de las preocupaciones relativas a oleadas de importaciones/precios mundiales bajos, mediante una salvaguardia especial para los países en desarrollo que reduzcan significativamente los aranceles máximos acordados.
- Expansión de las importaciones dentro de cupos fijos; tasas para cupos de importación reducidas a cero.
- Disciplinas sobre administración de cupos de importación a tarifa mínima.
- Terminación de la eliminación de subsidios a las exportaciones (incluidos créditos subsidiados para exportaciones) y disciplinas para empresas de comercio y ayuda alimentaria estatales.
- Disciplinas sobre el uso de impuestos y controles a las exportaciones.
- Profundas reducciones de pagos de apoyo doméstico distorsionadores del comercio con compromisos sobre productos específicos, y cambio por pagos desconectados.
- Topes y luego reducciones de los subsidios para producción fija.
- Revisión de la cantidad de mecanismos distorsionadores del comercio.
- Repensar el tratamiento especial y diferencial: mayor énfasis en el impacto sobre el desarrollo; mayor énfasis en las obligaciones positivas de los países desarrollados, y menor énfasis en exenciones colectivas para países en desarrollo (pero con cierta diferenciación). ■

PROYECCIÓN DE INCREMENTOS DE LAS EXPORTACIONES

Cambio en los volúmenes de exportaciones en 2015
con respecto a la línea de base (US\$ miles de millones en 1997)



FUENTE Simulaciones de personal del Banco Mundial.

muchos sectores no agrícolas, las mayores ganancias han de obtenerse de reformas arancelarias en agricultura, acometidas en el contexto de un programa de reforma global.

- ◆ Primero, se estima que los beneficios de la liberalización global –eliminación de todas las barreras aduaneras y los subsidios en agricultura– serán muy grandes tanto para los países industrializados como para los países en desarrollo. Estudios de bienes de consumo seleccionados muestran que la producción agrícola cambiaría del norte al sur y que los precios mundiales, actualmente muy deprimidos para muchos bienes de consumo, se incrementarán.
- ◆ Segundo, los acuerdos multilaterales ayudarán a los países en desarrollo a emprender y a dar cohesión a las reformas comerciales y de política doméstica necesarias para avanzar en sus objetivos de desarrollo. Los acuerdos

Excepciones de ciertos pagos contemplados en los compromisos de reducción



- Inversión directa o indirecta y subsidios para insumos u otros apoyos a hogares que estén por debajo del nivel nacional de pobreza, para estimular el desarrollo agrícola y rural.
- Programas que apoyen la diversificación de productos en países en desarrollo pequeños y de bajos ingresos, actualmente dependientes de limitados bienes de consumo para sus exportaciones.
- Subsidios para productos alimenticios domésticos en programas específicos destinados a satisfacer la necesidad de alimentos de los pobres, sean urbanos o rurales, como parte de un esfuerzo por elevar la seguridad alimentaria.
- Subsidios de transporte para productos agrícolas e insumos para las fincas de áreas remotas pobres.
- Una provisión de salvaguardia “especial”, disponible únicamente para países en desarrollo que reduzca significativamente sus aranceles máximos acordados, para dar protección rápida y por tiempo limitado contra oleadas de importaciones perjudiciales para los productores pobres, especialmente contra importaciones de bienes subsidiados para venta a bajo precio (*dumping*). ■

FUENTE: Banco Mundial, 2004.

comerciales recíprocos requieren adhesión a las normas bajo los auspicios de la OMC, lo que hace más fácil superar la resistencia de los cabildos domésticos, en los países tanto en desarrollo como industrializados, para la protección de la agricultura. Más aún, estos acuerdos tienen mecanismos intrínsecos que previenen la reversión y la evasión de políticas. La consecuente credibilidad del proceso de reforma política elevará la inversión y la respuesta de la oferta.

- ◆ Tercero, casi con certeza la liberalización comercial reducirá la volatilidad de los precios mundiales, a la cual son especialmente vulnerables los productores y consumidores de los países pobres. Las barreras no arancelarias y los subsidios rompen el vínculo entre precios domésticos y mundiales, aislando de ese modo los mercados domésticos en los países de la OCDE. Esto exacerba los vaivenes de los precios mundiales y fuerza a que toda la carga del ajuste a los choques recaiga sobre los países en desarrollo que no tienen estas barreras.
- ◆ Finalmente, el comercio internacional se incrementará verticalmente como resultado de la liberalización comercial global. En un escenario, el comercio global de mercancías se incrementaría en cerca del 10% (más de us\$800.000 millones), pero las exportaciones de los países en desarrollo se elevarían en un 20%, es decir us\$540.000 millones, aproximadamente. El máximo incremento de porcentaje en el comercio (cerca del 50%) ocurriría en el sector de alimentos procesados.

Algunos países en desarrollo y muchos grupos de la sociedad civil han afirmado que ciertos acuerdos de la OMC no respaldan el desarrollo.

Asuntos de especial interés para los países en desarrollo

Algunos países en desarrollo y muchos grupos de la sociedad civil han afirmado que ciertos acuerdos de la OMC no respaldan el desarrollo. Dicen que estos acuerdos no necesariamente cubren los tipos de imperfecciones del mercado

La ayuda alimentaria puede exportar subsidios disfrazados

Desde junio de 2003 la FAO identificó 37 países que requerían ayuda alimentaria, la mayoría de ellos del África subsahariana. En total, la ayuda alimentaria corresponde a una proporción relativamente pequeña del comercio mundial; más o menos entre el 2% y el 4% de los volúmenes de cereal comercializados durante el período 1995-2000. Muchos acuerdos y convenciones, incluido el URAA, intentan regular los aspectos comerciales de la ayuda alimentaria. Sin embargo, es difícil hacer la distinción entre ayuda alimentaria legítima e interés comercial. Así, aunque los presupuestos efectivos de ayuda alimentaria de los cinco donantes más grandes fueron de

US\$2.900 millones en 1998, un estudio estima que de 1988 a 1999 el costo pudo haber sido inferior a US\$450 millones por año. Históricamente, la ayuda alimentaria ha sido máxima en años en que los países donantes han tenido superávits de los que deseaban deshacerse, no en años de verdadera necesidad. Una ayuda alimentaria mal entrenada o mal diseñada puede romper los canales de producción o de mercadeo. Todo acuerdo de la OMC debe ajustar las provisiones del URAA para facilitar una ayuda alimentaria genuina y prevenir al mismo tiempo el abuso de la ayuda para obviar las restricciones de los subsidios a las exportaciones. ■

FUENTE: Banco Mundial, 2004.

que es probable encontrar en los países en desarrollo, y que tampoco reconocen la necesidad de perseguir políticas tipo “segunda mejor opción” en los países donde se carece de la capacidad institucional para buscar las políticas más eficientes para combatir la pobreza. Como resultado, algunos países han buscado introducir un “recuadro de desarrollo” el cual identificaría un conjunto de medidas para elevar la seguridad alimentaria, estimular la producción agrícola y reducir la pobreza rural en los países en desarrollo. Alguna forma de tratamiento diferencial podría ayudar, siempre que estuviera diseñada para enfrentar las debilidades institucionales o las necesidades de creación de capacidad. Sin embargo, esto debería tener el objetivo de estimular la reducción de las barreras comerciales, sin permitir que los países en desarrollo eviten esta reducción, como lo hizo el método se

exención colectiva del uraa.

Tratamiento especial y diferencial. El tratamiento especial y diferencial (te&d) se refiere generalmente a excepciones a reglas del comercio global a fin de beneficiar a los países en desarrollo. Ejemplos de ello (además de las propuestas específicas del recuadro de desarrollo) son períodos de im-

plementación más largos y compromisos de menor reducción, acceso preferencial (tarifas más bajas y asignación de cuotas especiales de importación) y

la provisión de asistencia técnica para permitir a los países en desarrollo cumplir sus obligaciones de la omc. El te&d para agricultura está contemplado básicamente en tres textos: el uraa, el Acuerdo sps y la decisión sobre “Medidas concernientes a los posibles efectos negativos del Programa de Reforma en los países en desarrollo menos desarrollados e importadores netos de alimentos”, adoptada por la Conferencia Ministerial de Marrakesh en 1994, con la cual concluyó la Ronda del Uruguay y en la que se consideraron las preocupaciones relativas a que la liberalización pudiera elevar los precios globales de los alimentos, con consecuencias adversas para los países importadores netos de alimentos.

Asistencia técnica y creación de capacidad relacionadas con el comercio.

Muchos países en desarrollo necesitan de ambas cosas para implementar cambios institucionales que los habiliten para beneficiarse de la liberalización del comercio. Agencias internacionales y donantes bilaterales

tendrán que proporcionar la asistencia técnica y la financiación para poner a funcionar la infraestructura, la logística de transporte y las instituciones públicas relacionadas con el comercio, necesarias para aprovechar esas oportunidades. Los países en desarrollo necesitan la experticia para reducir los costos de transporte y procesamiento en los puertos, racionalizar requerimientos no transparentes de

Mirar la seguridad alimentaria como un problema del lado de la oferta no solamente es desorientador sino también contraproducente.

documentación, y reducir la incertidumbre acerca del carácter obligatorio de documentos comerciales legales. Si estos países pudieran bajar estos costos y elevar la capacidad de comerciar a la mitad del promedio global, el comercio internacional podría aumentar anualmente en us\$3 800 000 millones, esto es, un incremento de alrededor del 10% (Banco Mundial, 2004).

Históricamente, la ayuda alimentaria ha sido máxima en años en que los países donantes han tenido superávits de los que deseaban deshacerse, no en años de verdadera necesidad.

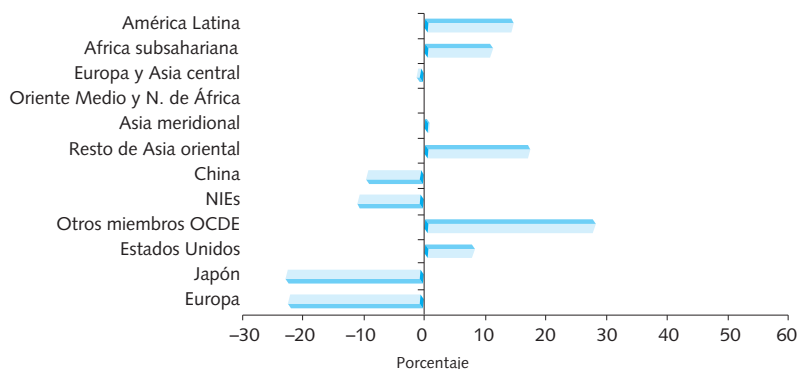
Los gobiernos tendrán que diseñar programas de reforma comercial que organicen el cambio de recursos de unas actividades que no son competitivas internacionalmente a áreas que ofrecen nuevas oportunidades. Esto puede acarrear nuevos desembolsos presupuestarios. En el corto plazo, puede tratarse del mantenimiento del ingreso o el reentrenamiento de trabajadores, o de nuevas inversiones públicas para ayudar a llevar bienes a mercados de sectores en expansión.

Problemas de seguridad alimentaria

En las discusiones de política nacional –y ciertamente de manera implícita en las negociaciones de la omc– la seguridad alimentaria suele ser definida a nivel nacional. La prescripción política que se deriva de este punto de vista es que la seguridad alimentaria nacional debe elevarse estimulando la producción doméstica de alimentos esenciales, generalmente mediante la imposición de barreras a las importaciones de alimentos, para darles mayores precios a los productores domésticos. No obstante, mirar la seguridad alimentaria como un problema del lado de la oferta no solamente es desorientador sino también contraproducente. Las políticas asociadas minan la verdadera seguridad alimentaria apropiadamente definida, y distraen la atención de formas más efectivas de usar un acuerdo internacional para promoverla.

La seguridad alimentaria estructural (crónica) debe definir-

Cambio porcentual del valor agregado rural en 2015 con respecto a la línea de base



FUENTE: Simulaciones de personal del Banco Mundial.

se a nivel de hogar, no nacional. A los países no les da hambre; a la gente sí. La inseguridad alimentaria crónica es un problema del lado de la demanda que se deriva de un insuficiente poder adquisitivo, y su solución es elevar el poder adquisitivo de los pobres bien sea aumentando sus ingresos o manteniendo bajos los precios de los alimentos.

La política comercial puede afectar la seguridad alimentaria estructural en tres formas:

- ◆ La liberalización global puede causar un incremento estructural en los precios de los alimentos, reduciendo de ese modo la capacidad de los pobres para comprar suficiente alimento. Esta es una preocupación legítima como problema a largo plazo, aunque su importancia suele exagerarse. Cualesquiera efectos estructurales sólo se producirán gradualmente, a medida que se implementen los acuerdos logrados en la Ronda, lo que da suficiente tiempo para ajustes. Adicionalmente, habrá una reducción de la volatilidad de los precios mundiales, de manera que tanto productores como consumidores pueden manejar mejor los riesgos. En todo caso, este es un asunto



to que debe abordarse en las negociaciones, con el objetivo de encontrar formas de ayudar a los pobres a enfrentar precios más altos. Al final de la Ronda del Uruguay la omc reunió un comité para buscar soluciones. Si bien éste no ha sido un problema urgente, dado que el uraa no condujo a una liberalización completa, puede tornarse más apremiante si la Ronda de Doha tiene éxito en lograr tal liberalización.

- ◆ La liberalización global puede incrementar el poder de compra de los pobres elevando los ingresos. Una liberalización resultante de negociaciones satisfactorias sacaría a millones de la pobreza, mejorando con ello enormemente la seguridad alimentaria.
- ◆ La política comercial a nivel nacional puede incrementar o reducir el costo de los alimentos.

En vez de concentrarse en los dos primeros vínculos con el sistema comercial global, en las negociaciones de Doha el concepto de seguridad alimentaria se ha convertido en un argumento para permitir que los países en desarrollo mantengan altas barreras a las importaciones de productos alimenticios, como un medio para incrementar la producción nacional, dentro del renglón de “productos especiales” o como un componente del “recuadro de desarrollo”.

Esta clase de política sería contraproducente a largo plazo, por varias razones:

- ◆ Al elevar los precios domésticos de los alimentos, impondría un gravamen regresivo, minando con ello la seguridad alimentaria de los pobres urbanos y rurales.
- ◆ Estimularía a los agricultores a continuar cultivando productos de bajo valor en vez de diversificarse hacia exportaciones no tradicionales de alto valor. Cierta número de estudios han demostrado que lo segundo es una vía mejor para escapar de la pobreza.

- ◆ Desviaría la atención de métodos de apoyo para la agricultura que han demostrado ser mucho más productivos, como el mayor gasto en infraestructura o en investigación y extensión, y la distraería también de inversiones en sistemas domésticos de distribución de alimentos.

- ◆ Ha desviado la atención de la pregunta sobre cómo podría usarse el sistema comercial para hacer que todos los consumidores tuvieran mayor seguridad alimentaria, mitigando los picos en los precios y disciplinando la práctica impositiva o de controles a las exportaciones en períodos de elevados precios mundiales. El acuerdo de la Ronda de Doha podría usarse para imponer obligaciones a los países exportadores de alimentos en el sentido de poner sus productos a disposición de todos los países importadores de alimentos, sin restricciones, impuestos u otras políticas discriminatorias para las exportaciones. La atención debe centrarse en disciplinar el abuso de la ayuda alimentaria, abuso que en ocasiones ha convertido a los países en desarrollo en terreno de competencia desleal (*dumping*) con los superávits de producción de

Si bien la liberalización del comercio estimulará fuertemente el comercio y tendrá un impacto positivo en el crecimiento y en la reducción de la pobreza generales en todas las regiones en conjunto, tendrá también costos de ajuste.

los países industrializados, minando con ello la producción de alimentos y los canales de mercadeo domésticos.

Claro está que hay preocupaciones legítimas de interrupciones de la oferta a corto plazo, ya sea generadas por el hom-

bre o bien ocasionadas por desastres naturales. Sin embargo, los efectos de interrupciones temporales pueden mitigarse con otras medidas –acumulación

de reservas moderadas, mejoramiento de los canales de distribución, reforma de la ayuda alimentaria– que serían mucho menos costosas que los esfuerzos por incrementar la autosuficiencia.

Costos de la liberalización comercial

Si bien la liberalización del comercio estimulará fuertemente el comercio y tendrá un impacto positivo en el crecimiento y en la reducción de la pobreza generales en todas las regiones en conjunto, tendrá también costos de ajuste. Existe entre los responsables de la formulación de políticas de la ocde una fuerte creencia de que la reforma comercial en agricultura destruirá sus comunidades rurales y el sector

Sólo 14 países del grupo de bajos ingresos son realmente importadores netos de alimentos, y la comunidad internacional tendría que estar preparada para proporcionarles a éstos asistencia para el ajuste.

agrícola. Por ejemplo, dados los niveles actuales de protección en los sectores agrícolas de los países de la ocde, a largo plazo el valor agregado rural en Europa y Japón podría descender en más del 20%. Es probable que el impacto varíe ampliamente entre los sectores agrícolas y por propiedad de la tierra. Los agricultores aparceros, por ejemplo, podrían salir mejor librados que los terratenientes, debido a que con la eliminación de la protección el precio de la

tierra se prevé que caerá en la mayoría de las regiones de la ocde.

Problemas de balanza de pagos. Los países en desarrollo tienen otros problemas con respecto a los costos de ajuste. Reformas serias en políticas comerciales globales con-

ducirán a incrementos de precios de muchos productos hoy protegidos.

Aunque ocurrieran sólo gradualmente, estos cambios de precio pueden llevar a problemas de balanza de pagos para los países en desarrollo de bajos ingresos que son importadores agrícolas netos. Actualmente los países en desarrollo como grupo –los de bajos y los de medianos ingresos por igual– disfrutan de un superávit comercial en agricultura y éste se incrementaría en un ambiente comercial global menos distorsionado. Pero muchos países son importadores netos y podrían verse negativamente afectados. De 58 países clasificados como de bajos ingresos en 2000-01, 29 eran importadores netos, y de 89 clasificados como de medianos ingresos, 51 eran importadores netos. El impacto de incrementos de precios agrícolas sobre el grupo de medianos ingresos sería limitado, particularmente como una proporción del comercio. Sólo 14 países del grupo de bajos ingresos son realmente importadores netos de alimentos, y la comunidad internacional tendría que estar preparada para proporcionarles a éstos asistencia para el ajuste.

Varios factores, incluida una inflación ascendente, llevó al gobierno a abandonar la gran mayoría de los pagos a los productores agrícolas.

La experiencia de liberalización de Nueva Zelanda

Es necesario poner en perspectiva el impacto de ingresos agrícolas cambiantes. En los países de elevados ingresos, el rendimiento agrícola es menos del 3% del rendimiento total en promedio. Para los países en desarrollo, el rendimiento agrícola varía desde un mínimo del 7% para los de medianos ingresos, hasta el 24% para los de bajos ingresos. Como lo demuestra la experiencia de Nueva Zelanda, la protección y los subsidios no son una condición necesaria para el crecimiento continuado del sector agrario. En 1983, el apoyo a los productores alcanzó al 33% del rendimiento en ese país, cuando casi el 40% del ingreso promedio del agro provino de subsidios gubernamentales.

Disipación de mitos

La eliminación de barreras a las importaciones, conjuntamente con la de subsidios a las exportaciones y a la producción doméstica, llevarían a incrementos de los precios mundiales de muchos productos, lo que marcaría una enorme diferencia en los estándares de vida de los agricultores de los países en desarrollo. Infortunadamente, varios mitos matizan el debate político sobre estas políticas y se interponen en el camino de reformas significativas.

MITO 1

Los pagos a los agricultores de la OCDE ayudan a mantener pequeñas granjas familiares

Varios factores, incluida una inflación ascendente, llevó al gobierno a abandonar la gran mayoría de los pagos a los productores agrícolas. El gobierno sólo hizo esfuerzos limitados para suavizar el impacto sobre los agricultores.

Pese a serias predicciones de que 8.000 fincas se quedarían por fuera del negocio, solamente 800 salieron

del mercado y las que permanecieron se tornaron más dinámicas. La participación de la agricultura en el pib se ha elevado del 14,2% en 1986-87 al 16,6% en 1999-2000. Es más, desde 1986, la tasa promedio anual de crecimiento de la productividad en agricultura ha alcanzado el 5,9%, en contraste con el 1% antes de la abolición del subsidio. En general, la eliminación del apoyo no tuvo un efecto negativo sobre los agricultores de Nueva Zelanda.

Reforma en México - desconexión de pagos

En México, inmediatamente antes de la implementación del nafta hubo serias predicciones acerca de que las importaciones empobrecerían a los pequeños propietarios cultivadores de maíz, hecho que causó descontento social a gran escala y resistencia política a la liberalización. Con antici-

pación al **nafta**, que habría de forzar al sector agrícola a volverse altamente competitivo, el gobierno introdujo un nuevo programa (**procampo**) con la finalidad de reducir los precios de apoyo tradicionales y remplazarlos por un programa que, en principio, no afectaría las decisiones corrientes de los agricultores relativas al uso de insumos o a la producción. “Desconectar” los pagos para apoyo agrícola es una opción para poner a funcionar una red de seguridad que amortigüe los impactos negativos de la liberalización comercial. Inicialmente no se “desconectaron” los pagos, ya que anuncios previos del gobierno hicieron que los agricultores respondieran a la información de pagos expandiendo muchísimo la producción de los cultivos designados.

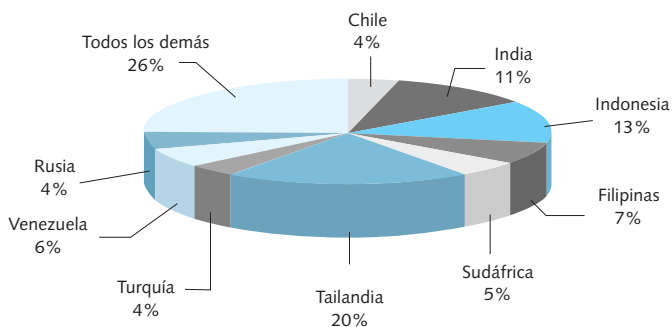
Sin embargo, pese a las desventajas iniciales, el programa ha sido muy satisfactorio en varios frentes. Una evaluación encontró que en esta forma de pago directo cada peso generaba entre 1,5 y 2,6 pesos de ingresos para el receptor. Es más, la participación del apoyo ligado a la producción y los insumos en los ingresos agrarios brutos se ha reducido a menos de la mitad de su nivel previo. Finalmente, con respecto al ángulo político, el programa tiene que ser juzgado como un éxito en cuanto a que el gobierno fue capaz de exceder sus compromisos con el **nafta** en términos de apertura del mercado de maíz a la competencia con importaciones (Ingco y Nash, 2003).

MITO 2

A los países pobres se les da acceso preferencial a los mercados de los países ricos, y de ese modo no se ven perjudicados por la protección

DISTRIBUCIÓN NO EQUITATIVA DE PREFERENCIAS COMERCIALES DE ESTADOS UNIDOS

Diez beneficiarios máximos del sistema generalizado de preferencias de Estados Unidos, 2001 (porcentaje de beneficios totales SGP)



FUENTE: Red de datos USITC.

Los programas de preferencia suelen cubrir apenas una parte de las exportaciones de los países en desarrollo, y entre aquellos países y productos que son elegibles, sólo se utiliza efectivamente una fracción de las preferencias.

De acuerdo con los estimados de la ocde, las políticas de apoyo agrícola proporcionan ingresos adicionales a los hogares del agro a una tasa de sólo 50 centavos por cada dólar que es transferido de los consumidores y los contribuyentes. En el caso de apoyo a los precios del mercado y pagos para suplir deficiencias, sólo alrededor de 25 centavos de cada dólar llega al bolsillo del agricultor. El resto queda en manos de los proveedores de insumos, los terratenientes y los intermediarios. Más aún, el apoyo es regresivo, como mínimo por dos razones:

◆ En primer lugar, en muchos países industrializados los ingresos promedio de los agricultores son superiores al promedio nacional; en los Países Bajos alcanzan casi al 250%, en Dinamarca al 175%, en Francia al 160% y en Estados Unidos al 110%.

- ◆ En segundo lugar, las más grandes de estas operaciones agrarias reciben la mayoría de los beneficios. Por ejemplo, en Europa el 25% que agrupa a los cultivadores más grandes obtiene cerca del 70% del apoyo total. En Estados Unidos el 25% de las fincas más grandes –las cuales tienen ingresos agrarios brutos promedio superiores a us\$275.000 y un patrimonio agrícola promedio de más de us\$780.000– recibe el 89% del apoyo. Los 1,6 millones restantes de fincas estadounidenses reciben poco apoyo.

MITO 3

La única cosa que se interpone en el camino del éxito en agricultura de los países en desarrollo son las barreras comerciales de los países ricos



En pocas palabras, los programas actuales de subsidio alimentario y agrícola no apuntan a mantener en el negocio las fincas pequeñas, de familias que pasan trabajos, sino que por el contrario constituyen grandes rentas para los grandes agricultores. Tampoco las políticas basadas en la producción actual son efectivas para alcanzar sus diversos objetivos, tales como sostenibilidad ambiental y desarrollo rural. Por el contrario, al incrementar los precios de la tierra, conducen a la creación de fincas más grandes a expensas de pequeñas fincas familiares.

Los países desarrollados conceden acceso preferencial de manera voluntaria, no como parte de una negociación multilateral que los obligue. Esas preferencias suelen venir cargadas de restricciones, exclusiones de productos, y reglas administrativas, e imponen costos administrativos significativos relacionados con las “reglas” de origen. Los programas de preferencia suelen cubrir apenas una parte de las exportaciones de los países en desarrollo, y entre aquellos países y productos que son elegibles, sólo se utiliza efectivamente una fracción de las preferencias. En Estados Unidos, el 34% de las importaciones agrícolas de países del sistema generalizado de preferencias (sgp) eran elegibles para preferencias y solamente el 26% de las importaciones

Negando la entrada a transportadores de carga externos eficientes, los acuerdos de servicio aéreo bilateral incrementan los costos de exportación para los países en desarrollo.

recibieron tales preferencias. A menudo productos y países que tienen potencial de exportación no reciben preferencias, en tanto que otros países y categorías de productos elegibles suelen carecer de capacidad de exportación. Finalmente, es poco lo que las preferencias hacen por ayudar a la mayoría de los pobres del mundo. La gran mayoría de quienes viven con menos de un dólar diario lo hacen en países como China, India, Pakistán y países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste

Asiático (asean), los cuales reciben limitadas preferencias en productos en los que tienen una ventaja comparativa.

Casi toda la investigación académica de programas de preferencias ha concluido no solamente que en general tales programas producen, en el mejor de los casos, incrementos modestos de las exportaciones, sino también que una porción significativa de estos logros se debe a la desviación comercial de los no beneficiarios. La liberalización multilateral reduciría algunos de los efectos perjudiciales del acceso preferencial a mercados altamente distorsionados.

MITO 4

Debido a las condiciones del sistema de comercio global, es improbable que los países en desarrollo tengan éxito, y no hay forma de que consigan un trato justo

Varios otros asuntos clave impiden el crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo.

- ◆ Primero, los países en desarrollo enfrentan altas tasas de protección, particularmente en agricultura, no solamente en los países industrializados sino también en otros países en desarrollo. Enfrentan así mismo elevadas tarifas sobre sus exportaciones, a sus vecinos, aunque con excepción de una región (Oriente Medio y África del norte); todavía enfrentan sus barreras más significativas en los países más industrializados. Mientras que el nivel general de protección es menor para la agricultura de los países en desarrollo, las tasas de crecimiento de la demanda de estos mercados son habitualmente mayores que en los países de altos ingresos, de manera que la protección sí importa.
- ◆ Segundo, las políticas y las instituciones domésticas suelen impedir que se realice el potencial de exportaciones. Por ejemplo, regulaciones anticompetitivas y prácticas comerciales privadas inflan los costos comerciales restringiendo los servicios de transporte internacional aéreo y marítimo para los países en desarrollo. La parte de comercio que se embarca por aire ha crecido y en 1998 llegó al 30% para las importaciones estadounidenses. Las políticas gubernamentales de los países en desarrollo

que niegan la entrada a transportadores de carga externos eficientes, incrementan los costos de exportación, especialmente de productos no tradicionales de alto potencial. Muchas otras reformas de la política y las instituciones, lo mismo que las inversiones, pueden ayudar a incrementar la eficiencia y hacer más competitiva la producción agrícola.

- ◆ Tercero, la mala infraestructura que tiene como resultado elevados costos internos y externos de transporte de las exportaciones de países en desarrollo a mercados extranjeros pueden constituir un obstáculo mayor para el comercio que lo que son los aranceles. Por ejemplo, para la mayoría de los

países del África subsahariana la incidencia de los aranceles era relativamente insignificante, menos del 2%, en tanto que la incidencia de sus costos de transporte excedía al 10%. Estudios sobre varios países de bajos ingresos, como Etiopía, Guinea y Madagascar, muestran que si no se hacen mejoras en el transporte y en los acuerdos de mercadeo domésticos, muchos de los pobres quedarán al margen de la reforma comercial.

Los países en desarrollo tienen una oportunidad real de nivelar el campo de juego y negociar un acuerdo en favor de los pobres. Parece haber una voluntad política renovada de superar las diferencias. Estados Unidos anunció que está



listo para poner tope al nivel de sus subsidios domésticos más distorsionadores del comercio, por producto específico, siempre que la Unión Europea y Japón convengan en reducir también los suyos. La Unión Europea anunció que todos los subsidios a las exportaciones serán objeto de negociaciones como parte de un paquete equilibrado. Ambos anuncios representan concesiones al G-20 y también apartarse notablemente de la declaración conjunta de agosto.

Sin embargo, puesto que la agricultura se ha convertido en una discusión de triple vía, la decisión está ahora en manos de los países en desarrollo. Estados Unidos continúa condicionando la reducción de los subsidios domésticos a un mejor acceso al mercado, particularmente a los mercados de países grandes en desarrollo, como India, que mantienen elevados aranceles. Este sería un tiempo propicio para que los países en desarrollo, como grupo, prueben la ambición de Estados Unidos y de la Unión Europea poniendo sobre la mesa una propuesta suya propia de reducir sus barreras en agricultura y otras áreas, para obtener concesiones recíprocas. Más aún, también es necesario que sus estrategias de desarrollo hagan énfasis en buena gobernabilidad, políticas económicas sólidas e inversión en infraestructura, educación y salud. Muchos países

en desarrollo están comprometidos en este esfuerzo.

... se necesitan mayor transparencia y reducción de todas las barreras a las importaciones, para acercar los regímenes de protección agrícola a las estructuras arancelarias usadas para las manufacturas.

Conclusiones

El crecimiento del sector agrícola es crucial para elevar el crecimiento económico y la reducción de la

pobreza en general, y conservar los recursos naturales. El éxito de la Ronda de Doha en materia de agricultura, que es crucial para este proceso, enfrenta desafíos sustanciales:

◆ La cantidad de miembros de la omc –principalmente del mundo en desarrollo– ha crecido enormemente en los últimos años. Invariablemente, la incorporación de más países torna más complejo todo el proceso, en términos de creación de coaliciones y logros de consenso.

... los países en desarrollo necesitan abordar las barreras comerciales domésticas y acoger estrategias de desarrollo que enfatizen la buena gobernabilidad; políticas económicas sólidas, y la inversión en infraestructura, educación y salud.

◆ Las rondas multilaterales previas produjeron acuerdos en áreas de interés primordial para los países ricos que dominaron esas discusiones, concretamente en cuanto a bienes manufacturados. En la Ronda de Doha los países en desarrollo han tenido voz y los problemas analizados –particularmente los de agricultura– son de especial importancia para ellos y están altamente protegidos en los países industrializados. Dado que éstos son de los sectores políticamente más sensibles para los países ricos, realmente no es de sorprender la lentitud con la que se avanza.

◆ El precario ambiente económico internacional de los últimos años no ayudó. El aletargamiento global que empezó en 2001 al reventar el desempeño del mercado de capitales, evolucionó hacia una economía global que creció muy por debajo del potencial.

La Declaración de Doha ordena que las conversaciones concluyan para el primero de enero de 2005. No obstante, según lo demostró la Reunión Ministerial de la omc en Cancún en septiembre de 2003, no será fácil lograr un acuerdo. Informalmente se ha determinado a mediados de julio de 2004 como momento para llegar a un acuerdo preliminar sobre un marco que guíe la siguiente fase de las

negociaciones. En agosto de 2004, entre los signos de renovada voluntad política de llegar a un acuerdo, se estaban llevando a cabo reuniones informales entre diferentes alianzas y miembros individuales de la omc. El escenario más probable es que se haga una reunión ministerial informal en Ginebra en la segunda mitad de 2004, si las negociaciones informales entre los miembros la justifican.

Una agenda de cambio político en favor de los pobres

Realizar la promesa de desarrollo de la agenda de Doha requerirá que la comunidad internacional aborde algunos de los problemas más difíciles del comercio agrícola. La agricultura sigue siendo una de las áreas más distorsionadas del comercio internacional, y esas distorsiones impiden el desarrollo. Un programa de reforma comercial en favor de los pobres contendría varios elementos importantes.

- ◆ Primero, se necesitan mayor transparencia y reducción de todas las barreras a las importaciones, para acercar los regímenes de protección agrícola a las estructuras arancelarias usadas para las manufacturas. El proceso de fijación de aranceles –iniciado en el uraa– debe adelantarse y ojalá completarse. Todo *tarif* que quede debe expandirse para permitir un mayor acceso al mercado, y los mecanismos de su administración deben disciplinarse para asegurar que no se minimice el objetivo de mejorar el acceso. Todo arancel específico, mixto, compuesto y estacional debe remplazarse por obligaciones transparentes *ad valorem*. Esto no sólo hará clara la protección, sino que además eliminará la discriminación contra las exportaciones de menor precio de los países en desarrollo. Debe ponerse un tope a los picos arancelarios, incluido algún acuerdo para reducir el escalonamiento arancelario en productos agrícolas. Los países en desarrollo también deben asumir compromisos de reducir sus tarifas, si bien con algún mecanismo de salvaguardia para períodos de precios mundiales extraordinariamente bajos.
- ◆ Segundo, tiene que racionalizarse el complejo sistema de

GLOSARIO Y ABREVIATURAS

TIPOS DE ARANCELES

Ad valorem: tarifa fijada como porcentaje del valor de la importación: es el tipo más transparente de arancel.

Aplicado: nivel real de la tarifa cobrada sobre importaciones.

Escalonamiento: estructura del arancel por la cual se cobran tarifas superiores por bienes más procesados, protegiendo de ese modo la industria procesadora.

Específico: se cobra un valor monetario por unidad física.

Máximo acordado: tope arancelario especificado en compromisos de la OMC, por encima del cual el país acuerda no subir sus aranceles aplicados.

Picos: tarifas extraordinariamente altas para unos pocos productos.

SIGLAS

ADD Agenda de desarrollo de Doha.

AMS* Medición agregada del apoyo.

ASEAN* Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

BNA Barreras no arancelarias.

ECE Empresas comercializadoras estatales.

FAO* Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

GATT* Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros.

ICTSD* Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible.

NAFTA* Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio.

NMF Nación más favorecida.

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OMC Organización Mundial del Comercio.

PIB Producto Interno Bruto.

SGP Sistema generalizado de preferencias.

SPM Sostenimiento de precios del mercado.

TE&D Tratamiento especial y diferencial.

TRQ* Cupo de importación a tarifa mínima.

UE Unión Europea.

URAA* Acuerdo de la Ronda de Uruguay sobre Agricultura.

* Por sus iniciales en inglés.

EXPRESIONES SOBRE PROTECCIÓN COMERCIAL

Apoyo desconcertado: pagos que no dependen de los actuales precios, o insumos, o producción y que, consecutivamente, no incrementan la producción.

Barreras no arancelarias (BNA): cupos de importación, concesión de licencias, prohibiciones oficiales, restricciones cuantitativas, impuestos variables, monopolio de compra, y restricciones de salud y seguridad.

Cupo de importación a tarifa mínima: tasa arancelaria mínima para un volumen limitado de importaciones, de manera que las importaciones que excedan a ese volumen están sujetas a una tasa mucho más alta.

Subsidios a exportaciones: subsidios explícitos a las exportaciones, financiados por los contribuyentes, así como también subsidios implícitos, como la promoción de exportación de ayuda alimentaria, y prácticas de fijación de precios de empresas comercializadoras estatales (ECE).

Subsidios relacionados con la producción: sostenimiento de precios u otros pagos basados en volúmenes de producción.

Tarifización: conversión de medidas no arancelarias en aranceles, fijando su tasa de manera tal que constituyan una protección equivalente en un período de referencia escogido.

Tarifización suicia: determinación de tarifas superiores a las tasas que darían protección equivalente a las barreras no arancelarias (BNA).

LECTURAS RECOMENDADAS

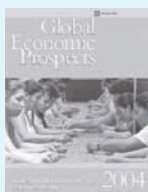
- Banco Mundial. 2003. *Global Economic Prospects and the Developing Countries*. Washington, D.C.
- 2004. *Global Economic Prospects, Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*. Washington, D.C.
- Csaki, Csaba. 2003. "Reaching the Rural Poor: A Renewed Strategy for Rural Development." Banco Mundial, Washington, D.C.
- de Gorter, Harry. 2004. "Trade in Agriculture, the WTO and Developing Countries." SIDA Trade Brief. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Ingco, Merlinda D. y John D. Nash, eds. 2003. *Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development*. Washington, D.C., Banco Mundial y Oxford University Press.
- Nash, John D. "Protectionism and Poverty: Implications of Agricultural Trade Liberalization." Banco Mundial, Washington, D.C.
- Wilson, John S. 2002. *Liberalizing Trade in Agriculture: Developing Countries in Asia and the Post-Doha Agenda*. Washington, D.C. Banco Mundial.
- disponible en
http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/04/05/000094946_02032804192385/Rendered/PDF/multi0page.pdf.

PUBLICACIONES RELACIONADAS



Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development (Agricultura y la OMC: Cómo crear un sistema de comercio para el desarrollo). Editores: Merlinda D. Ingco y John D. Nash.

Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development explora los problemas y opciones claves en la liberalización del comercio agrícola, desde la perspectiva de los países en desarrollo. Expertos líderes en comercio y agricultura, tanto de países industrializados como de países en desarrollo, ofrecen resultados de investigaciones y análisis de política claves sobre una gama de aspectos que incluye acceso al mercado, apoyo doméstico, competencia en exportaciones, métodos de administración de cuotas, seguridad alimentaria, biotecnología, derechos de propiedad intelectual, y comercio agrícola en el Acuerdo de la Ronda del Uruguay sobre Agricultura. El material se presenta tanto en resumen como en forma comprensiva y detallada, con datos de respaldo, bibliografía, y listado de recursos en línea.



Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda (Prospectos económicos globales 2004: Cómo realizar la promesa de la agenda de Doha)

Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda analiza los problemas comerciales multilaterales más críticos de la Agenda de Desarrollo de Doha, de la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, y recomienda opciones de política para elevar los estándares de vida en los países en desarrollo. El libro explora las perspectivas a corto, mediano y largo plazo para la economía global, examina el comercio agrícola, investiga el movimiento temporal de la fuerza de trabajo, discute la facilitación del comercio a la luz de las consideraciones de seguridad posteriores al 11 de septiembre, y revisa el tratamiento especial de los países en desarrollo en el sistema mundial de comercio.

SERIE DESARROLLO PARA TODOS

1. *La desigualdad en América Latina. ¿Rompiendo con la historia?*
Francisco H.G. Ferreira
2. *Agricultura, comercio y desarrollo. Multilateralismo vs. proteccionismo.*
John D. Nash
3. *Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales en América Latina.*
Carmen Pagés y Rita Funaro
4. *El desafío global de los conflictos locales.*
Paul Collier
5. *Las nuevas fronteras de América Latina.*
Robert Devlin, Antonio Estevadeordal y Ernesto Stein
6. *¿Puede la globalización beneficiar a todo el mundo?*
David Dollar
7. *El futuro de la seguridad social en América Latina.*
Indermit Gill
8. *Un mejor clima de inversión para todos.*
Warrick Smith
9. *Haciendo negocios en América Latina.*
Simeon Djankov
10. *Acceso a la tierra, desarrollo y reducción de la pobreza.*
Klaus Deininger
11. *Cerrar la brecha en educación y tecnología.*
Indermit Gill
12. *Crecimiento responsable con el medio ambiente.*
Ian Jhonson



El objetivo de la serie **Desarrollo para Todos** es poner a disposición de formadores de opinión, dirigentes públicos y privados, estudiantes y académicos, los resultados y discusiones en torno a tópicos clave de la agenda actual de los países en desarrollo en los foros multilaterales: globalización, desigualdad, integración económica, empleo, comercio internacional y proteccionismo, pensiones y clima de inversión, entre otros. Todos los materiales han sido escritos y presentados para permitir que personas no expertas en el tema puedan leerlos fácilmente, aunque tienen como base los más complejos y recientes informes e investigaciones tanto del Banco Mundial como del BID.

Los países en desarrollo tienen un enorme interés en la total integración de la agricultura bajo las reglas comerciales multilaterales. Aproximadamente el 73% de los pobres de los países en desarrollo vive en áreas rurales, y la agricultura emplea una gran parte de la fuerza laboral. Infortunadamente, las exportaciones agrícolas de estos países han experimentado un limitado crecimiento en los mercados de los países industrializados, en gran medida debido al alto nivel de protección y subsidio de tales mercados. Este ensayo analiza algunos de los asuntos clave con respecto al futuro de la política comercial agrícola y su papel en el desarrollo, incluidas algunas de las propuestas de reforma que están en la mesa de negociaciones.



BANCO MUNDIAL



Alfaomega

codigo de barras:
ISBN 958-682-546-9