



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
4 de julio de 2011
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

58º período de sesiones

Ginebra, 12 a 23 de septiembre de 2011

Tema 7 del programa provisional

La evolución del sistema comercial internacional y del comercio internacional desde el punto de vista del desarrollo

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

El comercio sigue siendo un importante motor del crecimiento y el desarrollo. La complejidad del sistema comercial internacional ha aumentado junto con el número de países en desarrollo emergentes. La Ronda de negociaciones comerciales multilaterales de Doha en la Organización Mundial del Comercio (OMC) se encuentra en un punto muerto. La agricultura sigue siendo la piedra angular de su dimensión del desarrollo y constituirá un importante desafío para los países en desarrollo en las próximas décadas. El desarrollo de la agricultura facilita el despegue económico, promueve una mayor adición de valor y proporciona oportunidades de crecimiento impulsadas por las exportaciones al mismo tiempo que genera externalidades positivas para la sociedad, como la reducción de la pobreza, el empleo y la seguridad alimentaria. Tanto el comercio agrícola y las políticas comerciales en ese sector, como el sistema comercial internacional, son importantes para ampliar la exportación de productos agrícolas y fomentar la capacidad de producción agrícola. El desarrollo basado en la agricultura requiere un espacio de políticas más amplio. La Ronda de Doha debería tratar de integrar plenamente la agricultura en el sistema comercial internacional a fin de impulsar el desarrollo.

Introducción

1. El comercio internacional sigue siendo un motor del crecimiento y el desarrollo y un sistema comercial internacional propicio es un instrumento básico para materializar ese potencial. El sistema comercial multilateral se enfrenta al reto más importante de su historia. La conclusión de la Ronda de Doha para el final de 2011 parece improbable y los miembros de la OMC se están centrando en un número limitado de cuestiones para diciembre, en particular en relación con los países menos adelantados (PMA). La agricultura, una de las principales fuentes de ingresos y empleo, en particular para los PMA, es el fundamento de su dimensión del desarrollo. Si bien la Ronda ofrece una oportunidad para establecer las normas de un nuevo paradigma para las próximas décadas, persiste la incertidumbre acerca de esa posibilidad.

2. La agricultura no es menos importante hoy que en 2001. Las crisis alimentarias recurrentes y las preocupaciones por la seguridad alimentaria, la inestabilidad y la imprevisibilidad, así como otros factores nuevos como los cambios demográficos, la evolución de las pautas nutricionales y las preferencias de los consumidores, las nuevas tecnologías y el acceso de los países en desarrollo, la tendencia al aumento de los precios de los productos básicos, la preocupación por la seguridad energética, la escasez de tierras y agua y el cambio climático exigen nuevas respuestas y políticas. En su búsqueda de la orientación más adecuada para alcanzar el desarrollo en el período posterior a una crisis, muchos países han centrado de nuevo su atención en la agricultura como eje de su estrategia de crecimiento, seguridad alimentaria, mitigación de la pobreza y creación de empleo combinando, cada uno a su manera, el desarrollo del sector agrícola con los modelos de crecimiento basados en la industrialización y la exportación. El comercio desempeña un papel importante en esas estrategias y el sistema comercial internacional puede hacer una contribución considerable si está correctamente diseñado y administrado. En la presente nota se examinan la agricultura y el comercio y el desarrollo agrícolas en el contexto del sistema comercial internacional.

I. Acontecimientos que afectan al comercio internacional y al sistema comercial internacional

A. Recuperación económica

3. Tras una recuperación frágil y desigual en 2010, este año el crecimiento de la economía mundial va camino de la desaceleración. La economía mundial creció un 3,9% en 2010 tras registrar una contracción del 2,1% en 2009 y se calcula que este año se desacelerará hasta el 3,3%. Los países en desarrollo siguieron impulsando la recuperación mundial en 2010 con un crecimiento colectivo del 7,4%, tres veces superior al de los países desarrollados (2,5%)¹. El crecimiento de todas las regiones en desarrollo superó el crecimiento mundial, situándose entre un 4,4% en África y un 8,7% en el Asia Oriental y Meridional. El desempleo persistentemente elevado, el aumento y la variabilidad de los precios de los productos básicos, la consolidación fiscal en curso y las crisis de la deuda soberana, en especial en Europa, la desaceleración del crecimiento y el incremento de las presiones inflacionarias siguen dificultando la sostenibilidad de la recuperación.

¹ Naciones Unidas. *World Economic Situation and Prospects* (Situación y perspectivas de la economía mundial). Actualizado a mediados de 2011.

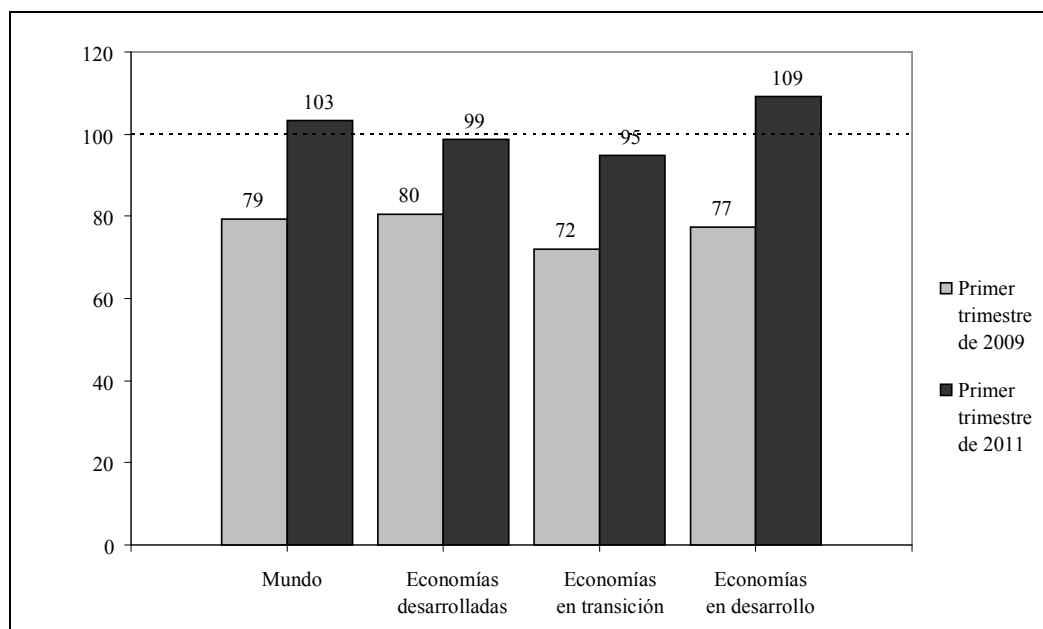
4. El resurgimiento dinámico del comercio mundial en 2010 contribuyó a la recuperación de la producción mundial. El valor de las exportaciones de mercancías en el mundo aumentó un 22% en 2010, lo que representa la subida anual más elevada de la historia. Este año, con la desaceleración del crecimiento de la producción, se prevé un retroceso. En el primer trimestre de 2011, el volumen de las exportaciones mundiales de mercancías aumentó un 9% con respecto al año anterior, situando el volumen mundial de las exportaciones un 3% por encima del nivel anterior a la crisis (gráfico 1). El repunte de las exportaciones es notable, sobre todo para las economías en desarrollo, pues se estima que todas las regiones en desarrollo han rebasado ya los niveles anteriores a la crisis. La reactivación de las exportaciones en Asia apunta a una mayor demanda de importaciones en muchos países de la región a través de las redes de producción. Los aumentos de los precios de los productos básicos desde finales de 2010 han favorecido a los exportadores de esos productos.

5. El dinamismo de la demanda de importaciones de los países en desarrollo sostuvo la recuperación comercial, que respaldó una rápida expansión del comercio Sur-Sur en la década pasada y que actualmente representa más de la mitad del total de las exportaciones de los países en desarrollo (54%). En 2010, el 56% de crecimiento anual de las importaciones mundiales de mercancías fue atribuible a las economías en desarrollo y en transición (gráfico 2). En cambio, los datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) relativos a las importaciones confirman una recuperación lenta de la demanda de importaciones en los países desarrollados. Las importaciones de productos agrícolas (alimentos, bebidas y tabaco) fueron las menos variables. El ingente volumen de las exportaciones de maquinaria y productos químicos determinó en gran medida la trayectoria general del comercio.

Gráfico 1

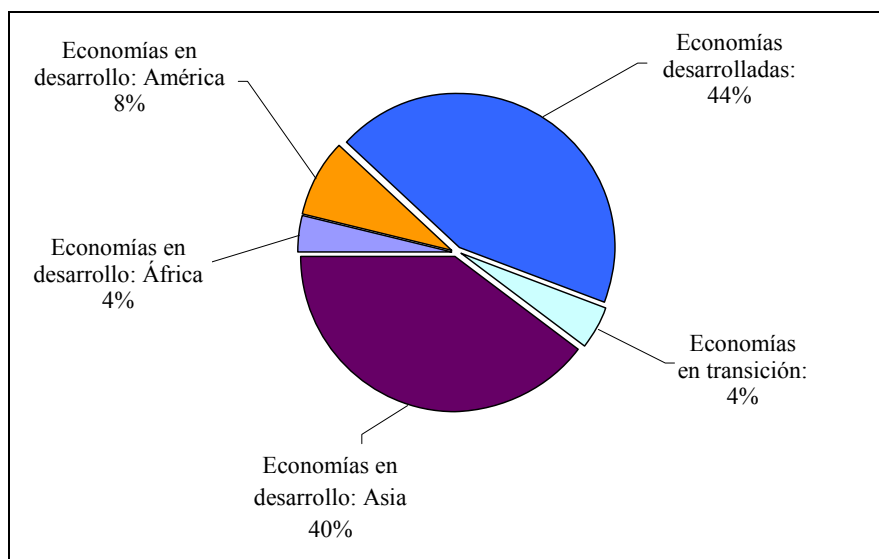
Índices del volumen de exportaciones de mercancías

(Tercer trimestre de 2008 = 100)



Fuente: UNCTADstat.

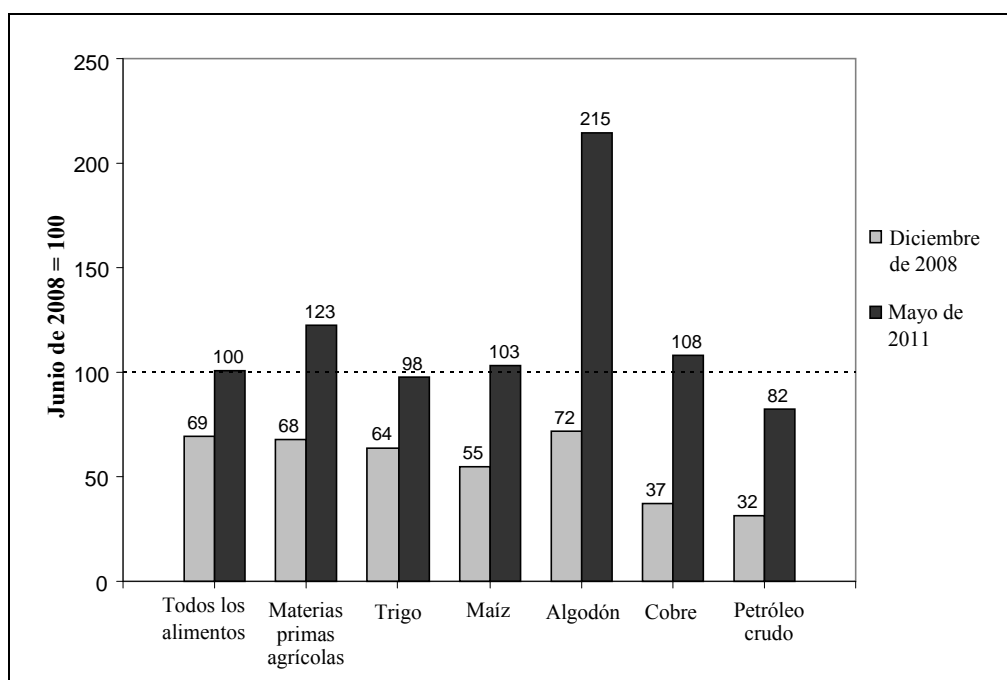
Gráfico 2
Distribución de las fuentes de crecimiento de las importaciones de mercancías a nivel mundial en 2010



Fuente: UNCTADstat.

6. Para mayo de 2011, muchos precios de productos básicos, en particular el trigo y el maíz, superaron los niveles máximos anteriores a la crisis, lo que suscitó inquietud acerca de la seguridad alimentaria (gráfico 3). Los impactos negativos en la oferta propiciaron una disminución del 2,7% de la producción mundial de cereales durante el período de 2010-2011. En 2011 se espera una leve mejora de las condiciones de la oferta y persiste el riesgo de subida de los precios de los alimentos. La reciente elevación de los precios del petróleo, acelerada por la inestabilidad que afecta a algunos exportadores de petróleo, ha provocado un aumento en los costos de producción, por ejemplo de la energía, el transporte y la agricultura. La subida de los precios genera beneficios en la relación de intercambio para los exportadores netos de productos básicos, mientras que hace aumentar la factura para los importadores netos. Dado que la mayoría de los países pobres son compradores netos de alimentos, el aumento de los precios agravará la pobreza. Se prevé que, solamente en Asia, los niveles actuales de precios sumarán a otros 64 millones de personas en la pobreza.

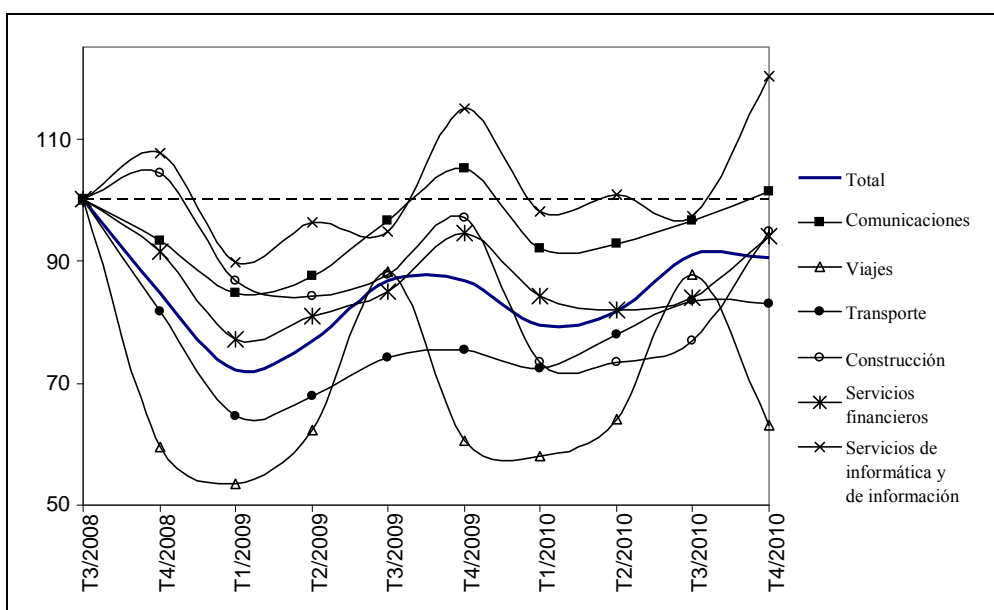
Gráfico 3
Algunos índices de precios de productos básicos
 (Junio de 2008 = 100)



Fuente: UNCTADstat.

7. Los servicios son una de las principales fuentes de crecimiento y creación de empleo. Los servicios empresariales modernos exportables se caracterizan por una economía de escala y unas externalidades sólidas y requieren mano de obra muy cualificada, lo que ofrece una oportunidad realista para introducir cambios estructurales, incluso en los países que carecen de una ventaja comparativa en la agricultura o la industria manufacturera. En 2010, las exportaciones mundiales de servicios comerciales aumentaron un 8,3%, un valor que se mantenía un 5% por debajo del nivel de 2008. Los resultados de las exportaciones de los distintos sectores variaron considerablemente. El sector de las comunicaciones relacionadas con la tecnología y el sector de la informática y la información obtuvieron mejores resultados que los demás, con un crecimiento del 7,9% y del 6,7% respectivamente. Otros sectores (la construcción, los viajes, los transportes y las finanzas) afectados de lleno por la crisis registraron una mayor contracción de las exportaciones durante ese período difícil (gráfico 4).

Gráfico 4
Índices de las exportaciones de servicios, por sector
 (Tercer trimestre de 2008 = 100)



Fuente: UNCTAD, sobre la base de datos del FMI.

8. En 2011, las divisas de algunos países en desarrollo (por ejemplo, el Brasil, Sudáfrica e Indonesia) siguen apreciándose en términos reales. Los desajustes recientes de las divisas, incluida la apreciación de las monedas nacionales de muchos países en desarrollo, han incidido negativamente en su competitividad comercial. Se teme que la depreciación de las divisas tenga el mismo efecto que las subvenciones a la exportación. El aumento de las entradas de capital ha inducido a varios países a implantar controles de capitales, que se consideran cada vez más como un instrumento legítimo de intervención.

9. El desempleo persistente y generalizado, que en 2010 afectaba a 205 millones de personas en todo el mundo, seguirá constriñendo las perspectivas de crecimiento de la demanda interna. En 2010, la tasa de desempleo alcanzó el 8,3% en los países desarrollados. Una recuperación económica sólida ha mantenido los niveles de desempleo relativamente bajos en los países en desarrollo, aunque varios han experimentado un desempleo generalizado y un aumento de la economía sumergida (el 60% de su economía). En 2010, el desempleo de los países en desarrollo se redujo al nivel anterior a la crisis del 5,9%², ya que los países de Asia y algunos países de América Latina lograron resultados especialmente positivos en la creación de empleo³. El empleo en el sector agrícola contribuyó considerablemente a la creación de puestos de trabajo en el África subsahariana (2,7%) y el Asia Meridional (2,2%). Las políticas activas de los mercados de trabajo ayudaron a contener la pérdida de empleo y las políticas que facilitan los ajustes del mercado laboral están adquiriendo una mayor importancia.

² FMI. *Perspectivas de la economía mundial*, abril de 2011.

³ OIT. *Tendencias mundiales del empleo*, 2011.

B. Evolución del sistema comercial internacional

10. El sistema comercial internacional se ha transformado en un sistema multipolar con varias velocidades y más fragmentado. Las oportunidades económicas se trasladan cada vez más a los países en desarrollo, lo cual influye en los regímenes comerciales multilaterales, regionales y unilaterales⁴. La Ronda de Doha comenzó en 2001 y debía concluir a finales de 2004. En 2011 se intensificaron los esfuerzos para terminar la Ronda de Doha a fin de año, con un acuerdo antes de julio sobre los textos negociados relativos a todo el paquete de medidas de la Ronda. Uno de los principales puntos de estancamiento es el que se refiere a la participación de los países en desarrollo más grandes en la liberalización sectorial del acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA) y a los posibles "tipos de cambio de las concesiones" en otras áreas. Aunque la participación en la liberalización sectorial, es decir, reducciones importantes en sectores enteros, era "de carácter voluntario", algunos países desarrollados trataron de lograr la participación de los países en desarrollo más grandes en al menos dos de los tres sectores clave: productos químicos, maquinaria industrial y electrónica. Para algunos países en desarrollo, la liberalización sectorial más profunda, en especial en el sector de los productos químicos, resultaba delicada porque implicaba pérdidas considerables de empleo.

11. El enfoque a tres velocidades propuesto por el Director General de la OMC en mayo de 2011 como posible medio para avanzar consistía en tratar de alcanzar un acuerdo parcial preservando al mismo tiempo el principio de un compromiso único, con "corredores rápidos, medios y lentos". La Octava Conferencia Ministerial, prevista para diciembre, se centraría en las cuestiones relativas a los PMA (plena aplicación del acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes, normas de origen asociadas, una excepción al trato de nación más favorecida (NMF) que abarque el posible acceso preferencial a los mercados de los servicios para los PMA y una solución ambiciosa con respecto al algodón) a fin de "cosechar los primeros frutos". También se consensuarán algunas cuestiones adicionales de interés no solo para los PMA en el marco de la "vía intermedia", que incluiría la facilitación del comercio, la competencia de las exportaciones agrícolas, el mecanismo de vigilancia del trato especial y diferenciado, las subvenciones a la pesca y los bienes y servicios ambientales, a fin de alcanzar un equilibrio general y atender algunas de las preocupaciones de los principales socios comerciales. Seguirán negociándose las cuestiones relativas a la agricultura, el acceso a los mercados para los productos no agrícolas y los servicios, así como los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).

12. Aunque varios factores han contribuido a este punto muerto, la crisis mundial ha acaparado recientemente toda la atención de las autoridades y acentuado los "costos" políticos de las concesiones. En la actualidad, las nuevas ideas sobre la economía destacan una mayor reglamentación de los mercados, con un papel preventivo y pragmático de los Estados en apoyo de la producción y el empleo a nivel nacional. La crisis ha brindado también la oportunidad de reafirmar la solidez de los sistemas comerciales multilaterales basados en normas al frenar un proteccionismo cada vez mayor, junto con los esfuerzos importantes de cooperación, vigilancia y autocontrol que han realizado los países en desarrollo. La OMC ha percibido algunos signos recientes de aumento del proteccionismo después de la crisis.

⁴ Véase también UNCTAD. Examen de la evolución del sistema de comercio internacional y mejora de su contribución al desarrollo y la recuperación económica. TD/B/C.I/15; Naciones Unidas, "Comercio internacional y desarrollo" (A/65/211).

13. El conjunto de medidas destinadas a los PMA revestirá una importancia particular para la comunidad internacional de cara al nuevo decenio, en el que se aplicará el Programa de Acción de Estambul aprobado en la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados (PMA IV) en mayo de 2011, en que se establecen los objetivos de conseguir que, para el año 2020, la mitad de los PMA cumplan las condiciones para abandonar su condición de tales y se duplique la participación de los PMA en las exportaciones mundiales⁵. El logro efectivo de los primeros resultados en diciembre de 2011 se considera fundamental para allanar el camino de las negociaciones sobre la agricultura, el acceso a los mercados para los productos no agrícolas y los servicios en 2012. Se observa una preocupación creciente por la posibilidad de que la prolongación de las negociaciones reste credibilidad al sistema de comercio multilateral. Son muchos los que destacan la necesidad de obtener resultados en la agenda original de desarrollo de Doha, que es un tema pendiente desde los años noventa. Otros sostienen que deben abordarse algunas cuestiones como la inversión, la política de competencia, las compras del sector público, los impuestos a la exportación o el cambio climático. Es necesario avanzar rápidamente para ocuparse de nuevas cuestiones del siglo XXI y preservar la relevancia del sistema de comercio multilateral para las realidades económicas, por ejemplo asegurándose de que el comercio contribuya a la creación de empleo.

14. Es probable que la tendencia a celebrar acuerdos comerciales regionales (ACR) se acelere aún más. En el informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Comercio (copresidido por Jagdish Bhagwati y Peter Sutherland) se señala que la liberalización preferencial constituye un importante reto para el sistema de comercio multilateral. Algunos ACR recientes abarcan un mayor número de mercados amplios y en constante crecimiento, países ricos en recursos y países desarrollados. Esas tendencias se observan en medidas recientes de la Unión Europea (UE) en favor de ACR "orientados hacia la competitividad" y en la firma por los Estados Unidos del Acuerdo de Asociación Transpacífico. Si se promueve una mayor liberalización y la regulación de las medidas detrás de las fronteras y se abarca una proporción cada vez mayor del comercio mundial, podrían reducirse aún más los incentivos del multilateralismo. También es probable que se produzcan cambios importantes en las preferencias no recíprocas. La reforma del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de los Estados Unidos para ampliar el número de productos que abarca incluyendo el vestido parece un paso necesario para lograr una convergencia de productos del 97% para el acceso de los PMA a los mercados libre de derechos y de contingentes inicialmente previsto para 2008. Después de simplificar las normas de origen del SGP en favor de los PMA, la UE ha presentado una propuesta, que todavía no se ha aprobado y se aplicaría en 2014, cuyo objetivo es reorganizar su SGP para limitar los beneficios esencialmente a quienes más los necesitan, es decir, los PMA y otros países de renta baja o media baja (el número de beneficiarios pasaría de 176 a aproximadamente 80 países al eliminar a las economías de renta alta y media alta, a los países que se benefician de ACR con la UE y a los países y territorios de ultramar). El SGP de la UE se aplicó a importaciones por valor de unos 60.000 millones de euros en 2009. Este enfoque puede ampliar aún más la brecha con los países en desarrollo, afectar a la previsibilidad y generar un incentivo para que los países excluidos firmen un acuerdo comercial regional con la UE⁶. Los PMA y los países de renta baja y media baja con capacidad productiva y comercial saldrían beneficiados. Hay que seguir evaluando los efectos de esas tendencias sobre el desarrollo.

⁵ UNCTAD (2010). *Los países menos adelantados, Informe de 2010*. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta S.10.II.D.5. Nueva York y Ginebra.

⁶ Stevens (2011), *Key Features of the Proposed New GSP*.

15. La cooperación comercial Sur-Sur se está convirtiendo en un instrumento esencial del desarrollo⁷. La conclusión de la Ronda de São Paulo de las negociaciones del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC) en 2010 fue un hito emblemático de esa transformación. Los beneficios en términos de bienestar social, calculados en 2.500 millones de dólares de los Estados Unidos entre los 11 países firmantes del Protocolo de la Ronda de São Paulo podrían aumentar hasta 5.800 millones de dólares si los 22 participantes en la Ronda se adhieren al Protocolo (cuadro 1). El potencial del SGPC podría verse considerablemente reforzado ampliando la liberalización, mejorando las normas de origen, reforzando la cooperación para la facilitación del comercio y las finanzas comerciales y abordando la cuestión de las barreras no arancelarias y, en última instancia, el comercio de servicios.

Cuadro 1

Efecto potencial de la Ronda de São Paulo del Sistema Global de Diferencias Comerciales entre Países en Desarrollo en el bienestar social

(En millones de dólares de los Estados Unidos)

	<i>Agricultura</i>	<i>Agricultura y productos manufacturados</i>
11 países signatarios del Protocolo de São Paulo	1 278	2 498
22 participantes en la Ronda de São Paulo	2 185	5 825
43 participantes en el SGPC	2 434	6 776

Fuente: UNTAD (GTAP-8); signatarios: Cuba, Egipto, India, Indonesia, República de Corea, Malasia, MERCOSUR y Marruecos.

II. El desarrollo basado en la agricultura

16. La agricultura representará uno de los principales desafíos en materia de desarrollo en los próximos años. Las metas mundiales de reducir el hambre a la mitad para 2015 (uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM 1) parece imposible de alcanzar, con mil millones de personas aproximadamente que padecen hambruna crónica. Se calcula que la población mundial aumentará un 50% para 2050. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estima que la producción agrícola debe aumentar un 70%. Esas tendencias han contribuido al aumento de los precios de los alimentos desde 2002, generando oportunidades para los productores y problemas para los compradores netos. En los países de renta baja, los alimentos representan entre el 40% y el 80% del gasto de las familias y tres cuartas partes de los pobres son compradores netos de alimentos (2.100 millones de personas viven con menos de 2 dólares diarios). La mayoría de los pobres residen en zonas rurales y 1.500 millones de personas forman parte de familias de pequeños productores en las que prevalece la pobreza⁸. En los PMA, la agricultura absorbe dos terceras partes de la mano de obra. Por lo tanto, los esfuerzos para alcanzar el ODM 1 deben incluir la agricultura. El crecimiento de la agricultura es más determinante para reducir la pobreza que el crecimiento de otros sectores.

⁷ UNCTAD (2010), *Economic Development in Africa Report 2010*. Publicación de las Naciones Unidas. N° de ventas E.10.II.D.13. Nueva York y Ginebra.

⁸ Banco Mundial. *World Development Report, 2008*.

A. La agricultura en el proceso de desarrollo

17. En general se reconoce que el desarrollo requiere transformaciones estructurales y diversificación económica. Algunos sostienen que los países solo pueden conseguir la capacidad necesaria a través de la industrialización. Ciertamente, en las últimas décadas, la agricultura no ha contribuido mucho al crecimiento mundial. A pesar del peso de la agricultura en la mano de obra, el crecimiento de la productividad laboral es reducido en comparación con los sectores de las manufacturas y los servicios, y contribuye poco al crecimiento del producto interno bruto (PIB) real (cuadro 2). Los PMA, en particular, han quedado rezagados. Su productividad es apenas el 46% de otros países en desarrollo y menos del 1% de los países desarrollados. En la mayoría de las regiones se observa un cambio progresivo en la asignación de los recursos, que pasan de la agricultura a la industria manufacturera y los servicios. Entre 1980 y 2008, la importancia de la agricultura disminuyó en lo que respecta al valor añadido, el comercio de mercancías y la fuerza de trabajo (gráfico 5).

Cuadro 2

Contribución de la agricultura al crecimiento real del PIB (1971-2009)

(En porcentaje)

	1971-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009
Mundo	2,3	3,6	2,8	4,0
Economías desarrolladas	0,8	1,1	0,9	0,9
Economías en transición	10,3	5,8	6,4	4,9
Economías en desarrollo	6,0	12,8	7,3	6,6
África	6,5	18,3	17,7	16,5
Américas	3,6	6,0	5,0	4,7
Asia	7,7	14,2	7,1	5,9
Exportadores agrícolas seleccionados*	12,7	140,2	13,4	11,4

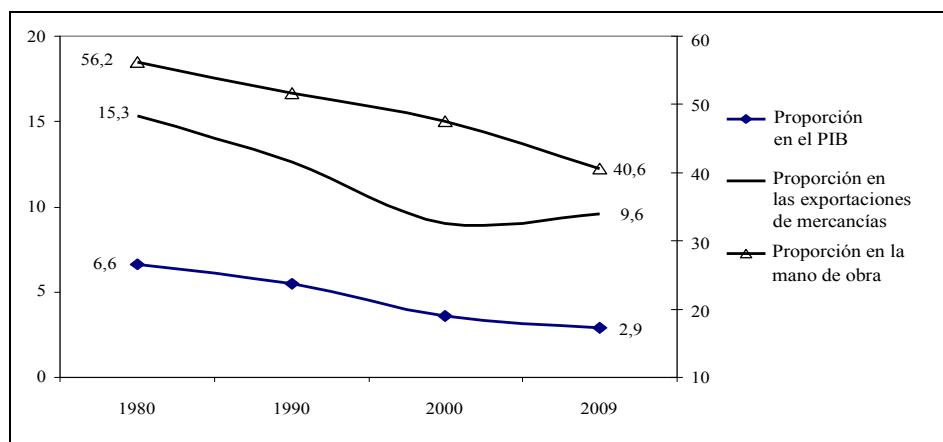
Fuente: UNCTADstat.

* Según se define en el *Informe sobre el comercio y el desarrollo*.

Gráfico 5

Proporción de la agricultura en la producción, la fuerza de trabajo y las exportaciones de mercancías a nivel mundial (1980-2009)

(En porcentaje)



Fuente: UNCTADstat, OMC y Banco Mundial.

18. La disminución de la proporción de la agricultura en el PIB y el empleo refleja en parte la poca atención prestada en las políticas, entre otras cosas debido a los programas de ajuste estructural. Este sesgo de las políticas ha dado lugar a una inversión menguante e insuficiente y un desmantelamiento de los sistemas de apoyo por parte de los Estados⁹. La baja productividad en la agricultura ha provocado también una menor participación de la agricultura en la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), que ha pasado del 13% en 1985 a menos del 4% en el período 2002-2007 y la falta de acceso y desarrollo de la tecnología necesaria¹⁰. Por ejemplo, solo el 4% de las tierras cultivables de África cuentan con un sistema de riego. La disminución de los precios de los productos básicos hasta el año 2002 también ha desalentado la inversión, como hicieron las políticas que favorecían la industrialización y la urbanización, además de las distorsiones generadas por los subsidios a la agricultura.

B. Ventajas del desarrollo basado en la agricultura

19. Ahora bien, la agricultura ha recibido recientemente una mayor atención en las políticas adoptadas. Los países buscan nuevas políticas de crecimiento que favorezcan a los pobres, y las recientes crisis alimentarias han puesto de relieve la necesidad de formular estrategias de seguridad alimentaria. Por ejemplo, en el Consenso de Seúl sobre el Desarrollo para un Crecimiento Compartido, la Cumbre del G-20 celebrada en Seúl en 2010 decidió que la seguridad alimentaria era una cuestión prioritaria y solicitó medidas para aumentar la productividad agrícola y la disponibilidad de alimentos. Sin duda, las estrategias de crecimiento basadas en la agricultura que son compatibles con los cambios estructurales presentan varias ventajas.

20. En primer lugar, la agricultura sigue siendo uno de los principales sectores en la mayoría de los países en desarrollo, en los que quedan oportunidades de producción y comercio sin explotar. La agricultura aún representa entre el 12% y el 25% del PIB en los PMA, el África subsahariana y la región del Asia Oriental y el Pacífico. Recientemente, la contribución de este sector al crecimiento económico ha sido mayor que la proporción del sector en el PIB, lo que indica que está cambiando la importancia de los distintos sectores en el crecimiento, sobre todo en África y en algunos países exportadores de productos agrícolas (cuadro 2). La mayoría de los países en desarrollo podrían aumentar la producción. África posee el 60% de la tierra fértil sin cultivar del mundo. La producción por hectárea varía en gran medida en función de las condiciones y la tecnología. La producción de maíz blanco, por ejemplo, varía de solamente 0,5 toneladas por hectárea en Angola y Mozambique a 6 toneladas en el norte de África y los Estados Unidos.

21. En segundo lugar, en el pasado el crecimiento de la productividad agrícola ha precedido al desarrollo económico. En los países industrializados, y más recientemente en China y Viet Nam, un rápido crecimiento agrícola fue precursor de la industrialización. La mejora de la productividad agrícola liberó mano de obra para otros sectores en expansión como la industria manufacturera, sentando así la base para el cambio estructural. Además, los aumentos de la inversión en la agricultura redundan en una mayor demanda de maquinaria y otros insumos, así como de servicios de apoyo, lo que promueve el desarrollo de capacidad productiva.

⁹ UNCTAD (2009). *World Investment Report 2009*. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: E.09.II.D.15. Nueva York y Ginebra.

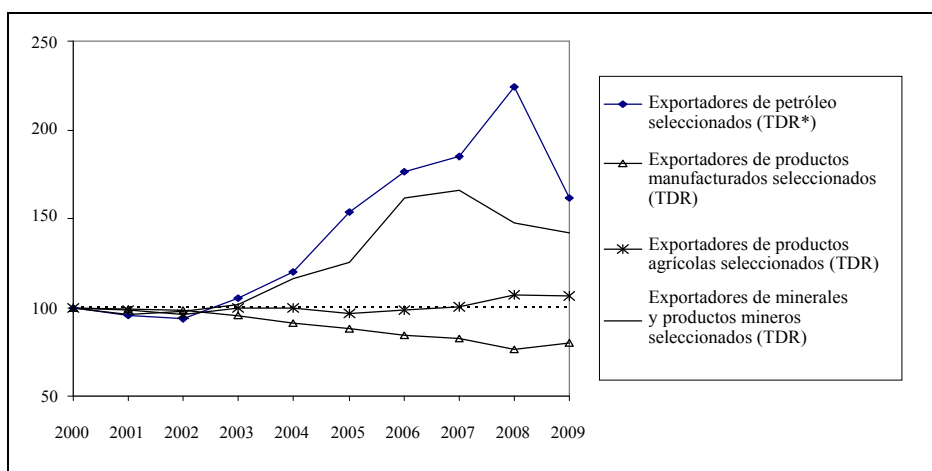
¹⁰ UNCTAD (2011). Acontecimientos recientes en los principales mercados de productos básicos: tendencias y desafíos. TD/B/C.I/MEM.2/13, 21 de enero.

22. En tercer lugar, el concepto actual de "industrialización" comprende la agricultura moderna y las agroindustrias, así como los servicios conexos. Algunos productos agrícolas elaborados y de valor elevado, como los de la horticultura (frutas y hortalizas frescas y elaboradas, flores, etc.) para los mercados internacionales, la carne, los productos de la acuicultura y los productos orgánicos, requieren el fortalecimiento de las actividades agrícolas primarias y de los mercados de insumos (semillas y abonos) y las actividades derivadas (procesamiento, comercialización y control de calidad). La explotación del aumento del valor añadido, el procesamiento con uso intensivo de tecnología y la integración en las cadenas de valor brindan oportunidades de diversificación y adición de valor.

23. En cuarto lugar, el desarrollo basado en la agricultura permite explotar nuevas oportunidades generadas por las recientes variaciones en la relación de intercambio y evitar dificultades en materia de desarrollo asociadas a la especialización y la fabricación de productos de gama baja¹¹. El rápido crecimiento de la demanda ha propiciado un incremento de los precios de los productos agrícolas y los minerales, mientras que el creciente suministro de productos manufacturados, principalmente por parte de un creciente número de países en desarrollo a bajo coste, ha dado lugar a una disminución de los precios relativos de los productos manufacturados (gráfico 6). La subida de los precios, la demanda de alimentos en los mercados regionales y la demanda cada vez más dinámica de productos de valor elevado impulsan la producción agrícola porque los agricultores consideran que la inversión es lucrativa.

Gráfico 6

**Relación de intercambio de grupos seleccionados de países,
2000 = 100 (2000-2009)**



Fuente: UNCTADstat.

* TDR: *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*.

24. En quinto lugar, el desarrollo del sector agrícola generará toda una serie de externalidades positivas que contribuirán a sostener el empleo rural, la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria y de los medios de subsistencia, lo cual hace más recomendables las intervenciones en apoyo del desarrollo y el comercio en el sector agrícola. Ahora bien, si la aplicación de esas medidas es deficiente, se pueden generar

¹¹ UNCTAD (2009). *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2009*. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: S.09.II.D.16. Nueva York y Ginebra.

también externalidades negativas, como el deterioro del suelo y el agua y las emisiones de gases de efecto invernadero, que deben afrontarse con intervenciones apropiadas.

1. Comercio agrícola y seguridad alimentaria

25. La seguridad alimentaria sigue siendo un importante problema para muchos países en desarrollo. Hay 925 millones de personas desnutridas, en su mayoría en Asia y el Pacífico (62%) y en el África subsahariana (26%). Para conseguir la seguridad alimentaria es necesario ocuparse tanto de la oferta como de la demanda. El grado de confianza en el comercio es uno de los elementos fundamentales de las estrategias de seguridad alimentaria. Los desequilibrios alimentarios pueden resolverse con importaciones de alimentos y la seguridad alimentaria no depende, como tal, del equilibrio del comercio de alimentos de un país.

26. Sin embargo, la fuerte dependencia de las importaciones representa también un peligro. La producción local de alimentos básicos esenciales es importante, en especial cuando apenas se comercia con el producto (por ejemplo, la mandioca en África) y cuando el acceso material a los alimentos resulta difícil, en particular en regiones poco conectadas con los mercados. Por ejemplo, los costes de comercialización en el África subsahariana pueden representar el 70% del valor al por menor debido a la mala calidad de las conexiones. Los precios internacionales elevados y su variabilidad corroboran también la necesidad de una mayor autosuficiencia. Las restricciones a la exportación que imponen algunos de los principales productores afectan también a la fiabilidad del suministro externo de alimentos.

2. Beneficios ambientales y sociales

27. Además, la agricultura tiene varios fines económicos, sociales y ambientales, como la prevención de la migración del campo a la ciudad, el empleo en las zonas rurales, el empoderamiento de la mujer y la conservación de la biodiversidad y la tradición. Esos efectos externos justifican subvenciones e impuestos específicos en la agricultura como políticas económicamente eficientes para los países en desarrollo. Es posible amplificar las externalidades positivas por medio de una agricultura sostenible¹².

Recuadro 1

La agricultura sostenible permite a los pequeños agricultores aumentar sus beneficios. Se basa en técnicas que comprenden la rotación de los cultivos, el uso de abono orgánico y la lucha contra las plagas por medios biológicos a fin de aumentar la productividad del suelo, y requiere insumos menos costosos (semillas modificadas genéticamente, productos agroquímicos). La producción precisa más mano de obra, lo cual tiene repercusiones positivas en el empleo y la reducción de la pobreza. Un estudio confirma que se trata de un enfoque apropiado desde el punto de vista económico con efectos positivos en la seguridad alimentaria, el medio ambiente y el empleo que permite a los pequeños agricultores no estar a merced de los aumentos de precios de los insumos (UNCTAD/PNUMA, *Organic Agriculture and Food Security in Africa*, 2008).

¹² Hoffmann (2010). *Assuring Food Security in Developing Countries under the Challenges of Climate Change*

C. Hacia nuevas estrategias de desarrollo basadas en la agricultura

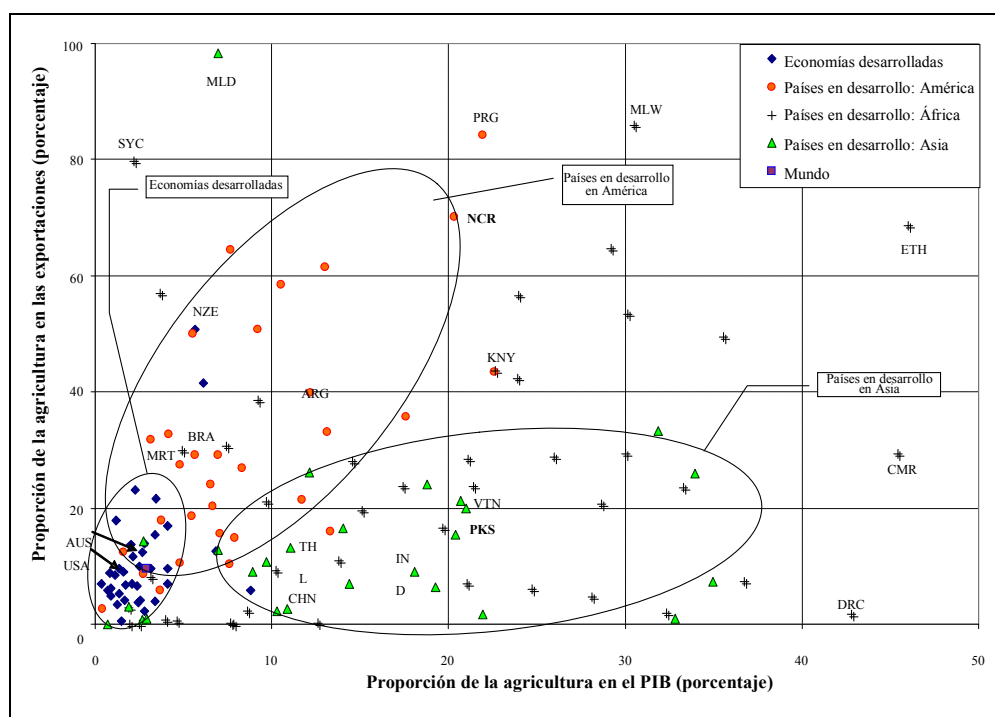
28. A fin de aprovechar el considerable potencial de desarrollo agrícola y las oportunidades prometedoras que ofrece la evolución reciente de la economía es necesario contar con estrategias coherentes de comercio y desarrollo agrícolas. Esas estrategias pueden variar de un país a otro en función de sus recursos y las características de sus actividades agrícolas.

29. En el gráfico 7 se representan los países según la proporción de su agricultura en el PIB y en las exportaciones de mercancías. La mayoría de los países desarrollados se concentran en el ángulo inferior izquierdo. Los países de América Latina y Asia forman grupos en los que América Latina muestra una mayor especialización en las exportaciones de productos agrícolas y Asia una mayor contribución al PIB. Los países de África no muestran una pauta clara.

Gráfico 7

Proporción de la agricultura en el PIB y las exportaciones de mercancías (promedio de 2007-2009)

(En porcentaje)



Fuentes: UNCTAD, sobre la base de UNCTADstat, y el IDM del Banco Mundial.

30. La utilización de una tipología amplia de países permite evaluar los diversos papeles que puede desempeñar la agricultura en el comercio y en el desarrollo (cuadro 3):

a) Los "exportadores diversificados de productos agrícolas" son exportadores competitivos de productos agrícolas que suelen competir con los exportadores de países desarrollados en el mercado mundial (por ejemplo, América Latina), especialmente en los productos alimentarios (cereales, carne), algunos cultivos comerciales tropicales (café, azúcar, bananas, flores cortadas) y algunos productos elaborados. Suelen ser exportadores netos de alimentos y tratan de basarse en una agricultura competitiva para promover el crecimiento de la productividad.

b) Los "exportadores diversificados de productos no agrícolas" suelen dotarse de estructuras de producción diversificadas y las exportaciones se concentran en los productos manufacturados (por ejemplo, el Asia Oriental y Sudoriental). Una de las principales preocupaciones es conseguir un acceso estable a las materias primas alimentarias y agrícolas para su elaboración. La agricultura puede seguir absorbiendo gran parte de la mano de obra y la disparidad de ingresos entre las zonas rurales y urbanas puede ser elevada.

c) Los "exportadores agrarios de productos agrícolas" suelen a ser economías de renta baja basadas en la agricultura que exportan cultivos comerciales tradicionales (por ejemplo, café, té y cacao), muchas veces en el marco de planes preferenciales, mientras que gran parte de la población se dedica a la pequeña agricultura para producir alimentos menos comercializados. Suele tratarse de importadores netos de alimentos y tienen poca seguridad alimentaria. Una de las principales dificultades reside en mejorar su competitividad y promover la elaboración de los productos básicos, afrontando siempre los problemas de seguridad alimentaria. La productividad agrícola suele ser baja.

d) Los "exportadores agrarios de productos no agrícolas" son países de renta baja especializados muchas veces en la exportación de minerales o manufacturas ligeras. Aunque la mayoría de la mano de obra se concentra en la agricultura, suelen ser importadores netos de alimentos. La diversificación ocupa un lugar muy importante en los objetivos nacionales de desarrollo. El aumento de la capacidad productiva en la agricultura y del empleo en las zonas rurales resulta esencial para la seguridad alimentaria, la subsistencia y la seguridad de los medios de vida.

Cuadro 3

Tipología de exportadores de productos agrícolas

	<i>Proporción de la agricultura en el PIB</i>		
	<i>Baja</i>	<i>Alta</i>	
Proporción de la agricultura en las exportaciones	Alta	a) Exportadores diversificados de productos agrícolas	c) Exportadores agrarios de productos agrícolas
	Baja	b) Exportadores diversificados de productos no agrícolas	d) Exportadores agrarios de productos no agrícolas

31. Aunque las necesidades varían de un país a otro, cabe distinguir algunas tendencias generales en relación con las estrategias de desarrollo basadas en la agricultura. El comercio desempeña un papel fundamental. Para conseguir un crecimiento agrícola basado en las exportaciones es necesario tener acceso a los mercados. La fiabilidad de las importaciones de alimentos y las oportunidades para promover la producción reviste también mucha importancia. El aumento de la productividad agrícola es esencial para la transformación estructural. Es importante incrementar las inversiones (AOD, inversión extranjera directa, movilización de recursos nacionales) y recibir apoyo del Estado (servicios de extensión, acceso a insumos e infraestructura). El fomento de la producción y la competitividad de los pequeños productores y de los agricultores de subsistencia redundan positivamente en la reducción de la pobreza y en la seguridad alimentaria. El apoyo a la producción de alimentos para el consumo local y el acercamiento de los pequeños productores a los mercados regionales reducen la dependencia de las importaciones de alimentos y crean el empleo. Un modo de aumentar la productividad es buscar medios de producción sostenibles.

III. Comercio y políticas agrícolas

A. Comercio agrícola

32. El comercio es importante en la agricultura porque se trata de un sector relativamente muy comercial. Más de la mitad de la producción mundial se exporta (el 52%, frente al 28% de los bienes y servicios), con una oscilación que va de tan solo el 7% de la producción mundial de arroz al 80% del café verde. En 2009, el valor del comercio agrícola alcanzó los 1,2 billones de dólares, ese decir el 9,6% del comercio mundial de mercancías. En los países en desarrollo, la agricultura representa una proporción más reducida (8%) de sus exportaciones totales de mercancías, ya que aumentan más rápidamente las exportaciones de productos industriales, con la notable excepción de América Latina. La proporción correspondiente a los países en desarrollo de las exportaciones mundiales de productos agrícolas aumentó del 31% en 2000 al 36% en 2009 gracias al incremento de las exportaciones de América Latina. El Brasil, China y la Argentina figuran entre los principales exportadores. Como fuente de ingresos de exportación, la agricultura es importante sobre todo para los países de América Latina y el África subsahariana (por ejemplo, el 89% en el Paraguay y el 84% en Etiopía).

Cuadro 4

Principales comerciantes de productos agrícolas (cuota del comercio mundial, 2009)

(En porcentaje)

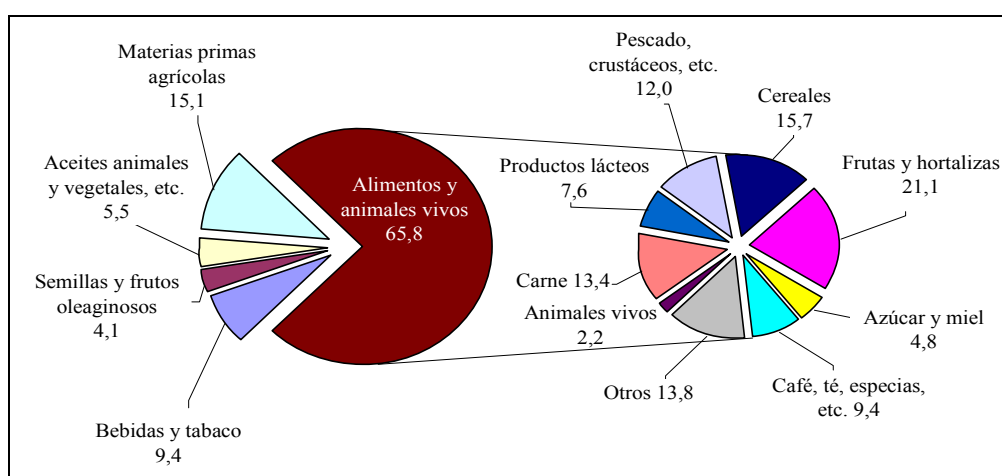
<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>		
Estados Unidos	15,2	UE*	17,9
UE*	14,1	Estados Unidos	12,8
Brasil	7,4	China	9,8
Canadá	5,6	Japón	8,6
China	5,2	Federación de Rusia	3,7
Argentina	3,6	Canadá	3,6
Tailandia	3,6	República de Corea	2,7
Indonesia	3,2	México	2,6
Total mundial*			784.000 millones de dólares

Fuente: UNCTAD, sobre la base de la OMC.

* Excluido el comercio intracomunitario.

33. La agricultura incluye productos alimentarios y no alimentarios, materias primas y productos elaborados, bebidas y fibras. Los alimentos son la partida más grande de la agricultura y representan el 66% de las exportaciones agrícolas mundiales, siendo las hortalizas y las frutas, los cereales y la carne las principales subcategorías (gráfico 8).

Gráfico 8
Composición de las exportaciones agrícolas mundiales, 2009
 (En porcentaje)



Fuente: UNCTADstat.

34. El comercio varía considerablemente según el producto. Los cultivos alimentarios básicos (arroz, trigo y maíz) se producen sobre todo para cubrir el consumo nacional. Los productos alimentarios de exportación (café, té, cacao, bananas y algunos productos hortícolas) y los productos no alimentarios (caucho, algodón y cultivos utilizados para la producción de biocombustibles) se cultivan sobre todo como fuente de ingresos.

35. Las pautas de la especialización agrícola son cada vez más divergentes (gráfico 9). Las exportaciones agrícolas netas de América Latina han aumentado considerablemente desde 1980, mientras que Asia y África han experimentado una reducción paulatina de su posición como exportadores netos. América Latina se ha especializado cada vez más en la agricultura desde el año 2000 y Asia en las manufacturas. Ello implica también una creciente contribución de las exportaciones agrícolas netas al crecimiento para América Latina y una mayor dependencia de las importaciones para el consumo de alimentos en Asia. El examen de las posiciones comerciales netas de determinadas subcategorías de alimentos por región revela que la mayoría de los países en desarrollo (con excepción de América del Sur y el Asia Meridional y Suroriental) importan cereales para el consumo interno, muchas veces con los ingresos procedentes de cultivos comerciales tropicales y de productos hortícolas (cuadro 5)

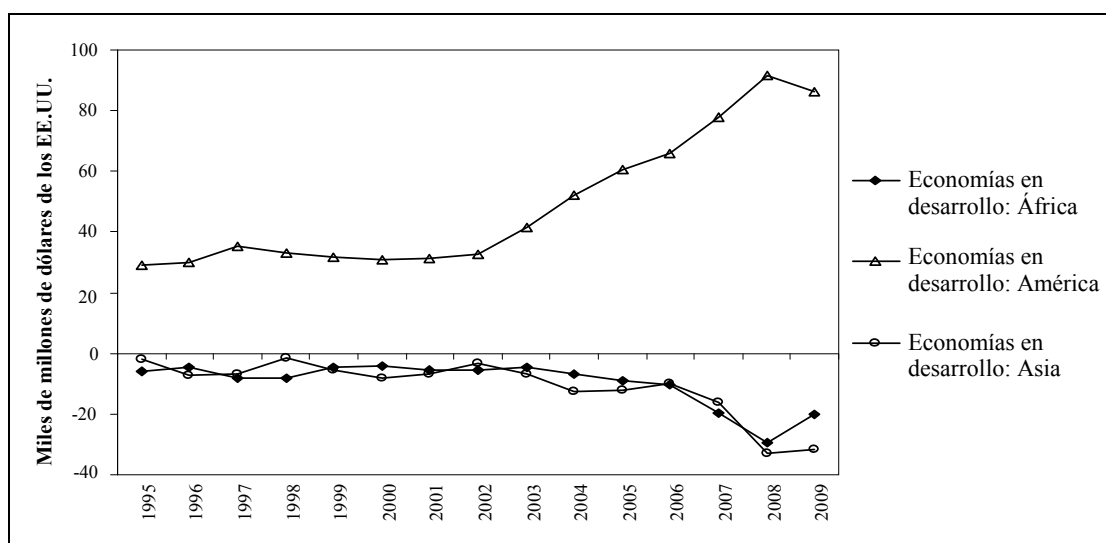
Cuadro 5
Balanza comercial de productos agrícolas seleccionados como porcentaje de las exportaciones totales, por región, 2009
 (En porcentaje)

	Cultivos comerciales	Cereales	Horticultura
Países desarrollados	0,7	1,0	0,7
Países en desarrollo	1,5	-1,4	1,3
Países en desarrollo: África	4,5	-9,4	1,8
Países en desarrollo: América	9,4	-1,2	5,8
Países en desarrollo: Asia	-0,2	-0,6	0,5

Fuente: UNCTADstat.

Gráfico 9

Balanza comercial de productos agrícolas de los países en desarrollo, por región, en miles de millones de dólares (1995-2009)



Fuente: UNCTADstat.

36. Algunos productos agrícolas muestran un gran dinamismo en las exportaciones. Las exportaciones de productos elaborados y de valor elevado (productos hortícolas, carne, bebidas tropicales, cultivos especiales, peces y semillas oleaginosas) han superado muchos otros productos agrícolas debido al aumento de los ingresos en mercados emergentes, los cambios en el estilo de vida y la demanda de biocombustibles (cuadro 6). Por ejemplo, las exportaciones de flores cortadas procedentes de países en desarrollo se multiplicaron por diez entre 2000 y 2009. Los alimentos elaborados han sido especialmente dinámicos, impulsados por los productos pesqueros elaborados y las frutas en conserva, producidos en cadenas de valor que muchas veces están dirigidas por empresas transnacionales (ETN). La información disponible apunta a una creciente participación de los países de renta media en particular (por ejemplo, la Argentina, el Brasil y Malasia) en esas exportaciones. Dado que las últimas etapas de la elaboración de los alimentos suelen requerir mucha mano de obra y las repercusiones indirectas parecen ser superiores a las de las manufacturas tradicionales, la elaboración de alimentos ofrece posibilidades de desarrollo que pueden facilitar la producción de productos aún más sofisticados. Esos sectores con gran densidad de mano de obra suelen estar muy protegidos en los mercados de los países desarrollados.

Cuadro 6

Categorías de productos agrícolas con mejores resultados para los países en desarrollo

(Tasa media porcentual de crecimiento 1995-2009)

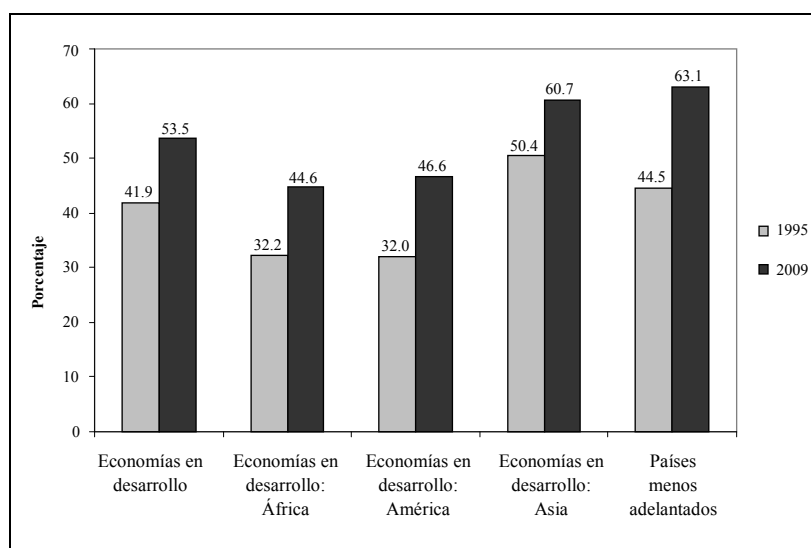
Carne, despojos cárnicos comestibles, salados, secados	20,7
Queso y cuajada	17,0
Semillas oleaginosas	13,6
Carne de ganado bovino, fresca, refrigerada, congelada	12,3
Maíz	11,8

Fuente: UNCTADstad.

37. La estructura del mercado, incluida la competencia, es un factor importante que influye en la medida en que los beneficios de los productores de los países en desarrollo se derivan de su participación en las cadenas de valor internacionales. Si bien la agricultura tradicional en pequeña escala es la forma más común de producción en la mayoría de los países en desarrollo, estos se enfrentan a una mayor concentración en los mercados de producción y de distribución y venta en la cadena de valor. En la fase de distribución y venta, los supermercados, así como los comerciantes mayoristas o los elaboradores de productos agrícolas, se han convertido en los principales compradores de sus productos. En la actualidad, los supermercados representan el 60% de todas las ventas al por menor en algunos países de América Latina. En la fase de la producción, el mercado de semillas y abonos está también dominado por unas pocas empresas transnacionales. Por ejemplo, los cinco principales productores de semillas controlan el 57% del mercado mundial. Ello ha creado una gran diferencia entre los precios a nivel mundial y nacional. Los productores de café, por ejemplo, perciben un 10% del precio de venta al por menor, proporción que era de un tercio en los años noventa. Por consiguiente, el valor añadido que corresponde a los países en desarrollo, disminuyó de alrededor de un 60% en los años setenta a menos del 30% en 1998-2000¹³.

38. El comercio Sur-Sur, cuyo crecimiento es muy rápido, ofrece una posible vía para aumentar las ganancias de las exportaciones agrícolas. El comercio agrícola Sur-Sur supera las exportaciones Sur-Norte en 45.000 millones de dólares y ha experimentado un crecimiento dinámico, pasando del 42% al 54% entre 1995 y 2009 (gráfico 10). La demanda agregada de importaciones agrícolas de los países en desarrollo aumentó un 145%, superando con creces el incremento de la demanda de los países desarrollados (69%).

Gráfico 10

Comercio agrícola Sur-Sur, por región

Fuente: UNCTADstat.

39. A pesar de la importancia bien sabida del comercio para satisfacer la demanda interna de alimentos, la dependencia de las importaciones sigue siendo motivo de preocupación en muchos países en desarrollo. La globalización y la liberalización de la agricultura han inducido a muchos países en desarrollo a especializarse cada vez más en los

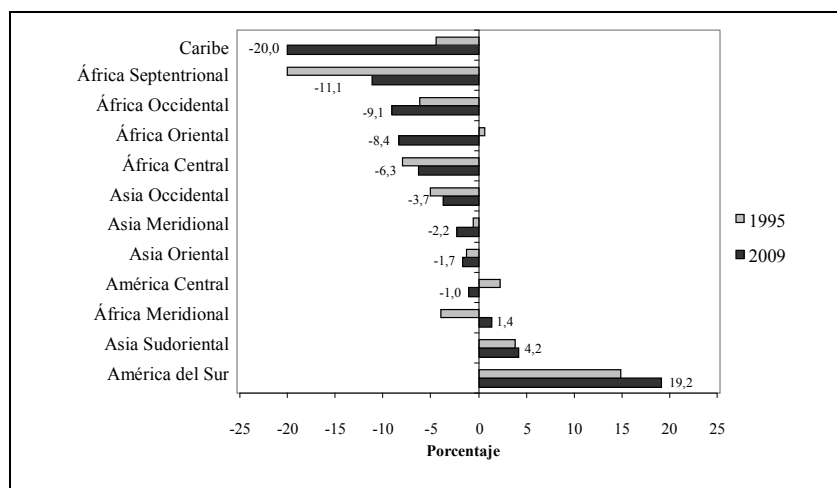
¹³ Banco Mundial (2007).

cultivos de exportación (cuadro 5). Solo 3 de las 12 regiones de países en desarrollo del gráfico 11 tienen una balanza comercial neta positiva en lo que respecta a los alimentos básicos. Todas las subregiones de África dependen en gran medida de las importaciones, oscilando entre el 6% y el 9% de las exportaciones totales de mercancías con la excepción del África Meridional (gráfico 11), donde el excedente ascendió al 19%.

Gráfico 11

Relación entre las exportaciones netas de alimentos básicos y las exportaciones totales (1995 y 2009)

(En porcentaje)



Fuente: UNCTADstat.

B. Políticas que afectan al comercio agrícola

40. La agricultura sigue siendo uno de los sectores de la economía que más distorsiones experimenta, con un nivel considerable de protección (cuadro 7), en especial en comparación con los aranceles impuestos a los productos no agrícolas. Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo aplican aranceles relativamente elevados a los cereales, los cultivos, la carne y el ganado, en parte para proteger la producción local (cuadro 8). Esta preocupación se manifiesta en particular en los países desarrollados en lo que se refiere a la carne y los productos lácteos. Los países desarrollados aplican una protección relativamente baja a las frutas y hortalizas, dado que muchos de esos productos no se producen a nivel local. Los países en desarrollo tienden a proteger más los alimentos elaborados, así como los productos pesqueros, en parte para apoyar la adición de valor dentro del sector de la agricultura y aprovechar el rápido crecimiento de los sectores pesqueros.

Cuadro 7

Aranceles consolidados y aplicados

		Consolidados	Aplicados
Agricultura	Países desarrollados	38	34
	Países en desarrollo	61	25
Otros sectores	Países desarrollados	4	3
	Países en desarrollo	20	13

Fuente: UNCTAD-TRAINS.

Cuadro 8
Aranceles aplicados a las exportaciones de los países en desarrollo, por grupo de productos

<i>Importadores</i>	<i>Desarrollados</i>	<i>En desarrollo</i>
Cereales y cultivos	12,27	12,30
Carne y ganado	27,41	12,55
Frutas y hortalizas	7,97	15,01
Alimentos elaborados	9,76	16,65
Pescado	2,08	10,12

Fuente: GTAP-8 (2010).

41. Los aranceles medios ocultan las crestas arancelarias y la progresividad arancelaria, que distorsionan de especial manera el comercio. Los aranceles pueden ser muy elevados (por ejemplo, superiores al 500%) para algunos de los principales productos alimentarios como la carne, el azúcar, los productos lácteos, los cereales y el tabaco, y tienden a ser más elevados para los productos elaborados que para los productos sin elaborar. Ello desalienta la exportación de productos elaborados y, por tanto, las actividades de mayor valor añadido e influye en algunas cadenas de producción como las del café, el cacao, las semillas oleaginosas, las hortalizas y las frutas. Por ejemplo, los aranceles de los productos derivados del café en la UE y los Estados Unidos aumentan según el grado de elaboración (café en grano libre de impuestos frente a una tasa positiva de entre el 10% y el 20% para el café elaborado). La progresividad arancelaria explica en parte la concentración de las exportaciones de algunos países en desarrollo en los productos primarios de una cadena de valor. Las medidas no arancelarias, sobre todo las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y los obstáculos técnicos al comercio (OTC), suelen actuar como barreras al comercio agrícola.

42. Algunas de las subvenciones a la agricultura han introducido distorsiones considerables en los mercados agrícolas. Esas distorsiones afectan en particular a los productos lácteos, la carne, el azúcar y los cereales, en los que se concentran las ayudas de los países desarrollados. El 97% de los niveles finales de compromiso de la medida global de la ayuda va a parar a países de la OCDE. La "ayuda total para la agricultura", estimada por la OCDE, sigue indicando un nivel agregado de ayuda elevado de 384.000 millones de dólares en 2009, frente a una producción agrícola total de 992.000 millones. Hasta 2000, las subvenciones a la exportación estuvieron muy difundidas, pero desde entonces han ido disminuyendo. El reciente aumento de los precios de los productos básicos agrícolas ha reducido considerablemente el gasto efectivo.

IV. Contribución del sistema comercial internacional al desarrollo basado en la agricultura

43. La Ronda de Doha prosigue el proceso de reforma del comercio agrícola iniciado en la Ronda Uruguay. Dado que no se abordaron una serie de distorsiones y desequilibrios, se acordó un programa incorporado para proseguir las negociaciones a partir del año 2000. De este modo, la Ronda de Doha pretendía, sobre todo, corregir los desequilibrios, incluidas las dificultades de aplicación, y promover el proceso de reforma agrícola y la liberalización progresiva de los servicios (debían establecerse modalidades para la agricultura y presentarse ofertas iniciales en el sector de los servicios antes del 31 de marzo de 2003). La agenda de base amplia establecida para la Ronda, incluidos el AMNA y los "temas de Singapur", ha diluido, no obstante, la prioridad atribuida a la agricultura. Algunas

cuestiones sin resolver en las negociaciones, como los subsidios al algodón, indican los retos para el desarrollo que se derivan del proceso de reforma agrícola. Entretanto, el aumento del número de ACR es evidencia de su creciente importancia para la reglamentación del comercio agrícola.

44. Según el último análisis realizado por la UNCTAD, los beneficios potenciales para el bienestar mundial derivados de la Ronda en el sector de la agricultura ascenderán a unos 28.000 millones de dólares, que se distribuirán de manera dispar entre los diversos países (cuadro 9). Estos resultados han sido corroborados por otros estudios recientes. Los beneficios son mucho menores de lo previsto anteriormente y reflejan la liberalización que se está produciendo, así como hipótesis más realistas acerca del grado de liberalización. La mayor parte de los beneficios para el bienestar mundial irán a parar a países desarrollados muy protegidos como algunos de la UE y el Japón, donde los consumidores saldrán beneficiados. Muchos países de renta baja, especialmente países del África subsahariana y los PMA, posiblemente experimenten efectos negativos debido al aumento de los precios de mercado a nivel mundial de productos importados de regiones templadas y la erosión de las preferencias de los productos que exportan. La liberalización contribuye a que las exportaciones se correspondan con el aumento de las importaciones y la mayoría de las exportaciones adicionales de productos agrícolas posiblemente procedan de algunos países en desarrollo.

Cuadro 9

Efectos potenciales de la Ronda de Doha en la agricultura para el bienestar de algunos países seleccionados

(En millones de dólares de los Estados Unidos)

<i>Economía</i>	<i>Bienestar</i>
Argentina	734
Brasil	197
India	675
Indonesia	-177
África subsahariana	-960
Unión Europea	10 583
Japón	6 908
Estados Unidos	1 141
Países en desarrollo	4 977
PMA	-916
Países desarrollados	23 704

Fuente: UNCTAD.

A. Aumento del acceso a los mercados para incrementar las exportaciones, la producción y el empleo

1. Aranceles

45. Los países en desarrollo que no se benefician de las preferencias tratan de mejorar sus condiciones de acceso a los mercados para incrementar las exportaciones y beneficiarse de los precios más elevados. La fórmula actual de reducción arancelaria, o "fórmula estratificada" basada en recortes porcentuales (cuadro 10), posiblemente aumente los ingresos de exportación de los mayores exportadores de la Argentina, el Brasil y Sudáfrica

entre un 10% y un 21%. Los exportadores competitivos, como el Grupo de Cairns, son partidarios de un enfoque más ambicioso. Las excepciones implícitas en los recortes según la fórmula estratificada —"productos sensibles" que permiten reducciones arancelarias más flexibles para un número reducido de productos— representan una importante desventaja desde la perspectiva de los exportadores. Los productos que pueden ser considerados "productos sensibles" en los países desarrollados se corresponden con los que quieren exportar los países en desarrollo, como el arroz, la carne, el azúcar, determinados frutos y aceites, y tienden a atraer aranceles más elevados. Se estima que de esas excepciones restan aproximadamente un 10% de los beneficios potenciales del acceso a los mercados de los exportadores de países en desarrollo¹⁴. La relativa escasez de disposiciones sobre la progresividad arancelaria introduce otra limitación más: puede mantener la progresividad arancelaria existente, aunque algo más reducida.

Cuadro 10

Simulación de las reducciones arancelarias en la agricultura

(En porcentaje)

	<i>Consolidado</i>	<i>Nuevo consolidado</i>	<i>Reducción media</i>
Unión Europea	21,6	11,7	51,6
Estado Unidos	6,2	3,9	48,6
Japón	31,3	17,5	51,8
Brasil	35,4	23,0	34,4
China	15,7	11,9	20,9
India	114,6	66,2	39,8
Costa Rica	42,8	27,6	34,4
Côte d'Ivoire	14,9	11,6	21,9
Kenya	100,0	70,5	29,5
República de Moldova	12,5	12,5	0,0
Sudáfrica	41,2	25,5	34,3

Fuente: UNCTAD; excluidas las reducciones medias mínimas y máximas.

46. La principal preocupación de numerosos exportadores de cultivos comerciales tropicales tradicionales en el marco de regímenes unilaterales de preferencia es limitar la pérdida de cuota de mercado resultante de las reducciones de los derechos arancelarios NMF. Los márgenes de preferencia más bajos podrían incluso desplazar a algunos países del mercado por falta de competitividad (por ejemplo, el azúcar de Mauricio). Las posibles pérdidas de preferencia de los Estados ACP de resultados de una reducción de aranceles NMF de un 50% se estiman en torno a 1.000 millones de dólares anuales. Los países ACP han solicitado un período ampliado de aplicación para determinados productos, mientras que otros países en desarrollo que exportan productos similares a algunos países desarrollados en virtud del régimen NMF (países de América Latina) han tratado de conseguir recortes arancelarios más drásticos para algunos productos tropicales y de diversificación. Ambos han presentado listas de productos que contienen numerosas duplicaciones (por ejemplo, bananas, tabaco, flores cortadas, arroz y azúcar de caña). La forma de abordar esta cuestión tendrá repercusiones importantes para los dos grupos de países.

¹⁴ Vanzetti y Peters (de próxima publicación). *Do Sensitive Products Undermine Ambition?* UNCTAD.

47. Los PMA tratan de aprovechar las ventajas que se derivan de la iniciativa de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para lograr un mejor acceso en el marco de regímenes preferenciales. Desde la decisión de Hong Kong (China) de 2005, se han conseguido mejoras notables. Las líneas arancelarias restantes excluidas en el sector agrícola son un 15% en los Estados Unidos (los productos excluidos abarcan los animales vivos, los productos lácteos, la carne y el cacao) y un 2% en el Japón y el Canadá. Se ha calculado que si se amplía al 100% el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes aumentarán los ingresos generados por las exportaciones agrícolas, en particular para los exportadores de tabaco y arroz.

48. Los productos pesqueros constituyen uno de los sectores con un crecimiento más rápido, incluso en el caso de los Estados insulares pequeños y los países costeros menos diversificados. Las reducciones arancelarias en el sector de la pesca, como las que se buscan con el AMNA, mejorarían sobre todo el acceso a los mercados lucrativos de la UE y el Japón. Dado que muchos países se benefician de las preferencias existentes, si aumentara la liberalización del sector de la pesca se reduciría su margen de preferencia. Las disciplinas propuestas para las subvenciones a la pesca contribuirían a evitar la pesca excesiva y la pesca ilegal no declarada ni reglamentada, así como a lograr la igualdad de condiciones en el comercio pesquero y la pesca sostenible.

49. Otra vía para conseguir oportunidades de exportación es la que ofrecen cada vez más los ACR Norte-Sur, en particular para los países que no se benefician de preferencias unilaterales. Los ACR favorecen la eliminación de aranceles. Suele mantenerse una protección elevada de los productos "sensibles" en estos ACR. Un examen de diez ACR de la UE y los Estados Unidos con ACR de países de renta media muestra que los productos excluidos o sujetos a períodos de aplicación más largos en los mercados de los Estados Unidos y la UE son, sobre todo, los productos lácteos, la carne, el azúcar, los cereales, el tabaco, las hortalizas elaboradas y las frutas. Algunos ACR han abordado esos obstáculos de diversas maneras, como un programa incorporado de renegociación, contingentes arancelarios preferenciales, la reducción o eliminación de aranceles de temporada o complejos y la compensación financiera. Por ejemplo, el Perú y Marruecos han obtenido de los Estados Unidos un acceso libre de derechos en virtud de contingentes arancelarios, la ampliación de los contingentes anuales y la posible eliminación de aranceles fuera de los contingentes para productos como el queso, la leche, la mantequilla, el azúcar, la carne de bovino, el maní, el tabaco y el algodón. Dado que los aranceles que se aplican al comercio Sur-Sur siguen siendo sustanciales en el sector agrícola (cuadro 8), la integración regional podría contribuir a desarrollar mercados agrícolas regionales viables y mejorar la seguridad alimentaria.

2. Las medidas no arancelarias (MNA)

50. La incidencia de las MNA es mayor en la agricultura que en el sector manufacturero y su magnitud es considerablemente superior a la de los aranceles. Los costos de cumplir las MNA en la agricultura son pues mayores que en otros sectores, especialmente para los pequeños abastecedores. Las exportaciones de productos agrícolas a la UE, por ejemplo, se enfrentan a una restricción estimada general de todas las MNA del 56%, mientras que la restricción arancelaria es del 22%. El aumento de la prevalencia de las cadenas de valor que afectan a determinados productos agrícolas ha propiciado una mayor incidencia de los obstáculos al acceso a los mercados que se derivan de normas privadas y prácticas contrarias a la competencia. Las normas privadas incluyen cada vez más normas de procesamiento además de las normas de producción, como los procedimientos sanitarios para la cosecha. Las investigaciones muestran que las normas privadas pueden inhibir más el comercio que las normas internacionales armonizadas.

51. La Ronda de Doha no se ocupa específicamente de las medidas sanitarias y fitosanitarias. El reconocimiento mutuo en un contexto regional sería muy importante para eliminar los obstáculos injustificables que figuran en la regulación de los países. Las disposiciones de los ACR Norte-Sur no prevén un reconocimiento mutuo inmediato y reflejan distintos niveles de capacidad reguladora entre las partes. La cooperación para el desarrollo puede resultar útil para facilitar el cumplimiento por parte de los países en desarrollo de las normas más estrictas de los países desarrollados. Las normas nacionales rigurosas de los países en desarrollo pueden suponer una ventaja competitiva a la hora de exportar a países desarrollados con unas condiciones estrictas, como en el caso de las exportaciones alimentarias de Tailandia a la UE.

52. Las indicaciones geográficas pueden ser un instrumento importante para la comercialización. Muchos países en desarrollo consideran la agenda de los ADPIC para ampliar una protección más sólida de las indicaciones geográficas a otros productos distintos de los vinos y licores como una oportunidad para promover las ventas mediante las indicaciones geográficas, mientras que otros países se oponen a ello. Algunos ACR han adoptado un enfoque innovador de los derechos de comercialización exclusivos reconocidos mutuamente para indicaciones geográficas específicas.

B. Prevención de los efectos negativos de la liberalización en la seguridad alimentaria y la pobreza

1. Medidas aplicadas a la importación

53. Una de las principales preocupaciones de los países en desarrollo es que el contenido, el ritmo y el nivel de la liberalización sean los adecuados. En la Ronda de Doha, existen distintos niveles de disposiciones sobre trato especial y diferenciado para los países en desarrollo en forma de reducciones arancelarias más leves. Los PMA están exentos de compromisos de reducción, mientras que algunas economías pequeñas y vulnerables están sujetas a reducciones arancelarias más flexibles. Los "productos especiales", que permiten a los países en desarrollo excluir algunos productos de la fórmula de reducción plena, pueden valorarse positivamente porque dan un mayor espacio de políticas para apoyar la producción local de alimentos básicos y el desarrollo rural en los países importadores netos de alimentos. Un posible inconveniente es la limitación que podrían plantear para otros exportadores agrícolas. Las investigaciones realizadas han revelado que seis de cada diez productos que podrían ser seleccionados como productos especiales, como el arroz, el maíz y el azúcar, se encuentran entre los productos más comercializados en el contexto Sur-Sur.

54. Dado que el efecto de la eliminación recíproca de los aranceles sería mayor para los países en desarrollo, el hecho de que el alcance y el ritmo de la liberalización sean los adecuados reviste más importancia si cabe en el contexto regional. Por ejemplo, en virtud del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), las importaciones alimentarias de México se cuadruplicaron con respecto a los niveles de 1994, mientras que se calcula que las subvenciones de los Estados Unidos al maíz, las habas de soja, el trigo, el algodón y el arroz cuestan a los productores mexicanos unos 1.400 millones de dólares al año¹⁵. Sin embargo, la capacidad de los países en desarrollo para acometer una liberalización más moderada y lenta se ve limitada por la condición establecida en el artículo XXIV del GATT relativa a "lo esencial de los intercambios comerciales", que muchas veces se interpreta como la exigencia de una liberalización del 90% del comercio en un período de diez años. Algunos países en desarrollo han propuesto en la OMC que se incorporen las disposiciones sobre trato especial y diferenciado en ese artículo, de modo que se prevea una "reciprocidad no plena" en el contexto regional. Los productos agrícolas

¹⁵ Wise (2009). *Agricultural dumping under NAFTA*, GDAE Working Paper N° 09-08.

son los principales productos excluidos de la liberalización, por ejemplo el 40% de todos los productos excluidos de los acuerdos de asociación económica provisionales¹⁶. Muchos ACR recientes en los que participan países de renta media han optado por una liberalización completa que abarca (casi) todos los productos. Los ACR también constan de un mecanismo para extender automáticamente una liberalización más profunda que puede adoptar una de las partes en un ACR con otra parte, como las cláusulas "de trato NMF con respecto a terceros" en los acuerdos de asociación económica provisionales entre los países ACP y los países de la UE, y disposiciones similares aplicadas a determinados productos agrícolas en los ACR con los Estados Unidos (por ejemplo, el arroz, la cebada, la carne de bovino y las aves de corral).

2. Medidas aplicadas a la exportación

55. Las recientes crisis alimentarias han puesto de relieve el papel de las restricciones a la exportación por los exportadores a fin de atenuar la escasez nacional de productos alimentarios, mientras que los importadores tratan de garantizar un acceso estable a los alimentos. Las restricciones a la exportación se han utilizado tradicionalmente con varios objetivos, como el fortalecimiento de la seguridad alimentaria, el fomento de los procesos de elaboración en el propio país y el incremento de la renta pública. Específicamente, los impuestos a la exportación han servido de instrumento de política industrial en los países en desarrollo y como medida para compensar la progresividad arancelaria en algunos mercados, y muchas veces se aplican principalmente a los productos agrícolas básicos. Por ejemplo, Indonesia aplicó un impuesto a la exportación de cacao en grano para apoyar su industria de elaboración del cacao. Las normas de la OMC permiten restringir las exportaciones para hacer frente a penurias alimentarias críticas y no prevén disciplinas para los impuestos a la exportación. En cambio, algunos ACR Norte-Sur recientes dejan poco margen a los países para recurrir a ese tipo de medidas. Los impuestos a la exportación están prohibidos en ACR recientes, y las medidas existentes deben ser eliminadas en un plazo preestablecido (por ejemplo, el azúcar de caña en el acuerdo de asociación económica provisional entre el CARIFORUM y la UE) o mantenerse en un nivel fijo. Algunos países han logrado conservar los impuestos a la exportación existentes (por ejemplo, Costa Rica con respecto a las bananas, el café y la carne en el TLC entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos).

C. Medidas para hacer frente a un aumento imprevisto de las importaciones con el fin de proteger la seguridad alimentaria

56. El mecanismo de salvaguardia especial para la agricultura que pueden utilizar los países en desarrollo está concebido como un instrumento que permite atenuar los efectos negativos de las importaciones en la producción nacional y la seguridad alimentaria. Permite a los países en desarrollo aumentar temporalmente los aranceles por encima de los tipos consolidados en respuesta a un incremento súbito de las importaciones o una caída de los precios. Los análisis realizados por la UNCTAD y la FAO revelan que los aumentos repentinos de las importaciones o las contracciones de los precios se producen con frecuencia. En el 34% de los casos examinados se observaron incrementos importantes de las importaciones (por encima del 40% de los niveles de base) y en el 12% de los casos se produjo una pequeña reducción de los precios (10%). Los detalles del instrumento son importantes porque influyen en su eficacia. La limitación del nivel de los aranceles correctivos puede debilitar la capacidad de los países de contrarrestar los aumentos súbitos de las importaciones si los tipos consolidados y aplicados están muy cerca entre sí y el

¹⁶ UNCTAD (2010). *Economic Partnership Agreements*.

incremento de las importaciones es acusado. Los exportadores del sector agrícola sostienen que un instrumento demasiado flexible podría anular las medidas previas de liberalización.

57. Los ACR prevén también medidas de salvaguardia que pueden ser específicas para la agricultura y activarse automáticamente o ser generales y aplicarse a todos los sectores. Existen salvaguardias agrícolas automáticas en algunos ACR recientes de los Estados Unidos aplicables solamente a productos seleccionados como la carne de bovino, las aves de corral, los productos lácteos y el arroz, y disponibles para todas las partes. El mecanismo de salvaguardia puede ser activado por el precio o el volumen y básicamente permite aumentar los aranceles hasta los tipos NMF. Algunos ACR prohíben la aplicación de salvaguardias agrícolas compatibles con la OMC, y posiblemente de futuros mecanismos de salvaguardia especiales, al comercio entre las partes en un ACR. Si se aplican a futuros mecanismos de salvaguardia especiales, esas disciplinas podrían limitar considerablemente la capacidad de los países en desarrollo para contrarrestar los aumentos súbitos de las importaciones.

D. Eliminación de ventajas competitivas desleales en las exportaciones y los mercados internos

58. Dado que la OMC es el único lugar donde pueden negociarse las subvenciones a la agricultura, la imposición efectiva de disciplinas a ese tipo de subvenciones es un aspecto en el que la Ronda de Doha puede hacer una contribución clara. Se prevé que la reducción de las subvenciones haga aumentar los precios mundiales y las exportaciones de los países que no conceden subvenciones. Sin embargo, se espera que el efecto de la Ronda en cuanto a las reducciones de las ayudas nacionales y la eliminación de las subvenciones a la exportación sea mínimo debido a los bajos niveles de gasto efectivo. Por ejemplo, el monto de 14.500 millones de dólares que esperan conseguir los Estados Unidos tras la reducción sigue siendo superior a su gasto actual. Ello se debe a que los países que conceden subvenciones han acometido reformas para desvincular los pagos de la producción, de modo que la ayuda se clasifique como una ayuda del "compartimento verde" no distorsionadora del comercio. Las investigaciones demuestran que la ayuda del compartimento verde puede tener un efecto distorsionador en el comercio al crear incentivos para mantener tierras destinadas a la producción agrícola¹⁷.

59. Un ejemplo ilustrativo es el de las subvenciones al algodón. Muchos países en desarrollo, especialmente 20 PMA de África, tienen una elevada concentración de exportaciones de algodón. Debido al entorno desfavorable del mercado mundial del algodón, la cuota de producción de África ha disminuido del 8,8% en 2002/03 al 5,6% en 2007/08¹⁸. Los cuatro mayores países productores de algodón de África experimentaron una reducción de la producción del 50%. Las reducciones efectivas de las subvenciones al algodón, combinadas con los precios elevados recientes de este producto, podrían aumentar los ingresos de exportación en un 20% para el sector del algodón en África. El fortalecimiento de la capacidad productiva, por ejemplo mediante mejoras en la infraestructura y la tecnología, haría aumentar aún más los ingresos de exportación.

60. Cuando no se ha conseguido de inmediato una solución negociada, la solución de diferencias parece haber servido de vía alternativa para hacer frente a los efectos adversos de las subvenciones a la agricultura. Por ejemplo, las subvenciones de los Estados Unidos al algodón fueron impugnadas con éxito por el Brasil en 2003, cuando un grupo especial de la OMC consideró que las ayudas de los Estados Unidos generaban graves perjuicios al hacer disminuir de forma desleal los precios mundiales del algodón. Las subvenciones de

¹⁷ UNCTAD (2007). "Green Box Subsidies: A Theoretical and Empirical Assessment."

¹⁸ UNCTAD (2011). Concept Note, Reunión Panafricana sobre el Algodón.

la UE a la exportación de azúcar fueron impugnadas por Australia, el Brasil y Tailandia y se encontró que superaban sus niveles anuales de compromiso.

61. Dadas las reducciones limitadas de las subvenciones en los países desarrollados, es posible que se mantenga en gran medida el desequilibrio actual de las ayudas a la agricultura. La mayoría de los países en desarrollo no tienen *de facto* derecho a las medidas globales de ayuda, a diferencia de la mayoría de los países desarrollados. Si bien los países en desarrollo tienen flexibilidad para aplicar determinadas medidas de ayuda, suelen carecer de los recursos necesarios para utilizar efectivamente esa opción (cuadro 11). Es necesario adoptar unas reglas de juego uniformes. Disponer de espacio de políticas es importante ya que se está prestando cada vez más atención a las políticas de fomento de la producción nacional.

Cuadro 11

Instrumentos de política agrícola compatibles con la OMC para los países en desarrollo

<i>Instrumento</i>	<i>Base</i>
Sostenimiento de los precios, subvenciones a los insumos	Ayuda <i>de minimis</i> (10% del valor de la producción)
Inversiones y subvenciones a los insumos para los agricultores de renta baja y escasos recursos	Acuerdo sobre la Agricultura 6.2
Costos de comercialización (procesos de modernización) y transportes y fletes internos	Acuerdo sobre la Agricultura 9.4
Servicios generales (por ejemplo, investigación, formación, infraestructura, comercialización, extensión)	Compartimento verde
Seguros de los ingresos, ayuda alimentaria nacional, almacenamiento de existencias, ajuste estructural, asistencia regional	
Medidas directas desvinculadas de apoyo a los ingresos	

62. El desequilibrio inherente a los ACR entre la liberalización más profunda necesaria de las medidas en frontera y la falta de disciplinas para las subvenciones hace que la agricultura sea un sector especialmente complicado para los ACR. Los ACR recientes, como el concertado entre el CARIFORUM y la UE, incluyen algunas disciplinas para las subvenciones a la exportación, por ejemplo el compromiso de eliminar las subvenciones a las exportaciones destinadas a otras partes en los acuerdos, también con sujeción a la supresión de los aranceles de los asociados para los productos en cuestión.

V. Conclusión

63. Las estrategias de desarrollo basadas en la agricultura son un elemento importante de la transformación estructural, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza. El comercio de productos agrícolas desempeña un papel fundamental para mejorar la productividad y la seguridad alimentaria. Si se atienden las necesidades de los pequeños agricultores y los agricultores de subsistencia aumentan los beneficios en materia de seguridad alimentaria, empleo y reducción de la pobreza. Los gobiernos pueden

desempeñar un papel importante prestando mayor atención a la agricultura y movilizándolo recursos en ese sector. Es necesario que cada país determine en qué medida desea especializarse y alentar la producción local para obtener beneficios del comercio al mismo tiempo que promueve la seguridad alimentaria. El sistema comercial internacional debe centrarse más en aumentar el acceso a los mercados y la entrada de exportadores de países en desarrollo, además de reducir las distorsiones provocadas por las subvenciones. Debe crear un espacio para los países que necesitan fomentar la producción local. La Ronda de Doha debería dar resultados efectivos en el sector de la agricultura por tratarse de una piedra angular de su dimensión de desarrollo.
