

La ADRS y... el comercio agrícola

Las políticas comerciales agrícolas afectan los medios de vida de millones de productores agrícolas y campesinos de los países en desarrollo. En ellos la agricultura es una fuente principal de ingreso y emplea la mayor parte de la mano de obra rural. En efecto, 49% de la población de los países en desarrollo dependen hoy de la agricultura para su trabajo y medios de vida³.

Las políticas destinadas a mejorar la seguridad de los medios de vida y las condiciones laborales de los trabajadores agrícolas beneficiarán a las comunidades rurales y a sus economías, así como tendrán efectos compensatorios en la economía regional y nacional.

¿Sabía usted que

- Los países en desarrollo son los mayores exportadores agrícolas del mundo? La Unión Europea y EE.UU. juntos registraron en el 2005 el 53% del total de las exportaciones agrícolas a escala mundial². En los últimos cuarenta años las del Tercer Mundo disminuyeron de 40% a 30%³.
- Los países en desarrollo, incluidos los países menos desarrollados (PMD), solían ser exportadores agrícolas netos, pero se convirtieron en importadores agrícolas netos a partir de la década de 1980⁴. Para el 2002, los PMD gastaban ya más del doble en importaciones agrícolas de que lo que recibían por sus exportaciones⁴. Las actuales importaciones agrícolas representan alrededor del 25% de las importaciones totales de los PMD³.
- En 1994 se firmó el Acuerdo sobre la Agricultura (AA) de la Ronda Uruguay, con miembros que se comprometieron a reducir subsidios y tarifas? Sin embargo, entre 1995 y el 2004 las naciones desarrolladas incrementaron el total de su asistencia agrícola, tal como lo registra la estimación de la ayuda total (EAT): un incremento del 5% neto por parte de la UE y un 60% de incremento neto por la de EE.UU.⁶.
- El comercio agrícola entre países en desarrollo aumentó considerablemente durante la década de 1990. “Los países en desarrollo rápidamente se están convirtiendo ellos mismos en sus mejores mercados para productos agrícolas”³.

¿Por qué se debe actuar?

- De conformidad a la mayoría de los países en desarrollo, el desarrollo agrícola es un prerrequisito para su desenvolvimiento general. En consecuencia, las políticas comerciales agrícolas deben posibilitar el crecimiento del sector agrícola en los países en desarrollo, así como más empleos y mejores ingresos.
- Treintaisiete países en desarrollo dependen de productos agrícolas no procesados para más de la mitad de sus ganancias totales por concepto de exportación⁴. El precio en el mercado mundial por algunos de esos productos (incluidos café, té, azúcar, algodón) ha disminuido en términos reales en más de 54% desde la década de 1980².
- Las crecientes barreras tarifarias y no tarifarias de los países desarrollados impiden que los países en desarrollo exporten productos agrícolas procesados y capten valor agregado.
- Los países en desarrollo requieren de ayuda para diversificar y desarrollar agroindustrias a fin de captar valor agregado e incrementar sus ingresos.
- En la mayoría de países de la OCDE, la estimación de la ayuda al productor (EAP) alienta la agricultura intensiva, beneficia a los grandes agricultores, conduce a la sobreproducción y distorsiona el comercio. 74% de los \$ 279 billones de la OCDE gastados en el 2004 en subsidios de producción se vincularon al uso de insumos o a niveles de producción que apoyaron una agricultura intensiva destructora del medio ambiente y alentaron la sobreproducción⁵. En el 2005, 80% de los subsidios a la producción en Europa fueron a parar al 20% de las granjas más grandes¹.
- Los mercados agrícolas mundiales – que son los más distorsionados por las políticas subsidiarias agrícolas de la mayoría de los países desarrollados – son los de importantes alimentos básicos en los países en desarrollo: cereales (trigo, maíz, arroz), productos lácteos, carnes y semillas oleaginosas. En el 2004, EE.UU. registró el 35% de las exportaciones mundiales en

Agricultura y desarrollo rural sostenibles (ADRS)

La agricultura y el desarrollo rural son sostenibles cuando toman en cuenta el equilibrio ambiental, son económicamente viables, socialmente justos, culturalmente apropiados, humanitarios y cuando están basados en un enfoque científico.

Una política de desarrollo rural deberá buscar satisfacer los requerimientos nutricionales y otras necesidades humanas de las generaciones actuales y futuras y, cuando sea posible, incrementar la productividad y la capacidad regenerativa de la base de los recursos naturales. También debe brindar empleo durable a dichas generaciones, reducir su vulnerabilidad y reforzar su autodeterminación.



©iStockphoto.com/John Gvoval

cereales, 42% en oleaginosas y 22% en carne². Por su parte, la UE registró el 28% de las exportaciones mundiales en leche².

Metas que se busca alcanzar

Las políticas comerciales deben asegurar que las poblaciones rurales, en particular las pobres, puedan desarrollar medios de vida adecuados a partir de la producción agrícola, el procesamiento y el comercio a escala local, nacional e internacional. Para lograrlo, las reformas en materia de políticas deben incrementar las oportunidades comerciales de los países en desarrollo, así como volver a priorizar el desarrollo agrícola con miras a aumentar la capacidad de dichos países a fin de participar en el comercio agrícola y obtener ganancias por ello. En consecuencia, estas políticas deben:

- Acabar con los subsidios agrícolas de la OCDE que perjudican a los países en desarrollo: eliminar los subsidios a las exportaciones y a la producción a fin de evitar la sobreproducción.
- Incrementar la cooperación Sur-Sur en inversiones y comercio agrícolas.
- Promover y financiar el desarrollo de agroindustrias en países en desarrollo.
- Crear accesos al mercado para productos agrícolas procesados por países en desarrollo mediante la eliminación de las crecientes barreras tarifarias y no tarifarias.

Temas que abordan estas políticas

Distorsiones comerciales por parte de los países desarrollados

Los mercados agrícolas mundiales siguen muy distorsionados, en especial debido a los subsidios agrícolas de los países desarrollados. Estos incluyen una gama de medidas, tales como subsidios directos a la producción, subsidios a las exportaciones y barreras tarifarias y no tarifarias a las importaciones, a los que en su conjunto se les llama estimación de la ayuda total (EAT). En el 2004, los países de la OCDE gastaron \$ 138 billones en EAT agrícola; por su parte la UE gastó \$ 143 billones y EE.UU. \$ 109 billones⁶. En el 2004, 74% de la EAT de la OCDE fue usado para subsidiar la producción (PSE)⁶.

A propósito de la liberalización

A inicios de la década de 1980, los países en desarrollo liberalizaron sus mercados agrícolas mediante un proceso de estabilización y una serie de programas de reajuste estructural, lo que implicaba:

- controlar la inflación y reducir el déficit fiscal mediante el recorte del gasto público
- eliminar el control de precios internos, reducir o eliminar tarifas, reemplazar las cuotas de importación cuantitativas con tarifas que fueran progresivamente desapareciendo, suprimir cuotas, licencias y tasas a las exportaciones
- retirar al Estado con la expectativa de una papel más importante por parte del sector privado mediante la privatización de servicios y empresas agrícolas públicas, incluidas las juntas de mercadeo
- reemplazando el objetivo de auto-suficiencia con el de seguridad alimentaria a través del Mercado
- promoviendo exportaciones agrícolas primarias

Mediante estos subsidios, los países desarrollados se las arreglan para exportar productos agrícolas a precios menores a los costos de producción. A esto se le conoce con el nombre de *dumping*. Si bien hay otros factores a los que se debe considerar, el *dumping* cumple un papel importante en la reducción de los precios en el mercado mundial de productos alimenticios (trigo, arroz, maíz, leche, carne) y de otro tipo (algodón y azúcar). Entre 1980 y el 2005, el precio del maíz ha caído en términos reales en 55%, el del arroz en 50%, el del trigo en 46%, el del algodón en 60% y el del azúcar en 54%².

Impacto de la importación de alimentos vendidos por debajo de sus costos de producción

Los alimentos importados que se venden a menor precio que su costo de producción en los países en desarrollo obliga a los productores locales a reducir sus precios hasta un punto en que ya no pueden vivir de la agricultura. En consecuencia, disminuyen su producción a un nivel de subsistencia, al tiempo que la producción alimentaria de esos países también cae. Es así como los países en desarrollo se hacen más dependientes de la importación de alimentos para satisfacer sus necesidades alimentarias.

Mayor dependencia de la importación de alimentos

A partir de la década de 1970, las importaciones alimentarias de los países en desarrollo se han visto incrementadas. Sin embargo, en esa década ellos exportaban más alimentos de los que importaban y llegaron a tener un superávit de mil millones de dólares

por comercio de alimentos. Después de un período de cambios significativos en la política comercial durante la década de 1980, que incluían la liberalización de los mercados agrícolas, los países en desarrollo aumentaron sus importaciones alimentarias al tiempo que disminuían sus ganancias por concepto de exportaciones. En la década de 1990, los países en desarrollo en su conjunto tenían un déficit de \$ 11 billones en este campo, cifra que probablemente se elevará al 2030 a \$ 50 billones⁴. El incremento de la importación de alimentos, sin un aumento compensatorio en los ingresos por exportaciones, se está volviendo un método costoso para que los países en desarrollo puedan satisfacer sus necesidades alimentarias.

Comercio entre países en desarrollo

En el futuro, los mayores mercados agrícolas estarán en los países en desarrollo. El porcentaje de las exportaciones de estos países que alcanzan a otros en desarrollo ha subido de 33% en 1980 a 40% en el 2002³. Asimismo, la parte de las importaciones de estos países que se origina en otras naciones en desarrollo creció de 38% en 1980 a 45% en el 2002³. Asia occidental y el sudeste asiático han aumentado su participación en el comercio agrícola con países en desarrollo, mientras que Latinoamérica y África siguen siendo muy dependientes del comercio con países desarrollados.

Cadenas de valor

Cada vez hay más comercio agrícola dentro de cadenas de valor controladas por poderosas empresas mundiales, tales como corporaciones las transnacionales

y los supermercados. Las corporaciones agrícolas concentran un gran poder comercial sobre la producción (a menudo mediante compañías subcontratadas), el procesamiento, el comercio y la venta al por menor de una serie de productos tradicionales, alimenticios y de gran valor agrícola. Las exportaciones de productos agrícolas procesados están creciendo rápidamente y en la actualidad representan 50% del comercio agrícola mundial³. Vinculado a este crecimiento se halla la expansión de cadenas de supermercados de países desarrollados a naciones en desarrollo.

¿Qué medidas se puede tomar para incrementar las oportunidades en el comercio?

Aumentar la presión política sobre los países desarrollados

para asegurar que eliminen todos los subsidios directos o indirectos a las exportaciones y reformen los subsidios a la producción con el objeto de desalentar la agricultura intensiva e impedir la sobreproducción. Las diversas medidas para subsidiar adecuadamente a los productores deben promover prácticas agrícolas que no atenten contra el medio

Industrias de agroprocesamiento en declive

A partir de la década de 1980, las industrias de agroprocesamiento en los países en desarrollo han colapsado, al tiempo que han disminuido las exportaciones en productos procesados:

- La exportaciones de productos procesados por parte de los países menos desarrollados, considerando el porcentaje del total de sus exportaciones agrícolas, disminuyeron a la mitad: de 15% a inicios de la década de 1980 a 7.5% a fines de la de 1990⁷.
- Los diez principales exportadores de café a escala mundial, todos ellos países en desarrollo, procesaron su café tostándolo, registrando entre 1975 y 1980 un 8.5% del total de las exportaciones mundiales en café tostado, y cayendo a menos del 2% entre 1998 y el 2002⁴.

ambiente y que beneficien principalmente a los pequeños agricultores.

Alentar la cooperación y el comercio Sur-Sur

Cada vez se está más de acuerdo con que no todos los países se beneficiarán de la liberalización comercial agrícola. Los arreglos sobre comercio regional (RTA) entre naciones en desarrollo podría así ofrecer un mecanismo para que estos países obtengan los beneficios de la liberalización sin que se expongan demasiado a los efectos negativos de su completa integración a la economía mundial. En la actualidad, existen aún muchos aspectos que tratar en lo referente al funcionamiento de los RTA, pero si fueran adecuadamente ejecutados, podrían ayudar a incrementar el comercio de productos agrícolas procesados entre países en desarrollo. Los cambios de política deberían entonces alentar e incrementar el comercio Sur-Sur al hacer frente a las barreras y restricciones, así como promover el comercio de productos agrícolas, en especial de los procesados.

Hacer frente a la concentración de poder mercantil

Se requiere de una regulación internacional para hacer frente a la concentración de poder mercantil por parte de las corporaciones y supermercados que comercian con productos agrícolas básicos y procesados. Es fundamental restaurar el equilibrio y la competencia decente, así como brindar a los países productores mayor poder de negociación, de modo que puedan obtener una mayor parte de las ganancias en el comercio agrícola.

¿Qué medidas se puede tomar para incrementar la capacidad comercial?

Revertir la dependencia de importaciones alimentarias

En teoría, los alimentos baratos deberían beneficiar a los países en desarrollo y a los consumidores pobres. Sin embargo, hay que entender que en muchas naciones en desarrollo el sector agrícola es el empleador más importante y la base para los medios de vida de la mayor parte



Organic Consumers Association (OCA)

de la población. Cuando los alimentos pueden ser producidos localmente, estos deben ser promovidos y protegidos de las importaciones alimentarias, en especial de los vendidos por debajo de los costos locales de producción. Para reducir la dependencia de las importaciones y fomentar el desarrollo agrícola, las políticas y los proyectos para el comercio en mercados locales, sub-regionales y regionales deben priorizar la producción alimentaria local, en especial la de los pequeños agricultores, siguiendo prácticas agrícolas sostenibles.

En el marco de las actuales negociaciones agrícolas de la OMC, los países en desarrollo deben ser capaces de ejecutar medidas para proteger sus mercados internos de los productos agrícolas vendidos por debajo de sus costos de producción, autodesignándose y eximiéndose de *productos especiales* con reducciones tarifarias completas, que son fundamentales para la seguridad alimentaria, la seguridad de los medios de vida y el desarrollo rural. Los países en desarrollo también deben tener acceso al *mecanismo de salvaguardia especial*, que es una tarifa para proteger los mercados locales de las perturbaciones causadas por oleadas de importaciones de importantes productos agrícolas, así como por la volatilidad de los precios en el mercado mundial.

Promover y facilitar el procesamiento de productos agrícolas

Las inversiones de los sectores público y privado, así como la asistencia oficial para el desarrollo, deben apoyar el

desenvolvimiento de las industrias de agroprocesamiento en los países en desarrollo, de modo que puedan apartarse un tanto de la elaboración de productos básicos, captar valor agregado y generar una gama de oportunidades de empleo no agrícola y mejor pagado en áreas rurales.

Incrementar la ayuda a los pequeños agricultores

Apoyar a los pequeños agricultores es una manera eficaz para reducir la pobreza, incrementar la cantidad y la variedad de la oferta alimenticia en los mercados locales, y empoderar a las agricultoras y a los agricultores pobres para que participen en los mercados en los que de otro modo serían excluidos. Es fundamental que se ponga a disposición de ellos servicios financieros y de crédito. Se debe incrementar el acceso a insumos importantes, en especial a semillas, tierra y agua. También el acceso a tecnologías apropiadas, a canales de mercadeo y a servicios de información y comunicación. Se debe fortalecer y apoyar a las asociaciones y cooperativas de los pequeños agricultores para que puedan organizarse y negociar colectivamente el suministro de insumos, manejar, procesar y vender productos agrícolas, así como negociar precios más justos, sobre todo porque no es probable que el sector privado apunte a los pequeños agricultores de escasos recursos.

Incrementar la inversión en el sector agrícola

Debe aumentar la inversión agricultura por parte de los sectores público y privado. La asistencia externa a la agricultura (AEA) en términos reales se redujo a la mitad en la década de 1980 y se estancó en la del 90³. En la actualidad, los países más necesitados reciben la menor cantidad de AEA, al tiempo que los desarrollados aumentan la suya. Los gobiernos de países en desarrollo también deberían aumentar sus asignaciones presupuestarias a la agricultura, así como supervisar y gestionar las inversiones privadas para garantizar que no excluyan a los pequeños agricultores pobres. Las inversiones en agricultura deberían estar dirigidas a la producción de cultivos alimenticios nutritivos y locales, así como al mercadeo y procesamiento de alimentos.

Herramientas y recursos

FAO–División de Productos Básicos y Comercio: Asesoría para países en desarrollo sobre políticas de productos básicos y comerciales, RTA, cadenas de valor, negociaciones de la OMC y otros temas comerciales. <http://www.fao.org/es/esc/es/21972/index.html>

FAO–Comercio in Agricultura, Pesca y Silvicultura: Información, análisis y asesoría técnica sobre comercio y creación de capacidades para negociaciones de la OMC. http://www.fao.org/trade/index_es.asp

FAO–Fichas sobre políticas comerciales: Una serie de fichas detalladas y útiles sobre importantes temas de comercio individual. <http://www.fao.org/ES/esc/es/41470/89284/index.html>

FAO–División de Sistemas de Asistencia Agrícola: Asistencia para el desarrollo de políticas y estrategias para servicios agrícolas, así como tecnologías de producción y posproducción en agricultura y en sectores alimentarios. http://www.fao.org/ag/agS/index_es.html

Incrementar la investigación y el desarrollo

La investigación debe apuntar al desarrollo de tecnologías apropiadas para diferentes tipos de agricultores, con especial atención a los pequeños productores de escasos recursos. La investigación debe ser participativa, de abajo a arriba y estar impulsada por la demanda. Las tecnologías preferiblemente deben ser de bajo costo y que casi no requieran de insumos comprados. Las tecnologías apropiadas deben ser ecológicamente limpias y deben estar adaptadas a las áreas locales. Ya que lo más probable es que este tipo de investigación sea realizada más por entidades del sector público que del sector privado, la investigación agrícola pública debe estar adecuadamente financiada y ser activamente desarrollada junto con la del sector privado.

Los gobiernos deben asegurar que la tecnología promovida por el sector privado no solo siga los intereses privados y que no sea la única opción disponible que tengan los agricultores.

Contactos

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

David Hallam

david.hallam@fao.org

Jamie Morrison

jamie.morrison@fao.org

Eve Crowley

eve.crowley@fao.org

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

Shantanu Mathur

s.mathur@ifad.org

Referencias

Esta ficha ha sido preparada por Sofia Naranjo, con la colaboración de Ramesh Sharma, Terri Raney, Jennie DeydePryck, Paola Termine, personal de las Oficinas de Consultoría Técnica y de Políticas del FIDA, entre otros (contactos).

¹**BBC 2005.** *Q&A: Common Agricultural Policy*, [en línea].

²**FAO 2006.** *The State of Agricultural Commodity Markets*, Roma.

³**FAO 2005.** *The State of Food and Agriculture 2005*, Roma.

⁴**FAO 2004.** *The State of Agricultural Commodity Markets*, Roma.

⁵**OECD 2005.** *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2005: Highlights*, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.

⁶**OECD 2004.** *Producer and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986–2004*, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.

⁷**UNCTAD 2002.** *The Least Developed Countries Report 2002: Escaping the Poverty Trap*, Ginebra: Comisión de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

⁸**WTO 2006.** *International Trade Statistics 2006*, Organización Mundial del Comercio.

La serie de sumarios “ADRS y...” ha sido creada para alentar y asistir a los gobiernos en el desarrollo y la ejecución de políticas con miras a alcanzar una agricultura y un desarrollo rural sostenibles.

Esta serie es producida por la Iniciativa ADRS, un programa de múltiples partes interesadas creado para apoyar la transición a una ADRS centrada en las personas. Es conducida por la sociedad civil, apoyada por gobiernos y agencias intergubernamentales y facilitada por la FAO. www.fao.org/sard/es/init/2224/index.html