



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
7 de julio de 2014
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

61º período de sesiones

Ginebra, 15 a 26 de septiembre de 2014

Tema 7 del programa provisional

Evolución del sistema de comercio internacional y sus tendencias desde una perspectiva de desarrollo

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

El comercio internacional puede facilitar en gran medida un desarrollo económico incluyente y sostenible. En particular, el comercio agrícola puede impulsar el crecimiento económico, la seguridad alimentaria y un desarrollo incluyente y sostenible para después de 2015. La Ronda de Doha de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) tenía el cometido de proseguir la reforma del comercio agrícola, liberalizando el acceso a los mercados, reduciendo considerablemente las subvenciones internas y aboliendo las subvenciones a la exportación.

Dada la concentración de la pobreza extrema en las zonas rurales de los países de bajos ingresos y la importancia del comercio agrícola para el empoderamiento económico y el empleo de la mujer, otorgar especial atención a la agricultura en el marco para el desarrollo después de 2015 contribuiría considerablemente a los esfuerzos para eliminar la pobreza extrema en 2015-2030.

Los acuerdos comerciales regionales, incluidos los acuerdos megarregionales que se están negociando, no contemplan muchos importantes aspectos del comercio agrícola, como las subvenciones internas y las subvenciones a la exportación, por lo que no pueden reemplazar el proceso multilateral.

La coincidencia de negociaciones multilaterales —la agenda para el desarrollo después de 2015 y la Ronda de Doha de negociaciones de la OMC (incluidas las decisiones aprobadas en la Novena Conferencia Ministerial celebrada en Bali (Indonesia) en 2013)— plantea una oportunidad única de establecer una coherencia política mundial que vincule estrechamente el comercio internacional con un desarrollo incluyente y sostenible. Tratar el comercio como una cuestión que atañe exclusivamente al sistema multilateral de comercio y las negociaciones comerciales multilaterales, como en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, no solo puede comprometer esa coherencia a nivel mundial sino también restar efectividad al comercio internacional como catalizador en el marco para el desarrollo después de 2015.

GE.14-07659 (S) 050814 060814



* 1 4 0 7 6 5 9 *

Se ruega reciclar



Introducción

1. El sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General se inaugurará el 16 de septiembre de 2014 y sus deliberaciones abarcarán la articulación de una agenda para el desarrollo después de 2015 y de objetivos de desarrollo sostenible¹. En el momento de preparar el presente documento, el Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, creado tras la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, estaba debatiendo un conjunto sustantivo de recomendaciones para la agenda para el desarrollo después de 2015. Se prevé que los objetivos de desarrollo sostenible que proponga el Grupo de Trabajo Abierto adopten la forma de un conjunto de objetivos, metas e indicadores esenciales para lograr la sostenibilidad económica, social y ambiental después de 2015. En los debates celebrados por el Grupo de Trabajo Abierto hasta junio de 2014 y en el documento preparado por sus Copresidentes —Introducción y objetivos y metas de desarrollo sostenible propuestos para la agenda para el desarrollo después de 2015— las cuestiones vinculadas con el comercio internacional se abordaron sobre todo en relación con el objetivo de fortalecer y mejorar los "medios de aplicación del desarrollo sostenible y la asociación mundial en su favor"².

2. No hay dudas de que el comercio internacional puede facilitar en gran medida un desarrollo económico incluyente y sostenible. Este concepto se formuló y fue objeto de aceptación general hace 50 años, cuando se creó la UNCTAD. El acta final del primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo dice lo siguiente: "El desarrollo amplio de un comercio internacional equitativo y mutuamente ventajoso sienta las bases para el establecimiento de relaciones de buena vecindad entre los Estados, contribuye a fortalecer la paz y una atmósfera de confianza y entendimiento mutuos entre los países, y promueve mejores niveles de vida y un progreso económico más rápido en todos los países del mundo"³. Al conectar a los productores y consumidores de los países en desarrollo con los mercados mundiales, el comercio —por conducto tanto de las exportaciones como de las importaciones— proporciona un canal esencial para la circulación de la financiación, la tecnología y los servicios necesarios para seguir mejorando la capacidad productiva de la agricultura, la industria y los servicios que son, a su vez, imprescindibles para la transformación estructural de las economías⁴.

3. En la práctica, el comercio internacional actúa como catalizador de un desarrollo incluyente y sostenible siempre que:

a) Aumente la capacidad de generar ingresos de la población de un país a un ritmo más rápido y/o en mayor medida que las actividades destinadas al mercado interno (esto es, cuando los precios internacionales de los productos y servicios sean más elevados que los nacionales) y/o que solo utilizan insumos disponibles en el país, incluidos los servicios;

b) Incremente las oportunidades de empleo y de ingresos de la población activa de un país, incluidos los grupos marginados vulnerables y las personas que viven en la pobreza extrema, tanto en las zonas urbanas como en las rurales;

¹ A/68/202.

² Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2014, *Introduction and proposed goals and targets on sustainable development for the post-2015 development agenda*, 2 de junio, puede consultarse en <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4044140602workingdocument.pdf> (consultado el 1 de julio de 2014).

³ UNCTAD, 1964, *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development*, vol. I (Nueva York, N° de venta 64.II.B.11, publicación de las Naciones Unidas).

⁴ TD/B/C.I/33.

c) Mejore el acceso a bienes, servicios y tecnología esenciales para el bienestar económico y social y la sostenibilidad ambiental.

4. A este respecto, cabe tener especialmente en cuenta las conclusiones convenidas por los Estados miembros de la UNCTAD en el sexto período de sesiones de la Comisión de Comercio y Desarrollo, que se celebró en mayo de 2014, en particular el reconocimiento de que "la importancia del comercio para el desarrollo debería reflejarse adecuadamente en la agenda para el desarrollo después de 2015 y en los objetivos de desarrollo sostenible, como elemento y catalizador fundamental para un crecimiento económico incluyente y un desarrollo sostenible"⁵.

5. La agricultura es esencial para lograr los objetivos de desarrollo, de la reducción de la pobreza y el empleo productivo a la sostenibilidad ambiental. Este tema se examina en la sección E del presente documento.

6. En este contexto —y teniendo en cuenta la investigación, los debates intergubernamentales y la asistencia técnica recientes de la UNCTAD— el presente documento se centra en el comercio agrícola por dos razones principales. En primer lugar, abordar el comercio agrícola sigue siendo un elemento esencial para la conclusión satisfactoria de la Ronda de Doha y la eficaz aplicación de la Ronda Uruguay de negociaciones de la OMC (esto es, del artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura). En segundo lugar, un mejor comercio de productos agrícolas puede ser fundamental para impulsar un desarrollo incluyente y sostenible para después de 2015.

7. En el presente documento se exponen las tendencias de las corrientes comerciales de productos agrícolas y las políticas en ese ámbito. A continuación, se examinan los vínculos entre la mejora de la viabilidad agrícola y la reducción de la pobreza, el empoderamiento de la mujer, la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental, todos pilares de la agenda para el desarrollo después de 2015. El análisis tiene por telón de fondo la realidad actual del sistema de comercio internacional, caracterizada por la creciente apertura de los mercados en el marco de acuerdos comerciales preferenciales que se celebran a nivel bilateral o regional (acuerdos comerciales regionales).

8. Se incluyen conclusiones con miras a facilitar el debate por los Estados miembros de este tema de la agenda.

I. Comercio agrícola, reducción de la pobreza y desarrollo sostenible

A. Tendencias del comercio agrícola internacional

9. Entre 2007 y 2012, la proporción de los productos agrícolas en el comercio mundial se mantuvo relativamente estable, en 8,3% del comercio total en 2007 y en 9,2% en 2012. En el gráfico 1 se presenta un desglose del comercio agrícola en cuatro corrientes comerciales en 2007 y 2012: de los países desarrollados a otros países desarrollados (Norte-Norte), entre países desarrollados y países en desarrollo (Norte-Sur y Sur-Norte) y de los países en desarrollo a los países en desarrollo (Sur-Sur). La parte correspondiente al comercio agrícola es mayor en la corriente comercial Norte-Norte, seguida por las corrientes Norte-Sur, Sur-Sur y, por último, Sur-Norte. La proporción de las exportaciones agrícolas en las corrientes Sur-Sur y Norte-Sur aumentó alrededor cuatro puntos porcentuales en cinco años, lo que indica un incremento de la demanda de productos agrícolas en el Sur. El crecimiento anual de comercio agrícola en el período que se examina

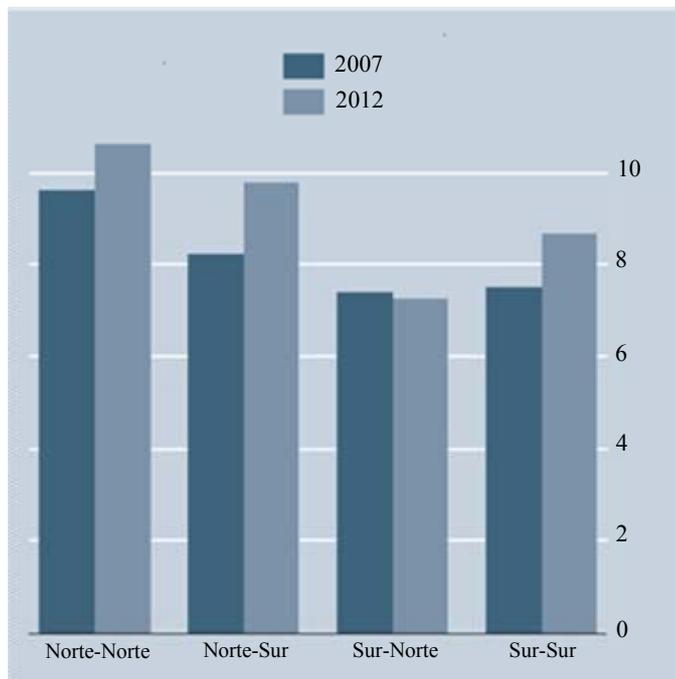
⁵ TD/B/C.I/35.

fue del 3,8% en la corriente Sur-Sur y de un notable 14,6% en la Norte-Sur, y en ambos casos superó la expansión del comercio no agrícola.

Gráfico 1

Proporción de la agricultura en el comercio total, por corriente comercial

(En porcentajes)



Fuente: Base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas, disponible en <http://comtrade.un.org/>, y cálculos de la secretaría de la UNCTAD.

10. La composición de los productos agrícolas comercializados en cada corriente es bastante diferente, como se muestra en el cuadro 1. En 2012, las exportaciones agrícolas Sur-Sur eran mayoritariamente de alimentos básicos como el azúcar, el arroz y el maíz, así como granos de soja, que en conjunto representaban el 21% del total de los productos agrícolas comercializados entre los países en desarrollo. En comparación con 2007, estos cultivos básicos ascendieron en la clasificación de los diez principales productos comercializados, reemplazando a las materias primas agrícolas, como la madera y los productos madereros. Por su parte, las diez principales exportaciones agrícolas Sur-Norte incluían productos comerciales como café, pescado, crustáceos y bananas, y su clasificación no había variado demasiado con respecto a 2007. En lo relativo a las exportaciones agrícolas Norte-Sur, la lista de los diez principales productos comprendía alimentos básicos como trigo, granos de soja, leche, algodón y maíz; casi todos estos recibían una elevada ayuda a la producción a nivel nacional. Los productos de alto valor relativo como vino, carne y queso representaban una gran proporción de las exportaciones agrícolas Norte-Norte.

Cuadro 1
Diez principales productos agrícolas exportados (al nivel de cuatro dígitos del Sistema Armonizado), por corriente comercial

(En porcentajes)

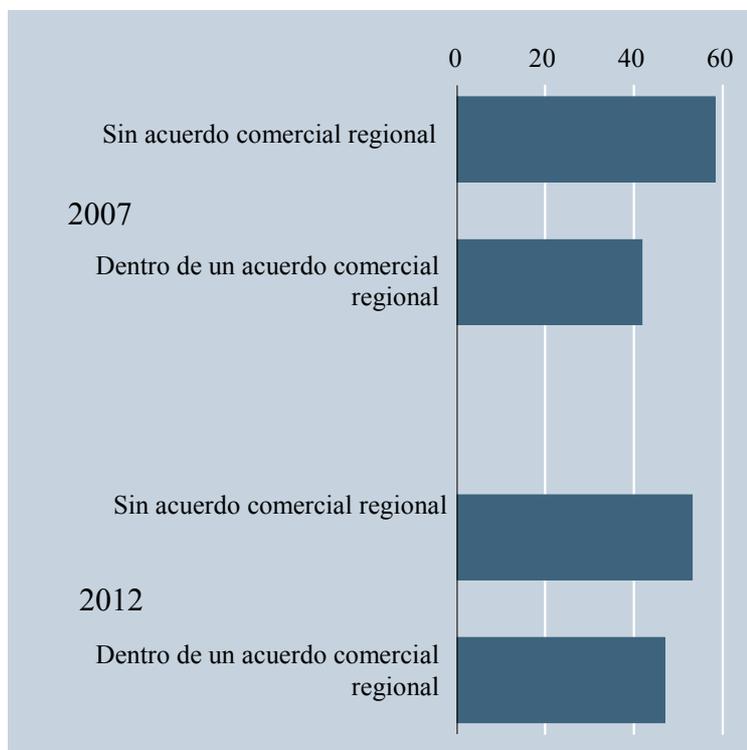
	<i>Sur-Sur</i>		<i>Sur-Norte</i>		<i>Norte-Sur</i>		<i>Norte-Norte</i>	
	<i>(Total de 440.000 millones de dólares de los EE.UU.)</i>		<i>(Total de 296.000 millones de dólares de los EE.UU.)</i>		<i>(Total de 313.000 millones de dólares de los EE.UU.)</i>		<i>(Total de 612.000 millones de dólares de los EE.UU.)</i>	
1	aceite de palma	7,0	café	6,7	trigo y morcajo	7,1	vino	3,8
2	granos de soja	5,6	caucho natural	3,8	granos de soja	7,1	carne (porcina)	3,4
3	azúcar de caña o de remolacha	4,6	crustáceos	3,6	leche y crema	4,1	quesos y requesón	3,4
4	caucho natural	4,0	residuos de aceites	3,5	algodón	3,2	pan, productos de pastelería y tortas	3,0
5	arroz	4,0	filetes de pescado	3,5	alimentos preparados	2,8	cigarros, cigarrillos, etc.	2,7
6	maíz	3,6	bananas	3,0	alcohol, destilados, licores	2,7	alcohol, destilados, licores	2,6
7	trigo y morcajo	3,2	aceite de palma	2,7	caucho sintético, etc.	2,7	chocolate	2,5
8	residuos de aceites	2,7	pescado preparado	2,5	maíz	2,7	madera aserrada o cortada	2,4
9	algodón	2,5	jugos de frutas	2,1	desperdicios y desechos de papel	2,5	alimentos preparados	2,4
10	pescado, congelado	2,1	granos de soja	2,1	madera aserrada o cortada	2,4	carne (bovina)	2,4
Total	39,4	33,6	37,3	28,4				

Fuente: Base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas, disponible en <http://comtrade.un.org/>, y base de datos del Sistema de Análisis e Información Comercial de la UNCTAD, disponible en <http://wits.worldbank.org/>.

11. Como se aprecia en el gráfico 2, el comercio de productos agrícolas también está creciendo rápidamente en el marco de los acuerdos comerciales regionales. Con el aumento del número de acuerdos de este tipo vigentes, la proporción del comercio agrícola mundial pasó del 45% al 51% del comercio total dentro de estos acuerdos entre 2007 y 2012. Las cifras correspondientes a los productos no agrícolas muestran una tendencia similar; el comercio dentro de los acuerdos comerciales regionales aumentó del 38% en 2007 al 43% en 2012. En ese período, dentro de los acuerdos comerciales regionales, el comercio agrícola registró un crecimiento más importante (8,2% anual) que el no agrícola (5,8% anual). Fuera de los acuerdos comerciales regionales, el comercio agrícola creció un 3,3% y el no agrícola un 2%.

Gráfico 2
Proporción del comercio agrícola dentro y fuera de los acuerdos comerciales regionales

(En porcentajes)



Fuente: Base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas, disponible en <http://comtrade.un.org/>, y cálculos de la secretaría de la UNCTAD.

B. Aranceles en el sector agrícola

12. En las últimas décadas, la liberalización arancelaria mundial ha dado lugar a una reducción de los derechos de aduana sobre los productos agrícolas, pero estos todavía siguen siendo, en promedio, relativamente altos: de un 4% en el caso de los productos animales y alimenticios a casi un 8% en el de los productos vegetales, como se observa en el gráfico 3 a). Una comparación de la restricción arancelaria en el Norte y en el Sur en 2012 revela que los derechos de aduana que aplican los países en desarrollo a los productos agrícolas siguen manteniéndose en un nivel superior, de entre un 10% y un 15%, como se aprecia en el gráfico 3 b).

Gráfico 3 a)
Índice de restricción arancelaria general, por sector económico
 (En porcentajes)

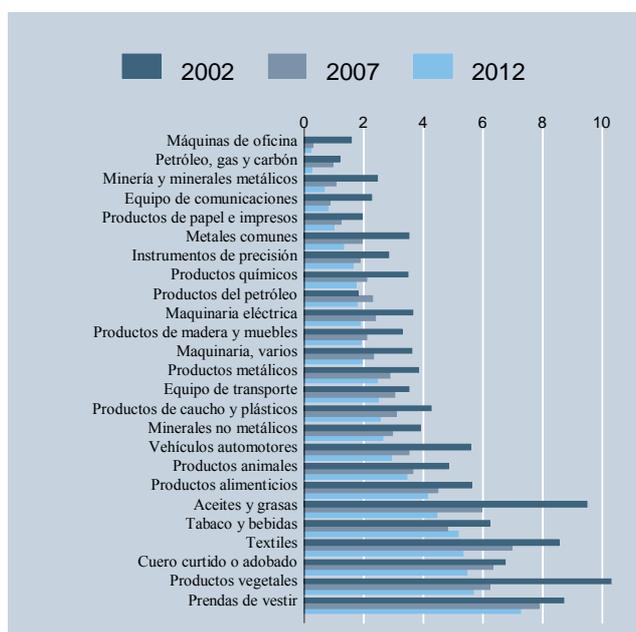
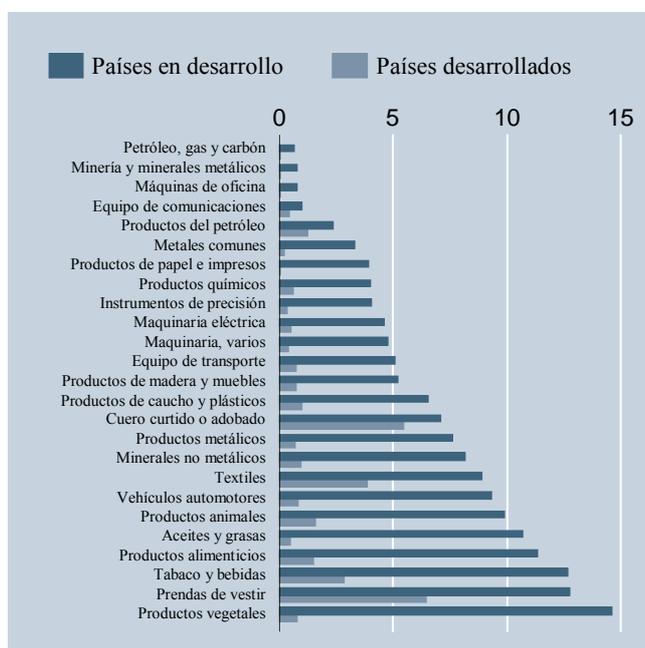


Gráfico 3 b)
Índice de restricción arancelaria general, en los países en desarrollo y los países desarrollados, por sector económico, 2012
 (En porcentajes)



Fuente: Base de datos del Sistema de Análisis e Información Comercial de la UNCTAD, disponible en <http://wits.worldbank.org/>, y cálculos de la secretaría de la UNCTAD.

Nota: El índice de restricción arancelaria general calcula el arancel uniforme que mantendría las importaciones totales de un país en el nivel actual cuando, en los hechos, el país aplica diferentes aranceles a diferentes productos.

13. Las tasas de nación más favorecida aplicadas a los productos agrícolas varían considerablemente según la corriente comercial. En el cuadro 2 se presentan los promedios —simples y ponderados por comercio— de los aranceles agrícolas que diferentes grupos de países aplican a las exportaciones de diversos orígenes. Cuando se mide como un promedio simple, el nivel más alto de protección agrícola es el impuesto por los países menos adelantados a las exportaciones de otros países menos adelantados. En el caso de los aranceles que aplican los países de ingresos altos a las exportaciones agrícolas de los países menos adelantados y los países en desarrollo, el promedio simple es relativamente menor, pero la variabilidad o la dispersión es significativa, de 17,8% y 16,8% respectivamente. Esto se debe a la alta incidencia de picos arancelarios y progresividad arancelaria en los países de ingresos altos, como se ilustra en el cuadro 3.

Cuadro 2

Tasas de nación más favorecida aplicadas a los productos agrícolas

(En porcentajes)

		2007			2012		
		Exportadores			Exportadores		
		Países de ingresos altos	Países menos adelantados	Países en desarrollo	Países de ingresos altos	Países menos adelantados	Países en desarrollo
Promedio simple	Países de ingresos altos	3,7	3,4	6,7	4,2	3,4	4,1
	Países menos adelantados	16,5	15,6	15,9	15,8	18,0	16,3
	Países en desarrollo	15,2	15,4	14,2	12,7	9,4	12,1
Promedio ponderado por comercio	Países de ingresos altos	2,0	5,2	13,8	1,1	5,2	4,3
	Países menos adelantados	11,9	13,4	10,0	10,3	18,4	10,5
	Países en desarrollo	14,2	22,1	14,2	13,8	6,5	12,6
Variabilidad de los promedios simples (desviación típica)	Países de ingresos altos	5,3	17,8	44,6	5,5	17,8	16,8
	Países menos adelantados	10,3	9,9	10,6	9,4	9,5	9,9
	Países en desarrollo	21,0	23,5	18,6	17,4	11,8	13,8

Fuente: Base de datos del Sistema de Análisis e Información Comercial de la UNCTAD, disponible en <http://wits.worldbank.org/>, y cálculos de la secretaria de la UNCTAD.

Cuadro 3
Picos arancelarios y progresividad arancelaria en países de ingresos altos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos^a

(En porcentajes)

	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Picos arancelarios^b								
Todos los productos	9,2	9,5	9,3	9,0	8,9	8,8	9,3	9,7
Productos agrícolas	33,4	37,6	37,4	37,5	36,5	34,6	36,3	36,0
Productos no agrícolas	3,1	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2	2,3	2,5
Progresividad arancelaria^c								
Todos los productos	1,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	-0,4
Productos agrícolas	12,6	10,7	11,2	11,8	11,2	9,8	11,2	10,0
Productos no agrícolas	2,1	1,6	1,3	1,4	1,4	1,2	1,2	0,3

Fuente: Base de datos del Sistema de Análisis e Información Comercial de la UNCTAD, disponible en <http://wits.worldbank.org/>, base de datos del Mapa de Acceso a los Mercados del Centro de Comercio Internacional, disponible en <http://www.macmap.org/>, y cálculos de la secretaría de la UNCTAD.

^a Los valores indicados son promedios.

^b Proporción, en el arancel de aduanas de nación más favorecida de un país, del total de las líneas arancelarias con tasas superiores al 15%.

^c Diferencia, en puntos porcentuales, entre los aranceles aplicados a los productos terminados (o totalmente elaborados) y las materias primas. Antes de agregar los datos de los países se calcula el promedio del país como el promedio simple de los aranceles medios del nivel de seis dígitos del Sistema Armonizado.

14. Las comparaciones entre las tasas arancelarias preferenciales que figuran en el cuadro 4 revelan que los acuerdos comerciales regionales negociados entre 2007 y 2012 redujeron considerablemente los aranceles agrícolas. No obstante, el arancel medio ponderado por comercio impuesto por los países de ingresos altos a las exportaciones de los países menos adelantados (5,9%) es mucho más elevado que el promedio simple (0,8%), lo que indica que una significativa proporción de las exportaciones agrícolas de los países menos adelantados aún no se ha liberalizado plenamente, ni siquiera dentro del sistema de preferencias. Al igual que en el caso de la mayoría de los aranceles de nación más favorecida, la dispersión de los promedios simples de los aranceles que imponen los países de ingresos altos a las importaciones agrícolas procedentes de países menos adelantados y países en desarrollo supera los valores correspondientes a los demás grupos.

Cuadro 4
Tasas arancelarias preferenciales sobre los productos agrícolas
 (En porcentajes)

			2007			2012		
			<i>Exportadores</i>			<i>Exportadores</i>		
			<i>Países de ingresos altos</i>	<i>Países menos adelantados</i>	<i>Países en desarrollo</i>	<i>Países de ingresos altos</i>	<i>Países menos adelantados</i>	<i>Países en desarrollo</i>
Promedio simple	Importadores	Países de ingresos altos	0,3	1,3	2,5	0,2	0,8	2,5
		Países menos adelantados	9,9	0,7	7,4	..	0,9	3,3
		Países en desarrollo	5,4	0,8	1,7	4,0	0,3	1,5
Promedio ponderado por comercio	Importadores	Países de ingresos altos	0,1	18,3	3,4	0,1	5,9	2,9
		Países menos adelantados	8,8	0,7	6,4	..	0,3	5,2
		Países en desarrollo	8,6	0,6	1,7	3,2	0,1	1,5
Variabilidad de los promedios simples (desviación típica)	Importadores	Países de ingresos altos	2,3	32,5	29,0	2,2	24,4	15,1
		Países menos adelantados	5,2	2,7	7,8	..	3,8	6,2
		Países en desarrollo	19,5	5,0	5,3	16,7	3,9	5,3

Fuente: Base de datos del Sistema de Análisis e Información Comercial de la UNCTAD, disponible en <http://wits.worldbank.org/>, y cálculos de la secretaría de la UNCTAD.

15. En lo relativo a las negociaciones de acuerdos comerciales regionales Norte-Norte, cabe notar que un obstáculo fundamental al Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica ha sido la cuestión del acceso a los mercados de productos agrícolas sensibles como lácteos, carne vacuna, azúcar y arroz, y que las dificultades en la negociación de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión surgieron de la divergencia entre las ofertas arancelarias, mientras que las ofertas arancelarias para los productos agrícolas se pospusieron al parecer para una etapa ulterior.

C. Medidas no arancelarias en el sector agrícola

16. Además de los aranceles, los productos agrícolas están sujetos a una variedad de medidas no arancelarias que, aunque quizás no hayan sido concebidas para restringir el comercio, pueden aumentar los costos comerciales y, por ende, tener un efecto implícito de distorsión del comercio. Las medidas no arancelarias más frecuentes son los obstáculos técnicos al comercio, que se aplican sobre todo a los productos elaborados, como se aprecia en el gráfico 4 a), y las medidas sanitarias y fitosanitarias, que se imponen a las materias primas y a los productos elaborados, como se ilustra en el gráfico 4 b).

Gráfico 4 a)
Medidas no arancelarias técnicas, por sector económico
 (En porcentajes)

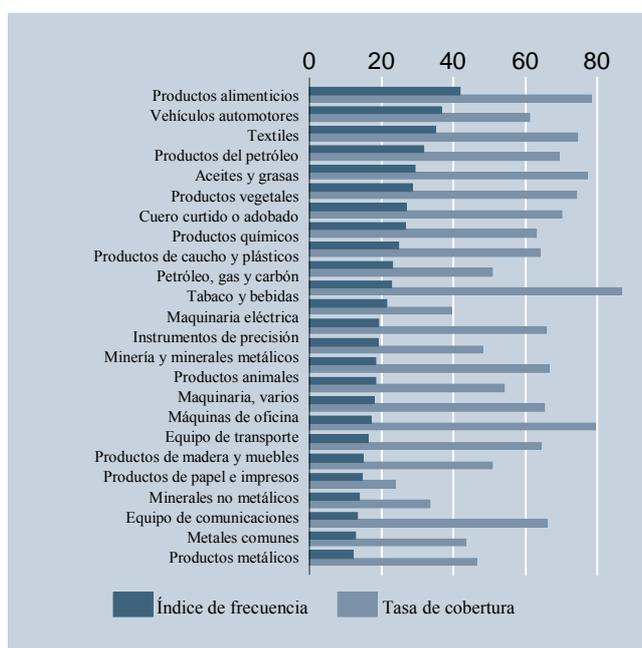
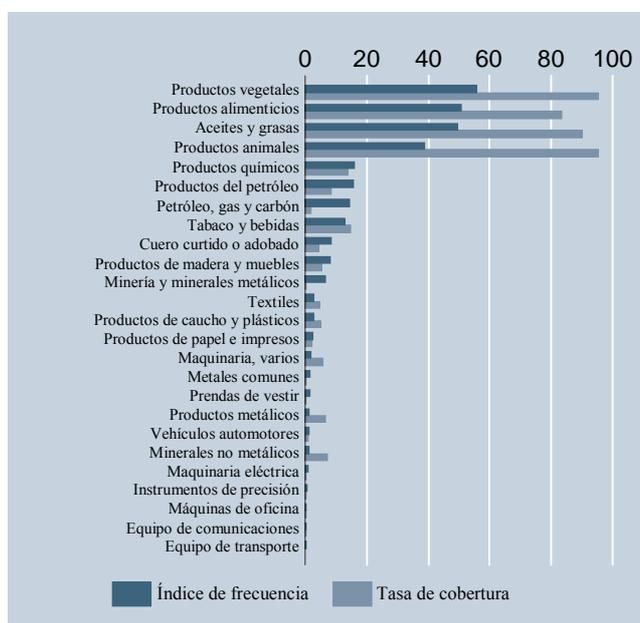


Gráfico 4 b)
Medidas no arancelarias sanitarias y fitosanitarias, por sector económico
 (En porcentajes)



Fuente: Base de datos del Sistema de Análisis e Información Comercial de la UNCTAD, disponible en <http://wits.worldbank.org/>.

17. En los gráficos 4 a) y 4 b) se presentan la frecuencia, en porcentajes de las líneas de seis dígitos del Sistema Armonizado afectadas, y la cobertura, en porcentajes del comercio afectado, de los obstáculos técnicos al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias en varios grupos de productos. Las evaluaciones de la conformidad o los requisitos de registro se utilizan ampliamente como obstáculos técnicos al comercio de muchos productos agrícolas, así como al de textiles y prendas de vestir. Más del 60% de las corrientes comerciales de productos alimenticios, aceites y grasas y productos vegetales son objeto de obstáculos técnicos. En lo que respecta a las medidas sanitarias y fitosanitarias, el índice de frecuencia se concentra como es natural en el sector agrícola, dado que estas medidas tienen por principal objeto proteger la salud humana, la sanidad animal y la inocuidad de los alimentos. Casi la totalidad (un promedio de alrededor del 90%) del comercio de productos vegetales, productos animales, productos alimenticios y aceites y grasas es objeto de estas medidas.

18. Utilizando la base de datos sobre medidas no arancelarias del Sistema de Análisis e Información Comercial de la UNCTAD, Murina y Nicita (2014) investigaron el efecto cuantitativo de las medidas sanitarias y fitosanitarias aplicadas por la Unión Europea sobre 21 categorías amplias de importaciones agrícolas, y concluyeron que las medidas regulatorias imponían una carga relativamente mayor a los países de bajos ingresos que a los países de ingresos altos⁶. En general, las medidas sanitarias y fitosanitarias aplicadas por la Unión Europea a las exportaciones agrícolas pueden reducir las corrientes procedentes de los países de bajos ingresos en unos 3.000 millones de dólares, el equivalente de alrededor del 14% del total de las exportaciones agrícolas de esos países a la Unión Europea.

19. El estudio concluyó que la participación en acuerdos comerciales amplios parece facilitar la reducción de las dificultades que experimentan los países de bajos ingresos para cumplir con las medidas sanitarias y fitosanitarias. No obstante, un estudio reciente de la UNCTAD reveló que un país en desarrollo puede seguir afrontando importantes dificultades de acceso a los mercados aún dentro de un acuerdo comercial amplio, como se muestra en el recuadro 1.

Recuadro 1

Problemas vinculados con las medidas no arancelarias en el comercio intrarregional dentro de acuerdos comerciales: México y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Las medidas sanitarias y fitosanitarias afectan considerablemente a las exportaciones de productos agrícolas de México a los Estados Unidos de América en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte⁷. Entrevistas realizadas durante un estudio de la UNCTAD revelaron que estas medidas limitan efectivamente las exportaciones de leche, pollo y cerdo de México debido, entre otras cosas, a las dificultades para obtener las certificaciones (a pesar de los importantes avances en la erradicación de plagas y enfermedades en México) y a la falta de transparencia en la formulación de las medidas sanitarias y fitosanitarias en el mercado de los Estados Unidos.

En lo que respecta a los obstáculos técnicos al comercio, el principal motivo de preocupación eran los requisitos de etiquetado en el mercado de los Estados Unidos, ya que estos eran diferentes y más estrictos para los productores extranjeros en el caso de la carne (incluida la carne de cabra), las aves de corral, el ginseng, y las nueces de pacana y macadamia, y que los procedimientos y requisitos de etiquetado de los organismos

⁶ M. Murina y A. Nicita, en publicación, *Trading with conditions: The effect of sanitary and phytosanitary measures on lower-income countries' exports*, UNCTAD.

⁷ Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, 2010, *Meeting Standards, Winning Markets: Trade Standards Compliance 2010* (Viena, publicación de las Naciones Unidas).

modificados genéticamente no estaba claro. México también manifestó preocupación por los controles de calidad y los requisitos de certificación de los Estados Unidos que, al parecer, aumentaban los costos de productores y exportadores agrícolas.

Para superar las barreras derivadas de las medidas no arancelarias como los obstáculos técnicos al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias, México ha intentado promover la aplicación de normas internacionales y de la equivalencia en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Sin embargo, en la práctica, el Tratado ha permitido el desarrollo de normas de diferentes niveles.

Según documentos de la OMC que recogen las preocupaciones planteadas por México con respecto a la aplicación de los acuerdos de la OMC, controversias comerciales anteriores y registros de los exámenes de las políticas comerciales, las exportaciones agrícolas de México a los Estados Unidos también se han visto afectadas por medidas antidumping (por ejemplo, en el caso de los tomates frescos), subvenciones (incluidos componentes de subvenciones a la exportación e inquietudes vinculadas con la ayuda alimentaria en el caso del maíz y la leche), impuestos discriminatorios (por ejemplo, sobre los productos y jugos de naranja y uva), prohibiciones a la importación (de camarones, entre otros) y normas de origen y modificaciones que afectan al concepto de transformación sustancial en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Fuente: UNCTAD, 2014, *Mexico's agricultural development: Perspectives and outlook* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

D. Subvenciones agrícolas en forma de ayuda a los productores

20. Otro elemento distorsionador del comercio agrícola mundial, posiblemente el principal, son las subvenciones agrícolas. En 2012 (el año más reciente para el que se dispone de datos) un total de 486.000 millones de dólares se destinó a subvenciones agrícolas en los 21 principales países productores de alimentos del mundo, lo que representa casi el 80% del valor añadido agrícola mundial. Solo los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) gastaron 258.600 millones de dólares en subvenciones a la agricultura en sus respectivos países⁸. La ayuda pública a los productores agrícolas equivalió a alrededor del 19% de todos los ingresos agrícolas de la OCDE en 2012, como se aprecia en el cuadro 5. Gran cantidad de las exportaciones agrícolas de los países de la OCDE son de productos que reciben subvenciones a la producción.

Cuadro 5

Estimaciones de la ayuda a los productores, en porcentajes de los ingresos agrícolas brutos

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variación media (2007=100)
OCDE							
Total	20,8	20,7	21,9	19,2	18,3	18,6	94,9
Australia	4,8	4,4	3,1	2,8	2,9	2,7	66,2
Canadá	16,4	13,2	17,5	16,7	15,1	14,3	93,6

⁸ OECD iLibrary, estimaciones de la ayuda agrícola y la protección a los productores, disponibles en http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy/indicator-group/english_22d89f8c-en (consultado el 1 de julio de 2014).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variación media (2007=100)
Chile	3,4	2,6	4,7	2,6	3,0	3,3	95,3
Islandia	55,4	50,6	49,2	44,3	44,3	47,3	85,1
Israel	1,8	16,3	13,1	13,2	12,8	11,4	742,2
Japón	46,7	48,2	48,9	54,9	51,4	55,9	111,00
México	13,0	12,3	14,0	12,4	12,8	12,3	98,1
Nueva Zelandia	0,7	0,6	0,5	0,7	1,0	0,8	102,9
Noruega	54,6	59,4	61,1	60,4	59,1	63,1	111,00
República de Corea	57,4	45,5	50,9	40,1	52,4	53,8	84,6
Suiza	53,0	56,5	60,8	52,4	54,6	56,6	106,00
Turquía	26,2	26,2	28,4	26,3	22,3	22,4	95,9
Estados Unidos	10,0	8,8	10,6	7,8	7,7	7,1	84
Unión Europea (27 Estados miembros)	22,8	23,5	23,3	19,8	18,0	19,0	90,9
Países no miembros de la OCDE							
Brasil	4,7	3,7	6,5	4,5	4,8	4,6	102,5
China	9,9	2,9	11,5	15,3	12,9	16,8	120,00
Indonesia	14,9	-10,7	5,9	21,0	14,5	20,9	69,3
Kazajstán	5,0	3,9	13,8	9,4	10,8	14,6	210,00
Federación de Rusia	15,1	20,5	20,7	21,5	15,1	13,5	120,9
Sudáfrica	5,1	3,6	4,1	1,7	2,7	3,2	60,00
Ucrania	3,3	3,0	7,9	6,7	-4,4	1,3	87,9

Fuente: OECD iLibrary, estimaciones de la ayuda agrícola y la protección a los productores, disponibles en http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy/indicator-group/english_22d89f8c-en (consultado el 1 de julio de 2014), y cálculos de la secretaria de la UNCTAD.

21. El mantenimiento de altos niveles de subvenciones agrícolas en muchos países se relaciona con el estancamiento (salvo en lo que respecta a la facilitación del comercio) hasta la fecha de la Ronda de Doha de negociaciones de la OMC, entre otras cosas en lo relativo a la próxima etapa de la reforma del comercio agrícola, prevista en el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura. En el sistema de comercio internacional actual, solo las normas de la OMC pueden dar lugar a un acuerdo vinculante para reducir las subvenciones agrícolas que distorsionan el comercio. A pesar de que el número de acuerdos comerciales regionales y acuerdos bilaterales de libre comercio esté aumentando rápidamente, ninguno de ellos, incluidos los acuerdos megarregionales que se están negociando —como el Acuerdo Estratégico Transpacífico y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión— contemplan o incluyen normas exigibles destinadas a controlar y eliminar gradualmente la utilización de las subvenciones agrícolas.

E. Agricultura, comercio y reducción de la pobreza

22. En el mundo existen actualmente 1.300 millones de trabajadores agrícolas, de los cuales 1.280 millones (esto es, el 98%) viven en países en desarrollo. En promedio, cerca

del 50% de la población activa de los países en desarrollo se dedica a la producción agrícola. La proporción es mucho menor en los países en desarrollo de ingresos medianos, como en América Latina, donde se limita al 15%, pero es elevada en los países de bajos ingresos, como en el África Subsahariana, donde supera el 60%, y en el Asia Meridional, donde asciende al 51%. En total, en el África Subsahariana y en el Asia Meridional hay 500 millones de trabajadores empleados o contratados en el sector⁹.

23. En estrecha relación con el elevado índice de pobreza constatado en el sector agrícola de los países en desarrollo, cabe observar también una concentración de grupos social y económicamente vulnerables en esta rama de actividad, como se muestra en el cuadro 6.

Cuadro 6

Incidencia y profundidad de la pobreza en los países de ingresos bajos y medios-bajos

(En porcentajes)

	<i>Índice de recuento de la pobreza</i>	<i>Brecha de la pobreza</i>
Países de bajos ingresos		
Población rural	53	20
Población urbana	29	10
Total	46	17
Países de ingresos medios-bajos		
Población rural	48	15
Población urbana	27	8
Total	40	12
África Subsahariana		
Población rural	57	22
Población urbana	29	11
Total	47	20
Asia Meridional		
Población rural	27	6
Población urbana	15	3
Total	25	5

Fuente: Base de datos del Banco Mundial sobre los indicadores del desarrollo mundial, disponible en <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

Nota: Los promedios nacionales se han calculado a partir de los últimos datos disponibles sobre el período 2008-2012. El índice de recuento de la pobreza refleja el porcentaje de la población (total, rural o urbana) que vive con menos de 1,25 dólares al día a precios internacionales de 2005. La brecha de la pobreza es la distancia media con respecto al umbral de pobreza (que es igual a cero en el caso de quienes no son pobres) y se expresa en porcentajes del umbral de pobreza.

24. Los gráficos 5 a) y 5 b) presentan la composición sectorial del empleo por sexo en el África Subsahariana y en el Asia Meridional, respectivamente. En ambas regiones, la agricultura sigue siendo la actividad que da más empleo en comparación con el sector de

⁹ Base de datos de la Oficina Internacional del Trabajo sobre los indicadores clave del mercado de trabajo, octava edición, disponible en http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang-en/index.htm (consultado el 1 de julio de 2014).

los servicios y la industria. En el África Subsahariana, el sector agrícola absorbió en torno a un 62% de los hombres y mujeres activos en 2012. En el Asia Meridional, si bien la proporción general de personas que trabajan en el sector agrícola ronda el 50%, existe una diferencia considerable entre hombres y mujeres; las mujeres representan cerca de un 70% del total de la contratación en el sector agrícola, y un 15% en el sector de los servicios y en la industria. Además, el sector agrícola tiene la mayor incidencia de casos de acceso temprano a la fuerza de trabajo, en ocasiones a la corta edad de los 5 o los 7 años. Cerca del 60% de los niños trabajadores —unos 129 millones de niñas y niños— trabajan en la agricultura¹⁰.

Gráfico 5 a)

Composición sectorial por sexo en el África Subsahariana

(En porcentajes)

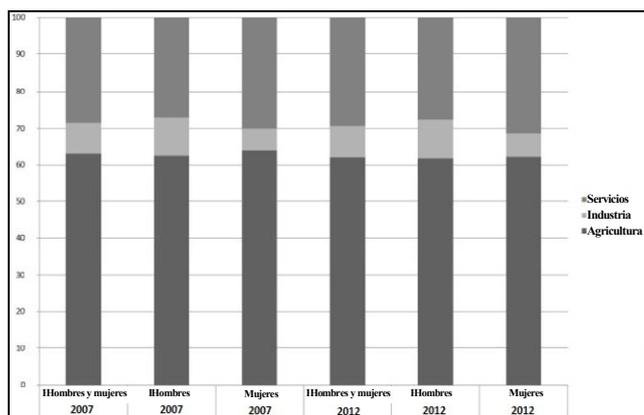
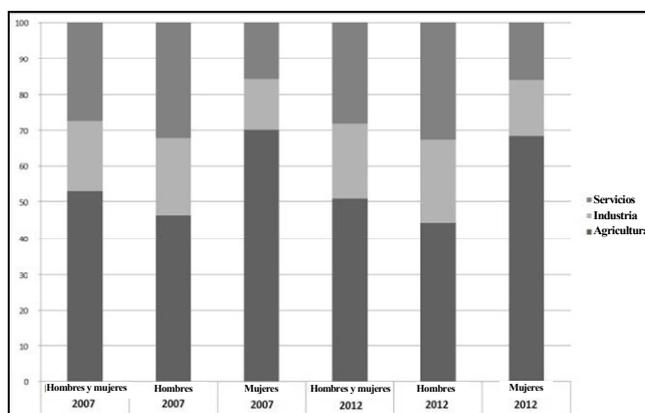


Gráfico 5 b)

Composición sectorial por sexo en el Asia Meridional

(En porcentajes)



Fuente: Base de datos de la Oficina Internacional del Trabajo sobre los indicadores clave del mercado de trabajo, octava edición, disponible en http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang--en/index.htm (consultado el 1 de julio de 2014).

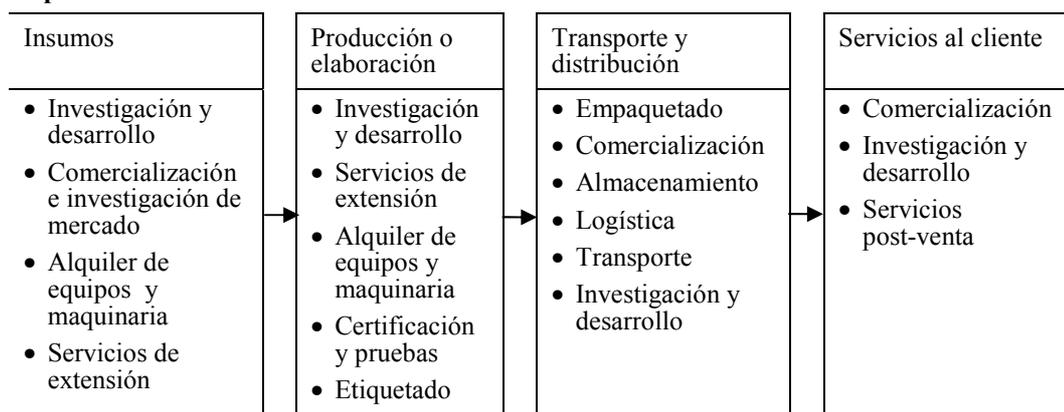
25. El aumento del empleo agrícola no debe interpretarse como algo contrario a la transformación estructural de las economías de los países en desarrollo, ya que un

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2013, FAO Statistical Yearbook 2013: World Food and Agriculture (Roma, publicación de las Naciones Unidas).

incremento de los empleos agrícolas a través de una mejora de la viabilidad agrícola en el período posterior a 2015 será producto de una absorción de los pobres urbanos, la mayoría de los cuales no desempeñan un trabajo formal en los sectores que generan más valor añadido que el agrícola. El aumento de la viabilidad agrícola puede suponer además una mayor creación de empleo en los sectores de los servicios y la industria más ligados a la agricultura en las diferentes etapas de la cadena de valor, por ejemplo los servicios de extensión y alquiler de equipos, durante las fases de producción y empaquetado, y el almacenamiento y la comercialización, durante la fase de la distribución, como se muestra en el recuadro 2.

Recuadro 2

Servicios especializados asociados con la producción agrícola en las diferentes etapas de la cadena de valor



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014, estudios presentados en la Tercera Conferencia de la Red Latinoamericana de Investigación en Servicios – Internacionalización e innovación en servicios: Nuevas fuentes del desarrollo productivo en América Latina, Ciudad de México, 13 y 14 de marzo, y N. Oddone y R. P. Pérez, 2014, El mejoramiento de las cadenas de valor a través de servicios profesionales y de soporte, Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible, 6 de mayo, disponible en <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/el-mejoramiento-de-las-cadenas-de-valor-a-trav%C3%A9s-de-servicios> (consultado el 1 de julio de 2014).

26. La inexistencia de servicios relacionados con la agricultura puede impedir la superación de los obstáculos técnicos y las medidas sanitarias y fitosanitarias que dificultan el comercio. Por ejemplo, el Gobierno de Jamaica reconoció en el último examen de las políticas comerciales del país en el marco de la OMC que su limitada capacidad para cumplir las normas de calidad internacionales representaba un importante obstáculo para sus exportaciones, en particular en el subsector agroalimentario, pese a las diversas iniciativas adoptadas por el Gobierno para mejorar la asociación de marcos de control de la calidad con la producción agrícola y las industrias agroalimentarias¹¹.

27. Existen varios servicios adicionales que intervienen todo a lo largo de la cadena de valor, a saber, los servicios de formación y educación, los servicios financieros, los servicios jurídicos, los servicios de telecomunicaciones, seguridad, contabilidad, control de la calidad, mensajería, los servicios inmobiliarios, los de energía y los de mantenimiento técnico. Según los hallazgos de la CEPAL a los que se remite el recuadro 2, los servicios especializados o profesionales pueden contribuir al avance tecnológico en cada etapa de la cadena de valor.

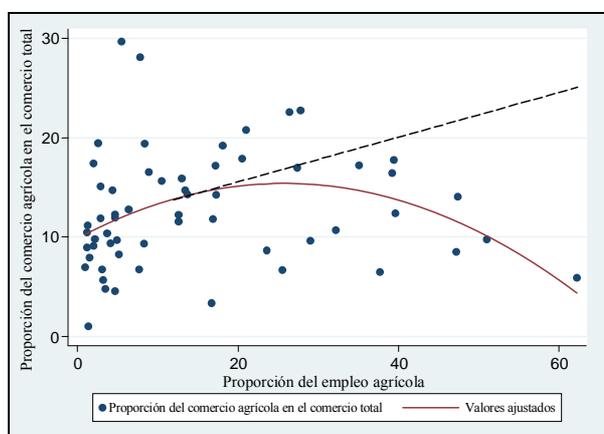
¹¹ UNCTAD, 2013, Trade Policy Framework: Jamaica (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

28. En el gráfico 6 se compara el porcentaje del empleo agrícola en el empleo total con el porcentaje del comercio agrícola en el comercio total. La relación de ambos índices se traduce en una U invertida, donde la proporción de las exportaciones agrícolas y la proporción del empleo agrícola aumentan en paralelo únicamente hasta un punto que se halla en torno al 20%. El porcentaje del comercio agrícola a menudo es limitado en los países en que la agricultura absorbe más del 50% del empleo total. Se trata en general de un grupo de países de bajos ingresos que quizá cuenten con una productividad agrícola escasa y afronten dificultades para llegar físicamente a los mercados internacionales. La diferencia entre la relación lineal hipotética y la observada puede interpretarse como la brecha comercial, que ha de salvarse mediante políticas adecuadas, partiendo del supuesto de que los agricultores pueden beneficiarse de un aumento en la proporción de producción que se comercializa.

Gráfico 6

Proporción del comercio agrícola en el comercio total frente a la proporción del empleo agrícola

(En porcentajes)



Fuente: Base de datos del Banco Mundial sobre los indicadores del desarrollo mundial, disponible en org/data-catalog/world-development-indicators, y cálculos de la secretaria de la UNCTAD.

29. La aplicación de leyes y políticas de la competencia en el sector agrícola tiene por objeto proteger tanto a los consumidores como a los productores de bienes agrícolas. Las políticas de la competencia sirven para evitar una connivencia entre los productores que vaya en detrimento de los consumidores, así como para proteger a los productores contra prácticas anticompetitivas en los mercados anteriores y posteriores.

30. En el sector agrícola de muchos países en desarrollo son frecuentes las prácticas anticompetitivas, particularmente en relación con insumos importantes como los fertilizantes, los productos agroquímicos y las semillas. A ello se suma una tendencia cada vez mayor a la rápida consolidación de cadenas de supermercados a nivel mundial, lo que se relaciona con una creciente concentración de las redes de distribución y venta al por menor de productos agrícolas, y con la predominancia de grandes minoristas multinacionales, tanto en los mercados agrícolas internacionales como en los nacionales.

31. Una de las dificultades que afrontan las autoridades de la competencia en los países en desarrollo es que muchas de las empresas multinacionales cuyas actividades afectan a sus mercados se hallan fuera de su jurisdicción. El problema de la extraterritorialidad quizá pueda solucionarse con una perspectiva regional. Las decisiones pronunciadas por la Comisión Europea y Francia en dos asuntos de competencia relativos a Nestlé e Italgel y a

Cémoi y la Société européenne des assortiments de chocolat, respectivamente, demuestran que la aplicación regional del derecho de la competencia en la Unión Europea permite analizar los efectos de una fusión en el mercado común de la Unión. Sin embargo, la evaluación de los efectos de la fusión en los países productores de cacao queda fuera del derecho de la competencia de la Unión Europea en razón de su extraterritorialidad¹².

32. Una manera de abordar este tipo de casos es mediante la aplicación normas de competencia regionales. Por ejemplo, el Mercado Común de África Meridional y Oriental cuenta con una autoridad regional en materia de competencia, la Comisión de la Competencia, que en estos momentos se dedica a evaluar las fusiones que afectan a más de un país dentro del mercado común¹³.

33. Otro aspecto fundamental de la agricultura es la dimensión de género. La participación de la mujer en el sector agrícola es particularmente elevada en los países de bajos ingresos, donde las mujeres productoras son por lo general pequeñas agricultoras o trabajadoras no remuneradas en explotaciones agrícolas familiares. En muchas economías basadas en la agricultura, el comercio internacional beneficia a las mujeres, ya que les brinda oportunidades de empleo remunerado en grandes explotaciones agrícolas o en plantas de empaquetado. Muchas mujeres trabajan en la agricultura de subsistencia, produciendo alimentos para el propio consumo.

34. En general, la productividad de las mujeres suele ser inferior a la de los hombres. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), si las mujeres tuvieran el mismo acceso a los recursos productivos que los hombres, podrían elevar los rendimientos de sus tierras entre un 20% y un 30%, de modo que la producción agrícola total en los países en desarrollo aumentaría entre un 2,5% y un 4%. Un incremento así tendría importantes efectos en la seguridad alimentaria, ya que acarrearía una reducción del número de personas subnutridas en el mundo de un 12% a un 17%¹⁴.

35. Al examinar las repercusiones de género del comercio agrícola y las políticas conexas, conviene distinguir entre los cultivos comerciales destinados a la exportación y el segmento de subsistencia de producción de alimentos básicos. Por cuanto se refiere a la producción de cultivos comerciales, la liberalización del comercio puede resultar beneficiosa para las agricultoras, ya que les permite ampliar sus mercados de exportación e incrementa sus oportunidades de ingresar en las cadenas mundiales de suministro como productoras. No obstante, el pequeño agricultor, en muchos casos una mujer, suele encontrar dificultades en la actividad comercial, en relación con la titularidad de las tierras, la escasez de infraestructuras o el acceso limitado a los recursos productivos.

36. La exportación de productos agrícolas no tradicionales ha resultado ser una importante fuente de empleo para las mujeres del ámbito rural en algunos países latinoamericanos como el Brasil, Colombia, Chile, el Ecuador, México y el Perú, y en países subsaharianos como Etiopía, Kenya, Sudáfrica, Uganda y Zambia. Sin embargo, las mujeres suelen concentrarse en determinados segmentos de la línea de producción, como la clasificación y el empaquetado, y rara vez reciben oportunidades de formación y perfeccionamiento, como muestra el estudio de caso del recuadro 3. Además, en general se

¹² UNCTAD, 2008, *Cocoa study: Industry structures and competition*, UNCTAD/DITC/COM/2008/1.

¹³ Véase: <http://www.comesacompetition.org>.

¹⁴ FAO, 2011, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-2011: las mujeres en la agricultura – Cerrar la brecha de género en aras del desarrollo* (Roma, publicación de las Naciones Unidas).

percibe a la mujer como un trabajador secundario y como alguien cuyo despido resulta relativamente más fácil debido a que cuenta con un poder de negociación menor¹⁵.

Recuadro 3

La industria de las flores cortadas en Kenya

La horticultura es uno de los sectores de más rápido crecimiento de la economía de Kenya. Ello se atribuye principalmente a la exportación de flores cortadas, cuya gran mayoría se comercializa en Europa. Kenya es el tercer país exportador de flores del mundo por valor y volumen. Las exportaciones pasaron de 100 millones de dólares en 2002 a más de 300 millones de dólares en 2007, y la industria de las flores cortadas de Kenya representa una valiosa y establecida contribución a la economía del país.

Más del 65% del empleo total en la industria de las flores cortadas es temporal, estacional u ocasional, y el 75% de los trabajadores son mujeres. La evolución del sector de las flores cortadas ha creado grandes oportunidades para el empleo femenino, pero los beneficios para las mujeres se han visto disminuidos en gran medida debido a los bajos salarios. Uno de los factores especialmente perjudiciales para la mujer es su condición de trabajadora temporal y la utilización de contratos encadenados para evitar los costes adicionales que entraña un puesto permanente.

No obstante, últimamente la situación ha mejorado y se han logrado algunos resultados notables, entre los que destacan los siguientes: las trabajadoras tienen derecho a una licencia de maternidad de tres meses (a los hombres se les concede una licencia de paternidad de 14 días); hombres y mujeres tienen derecho a un promedio de 23 días de vacaciones anuales; el manejo de pesticidas es tarea exclusiva de los hombres; la semana laboral no puede superar las 46 horas de trabajo y las horas extraordinarias están limitadas y son más caras; los equipos de protección personal son obligatorios y gratuitos; y se han creado comisiones de género para informar a los trabajadores sobre el abuso sexual y para brindar a las trabajadoras un procedimiento de queja.

Por último, se considera que las normas y etiquetas éticas adoptadas por los floricultores para responder a las inquietudes de los consumidores europeos, como la etiqueta Fairtrade, GlobalGAP (Good Agricultural Practice), Multi-Packaging Solutions y Kenya Flower Council, han sido importantes para mejorar la situación social, económica y ambiental de los trabajadores del sector, especialmente en el caso de las mujeres.

Fuente: TD/B/C.I/EM.2/3 y B. Leipold y F. Morgante, 2013, *The impact of the flower industry on Kenya's sustainable development*, *International Public Policy Review*, 7(2).

37. En los últimos tiempos se han dado casos que apuntan a que las mujeres pueden obtener nuevas oportunidades en la producción de cultivos comerciales mediante la agricultura por contrato y los planes de producción por contrato. En el marco de dichos acuerdos contractuales, el agricultor acepta facilitar un producto agrícola conforme a determinadas condiciones de cantidad, calidad y plazo, y el comprador se compromete a adquirir dicho producto, y en ocasiones a brindar insumos, servicios de extensión o adelantos. Estos planes permiten a los compradores estructurar sus regímenes de adquisición a fin de posibilitar y fomentar la participación de las mujeres, para así generar argumentos de sostenibilidad en favor de sus productos. No obstante, la agricultura por contrato puede conllevar riesgos derivados de la habitual preferencia de los compradores

¹⁵ S. Barrientos, N. Kaber y N. Hossain, 2004, *The gender dimensions of the globalization of production*, Departamento de Integración de Políticas, Comisión Mundial sobre la Dimensión de la Globalización, Documento de Trabajo N° 17, Oficina Internacional del Trabajo.

por las explotaciones grandes en lugar de las pequeñas, para reducir los costes de transacción y supervisión. Esta circunstancia puede restringir la capacidad para obtener ingresos de los pequeños agricultores rurales de tipo marginal y vulnerable, que a menudo son mujeres. Por ejemplo, hay estudios que demuestran que, en el caso de los cultivos comerciales en los años noventa, las agricultoras únicamente recibieron el 3% de los contratos en Guatemala y menos del 10% de los contratos en Kenya¹⁶. Sin embargo, también existen algunos casos positivos, en los que las mujeres se han beneficiado de las nuevas oportunidades que ha traído consigo una mayor apertura comercial, como sucede con la producción de karité en Burkina Faso y la exportación de productos agrícolas no tradicionales en Uganda.

38. En lo que se refiere a la producción de alimentos básicos, la liberalización del comercio puede disminuir los ya escasos ingresos de las mujeres en el sector, ya que las importaciones baratas hacen bajar los precios nacionales de los productos agrícolas. Por ejemplo, la liberalización del mercado del arroz que se produjo en Filipinas entre 2001 y 2005 provocó una reducción del precio nacional del arroz y de los ingresos de los pequeños agricultores, tanto hombres como mujeres¹⁷.

39. Potenciar el comercio regional puede ser especialmente beneficioso para las mujeres como agentes económicos, ya que los mercados vecinos suelen resultarles más familiares y fáciles¹⁸. En el África Meridional y Occidental, por ejemplo, la mayoría de las personas que se dedican al comercio transfronterizo informal (entre un 70% y un 80%) son mujeres. Este comercio regional refuerza la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza, el empoderamiento de la mujer y el desarrollo empresarial. Sin embargo, ninguno de los acuerdos comerciales regionales en vigor aborda en concreto los obstáculos de género que existen en el comercio transfronterizo, desde el acceso limitado de las mujeres a la información sobre la normativa y los procedimientos de dicho comercio, hasta el mayor riesgo que corren en comparación con los hombres de ser víctimas de abusos, agresiones y chantajes¹⁹.

40. Los acuerdos comerciales regionales pueden sentar las bases de la cooperación entre los países para introducir políticas que refuercen el papel del comercio como factor de sostenibilidad ambiental. La experiencia hasta el momento demuestra que todavía no es el caso²⁰. Si bien algunos acuerdos afirman en sus preámbulos y sus cláusulas de máximo empeño que el comercio debe contribuir a la protección del medio ambiente, muy pocos de los cerca de 300 acuerdos actualmente vigentes abordan de manera explícita cuestiones ambientales con disposiciones jurídicamente vinculantes. Entre estos existen acuerdos que exigen la realización de evaluaciones del impacto ambiental y la incidencia en la sostenibilidad, para examinar las consecuencias ex-ante y ex-post del comercio en el medio ambiente y el desarrollo sostenible, con el objeto de lograr que los acuerdos que se estén negociando arrojen efectos positivos netos durante su aplicación. No obstante, la calidad de estas evaluaciones y la capacidad de respuesta de los negociadores ante los resultados siguen siendo variables, como se muestra en el estudio de caso del recuadro 4.

¹⁶ N. Kabeer, 2012, *Women's economic empowerment and inclusive growth: labour markets and enterprise development, Supporting Inclusive Growth*, Working paper 2012/1, Department for International Development y International Development Research Centre.

¹⁷ TD/B/C.I/EM.2/3.

¹⁸ M Carr, MA Chen y J Tate, 2000, Globalization and home-based workers en *Feminist Economics*, 6(3) y Z Randriamaro, 2005, Gender and trade: Overview report, Bridge Development – Gender, Institute of Development Studies.

¹⁹ TD/B/C.I/EM.2/2/Rev.1.

²⁰ P Reynaud, 2013, Sustainable development and regional trade agreements: Toward better practices in impact assessments, *McGill International Journal of Sustainable Development Law and Policy*, 8(2).

Recuadro 4

Acuerdos comerciales regionales y armonización de las normas sobre biocombustibles

Los acuerdos comerciales regionales tienen importantes consecuencias para la interrelación entre la agricultura y las energías renovables. Podría citarse como ejemplo el caso de los biocombustibles, que se obtienen fundamentalmente a partir de materias primas agrícolas como la caña de azúcar, la soja y las almendras de palma. La producción y el uso de biocombustibles aumentaron de manera importante entre 2006 y 2013. La producción de etanol pasó de 31.000 millones de litros en 2006 a 84.000 millones de litros en 2012, y en ese mismo período la producción de biodiesel pasó de 7.000 millones de litros a 21.000 millones de litros. En paralelo al crecimiento físico de este mercado, la expansión del comercio de biocombustibles suscitó normas de sostenibilidad cada vez más estrictas, ya que los biocombustibles parecían entrañar el riesgo de una competencia por las materias primas entre la producción de alimentos y de combustibles, lo cual podía tener graves efectos, especialmente en los países en desarrollo. En el debate sobre la sostenibilidad destacaron entre otros el Brasil, los Estados Unidos de América y la Unión Europea, todos ellos grandes productores y consumidores de biocombustibles. Si bien hubo cierta cooperación en lo relativo a las normas técnicas, resultó imposible consensuar normas de sostenibilidad para los biocombustibles.

Las actuales conversaciones encaminadas a establecer una Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión entre los Estados Unidos de América y la Unión Europea podrían dar un nuevo impulso al comercio de energías renovables y al debate sobre sistemas que posibiliten el reconocimiento mutuo de las diversas normas de sostenibilidad que se aplican a los biocombustibles a ambos lados del océano Atlántico. Esto podría permitir reducir costes y eliminar en gran medida la incertidumbre reglamentaria que ha planteado problemas a los productores reales o futuros de biocombustibles, sobre todo en los países en desarrollo.

Fuente: J. Earley, 2009, United States trade policies on biofuels and sustainable development, Issue Paper N° 18, Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible, disponible en <http://www.ictsd.org/themes/agriculture/research> (consultado el 1 de julio de 2014), y Grupo de Trabajo Tripartito del Brasil, los Estados Unidos y la Unión Europea, 2007, Internationally Compatible Biofuel Standards, White Paper, Comisión Europea, disponible en http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/standards_en.htm (consultado el 1 de julio de 2014).

II. Comercio agrícola incluyente y sostenible después de 2015: temas de debate

41. Como se ha indicado, aumentar la viabilidad económica del sector agrícola por medio del comercio no solo repercute directa y positivamente en la eliminación de la pobreza extrema, en particular en los países de bajos ingresos, sino que también sienta las bases para obtener un crecimiento económico incluyente y sostenible en los próximos tiempos, en particular en el marco de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015 y los objetivos de desarrollo sostenible, y más allá.

42. Una mayor atención a la agricultura en la agenda para el desarrollo después de 2015 puede servir para dinamizar los esfuerzos dirigidos a eliminar la pobreza extrema después de 2015. Por ello, en este documento se destacan siete temas que cabría examinar al formular la agenda para el desarrollo después de 2015, así como en la Ronda de Doha de negociaciones de la OMC, con vistas a establecer un marco internacional coherente que

permita aumentar el comercio agrícola económicamente viable, con el crecimiento económico incluyente y sostenible y la seguridad alimentaria como objetivos.

43. El primer tema es la necesidad de reducir las distorsiones comerciales existentes en el comercio agrícola, en particular a través de la eliminación o la disminución de las subvenciones destinadas a los grandes productores agrícolas comerciales en los países de altos ingresos, puesto que distorsionan las pautas mundiales de producción y consumo de manera no sostenible, al crear un sistema de producción hiperintensiva²¹. Ese tipo de subvenciones puede ir en contra de las medidas destinadas a reducir la pobreza rural en los países de bajos ingresos, sobre todo cuando las subvenciones que se otorgan en los países de la OCDE tienen por objeto la producción de cultivos básicos como el trigo, el maíz y el arroz. A la larga, una reducción de la viabilidad agrícola de los países de bajos ingresos a través de las subvenciones agrícolas puede conllevar mayores riesgos de inseguridad alimentaria, especialmente cuando se calcula que en 2050 el mundo necesitará alrededor de un 60% de producción agrícola adicional. Si bien a corto plazo los consumidores de los países importadores netos de alimentos verán subir los precios debido a la supresión o la reducción sustancial de las subvenciones a la exportación y la producción de productos agrícolas, a largo plazo, en el contexto de una nivelación de la competencia, los productores nacionales serán más competitivos y podrán sostener mejor la seguridad alimentaria de sus países.

44. El segundo tema es la necesidad de reducir los costos del comercio agrícola, en particular a nivel regional. Los costos comerciales en general, y en el sector agrícola en particular, disminuyen cuando aumenta la capacidad de oferta del sector de los servicios, por ejemplo del transporte, la logística, el almacenamiento, el control de calidad, la comercialización y la venta al por menor. Esos servicios quizá existan ya en algunas cadenas de valor mundiales de los cultivos comerciales, debido a la inversión y posiblemente a la presión de empresas multilaterales, pero prácticamente no existen en el comercio regional de países de bajos ingresos.

45. El tercer tema guarda relación con una mejora de la competencia leal en el sector agrícola. En los mercados agrícolas internacionales, regionales y nacionales, a menudo existe una gran concentración estructural en las etapas iniciales y finales de la cadena, lo cual no puede modificarse únicamente a través del derecho de la competencia. La mayor parte de las leyes de la competencia contienen disposiciones contra los abusos de posición dominante en el mercado por parte de los productores y los proveedores de bienes y servicios, pero estas no suelen aplicarse en aquellas situaciones en que los productores carecen de capacidad de negociación de cara a los compradores²².

46. El cuarto tema es el aumento de la participación de los grupos marginados o vulnerables en la producción y el comercio agrícolas, de manera económicamente viable. La probabilidad de integración de las mujeres de las zonas rurales en el comercio internacional y en las cadenas de valor mundiales depende de las políticas adoptadas por los gobiernos con el fin de eliminar las desigualdades y las limitaciones de género, incentivar la compra de bienes a las productoras y velar por que los compradores les ofrezcan tratos justos, por ejemplo a través de asociaciones público-privadas.

47. El quinto tema es la necesidad de plantearse la mejora de las condiciones de acceso a los mercados agrícolas bajo una nueva perspectiva. Pese a la importancia que tiene facilitar un acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes a todas las exportaciones de los países menos adelantados, y quizás de otras economías vulnerables, el valor de sus

²¹ U Hoffmann, 2011, *Some reflections on climate change, green growth illusions and development space*, Discussion Paper N° 205, UNCTAD.

²² UNCTAD, 2014, *Mexico's agricultural development: Perspectives and outlook* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

márgenes preferenciales sigue reduciéndose debido a la rápida disminución, si no eliminación, de los aranceles en virtud de múltiples acuerdos comerciales regionales y de acuerdos de libre comercio bilaterales. Para que el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes resulte verdaderamente beneficioso para los países menos adelantados debe venir acompañado de asistencia técnica e inversiones que permitan reforzar su capacidad de oferta agrícola, especialmente en los sectores dedicados a los cultivos no comerciales no tradicionales, lo cual además reducirá las dificultades que ahora representan las medidas no arancelarias, como los obstáculos técnicos al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias, en los mercados de importación.

48. El quinto tema está relacionado con los acuerdos comerciales regionales, en concreto con los dos acuerdos megarregionales en proceso de negociación, el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión. Al menos de momento, no cabe esperar que estos acuerdos vayan a generar un entorno económico lo suficientemente propicio para que los países en desarrollo aprovechen al máximo el comercio agrícola para lograr sus objetivos de desarrollo, en particular los del marco para el desarrollo después de 2015. Cabe destacar, en particular, que ninguno de estos acuerdos toca la importante cuestión de las subvenciones agrícolas. El mero hecho de que así sea parece más favorable a que se mantenga el *statu quo* que a que se dé un paso adelante hacia los acuerdos comerciales del siglo XXI, estableciendo una suerte de referencia. También es algo que viene a subrayar la importancia de contar con un sistema de comercio multilateral y concluir la Ronda de Doha con resultados significativos, equilibrados y orientados al desarrollo, que deberían incluir resultados en materia de comercio agrícola.

49. Con la mejora del acceso a los mercados, el séptimo tema, que merece un nuevo enfoque en la agenda para el desarrollo después de 2015, se vincula el concepto de los productos de especial interés para los países en desarrollo. El preámbulo del Acuerdo sobre la Agricultura dice lo siguiente: "[que] los países desarrollados miembros tengan plenamente en cuenta las necesidades y condiciones particulares de los países en desarrollo miembros y prevean una mayor mejora de las oportunidades y condiciones de acceso para los productos agropecuarios de especial interés para estos miembros —con inclusión de la más completa liberalización del comercio de productos agropecuarios tropicales". Según la interpretación convencional, estos se limitan a sus exportaciones tradicionales. Hoy en día se pueden incluir grupos de productos variables en función del país. De esta manera se incrementarían los efectos en la capacidad de generación de ingresos y creación de empleo a través de la agricultura.

50. La coincidencia de negociaciones multilaterales —la agenda para el desarrollo después de 2015 y la Ronda de Doha de negociaciones de la OMC— representa una excelente oportunidad para establecer una coherencia política mundial que conecte firmemente el comercio internacional con el crecimiento incluyente y sostenible. Hacer capítulo aparte del comercio en la agenda para el desarrollo después de 2015, tratándolo como una cuestión que atañe exclusivamente al sistema multilateral de comercio y a las negociaciones comerciales multilaterales, no solo puede comprometer esa coherencia a nivel mundial sino también restar efectividad al comercio internacional como catalizador en el marco para el desarrollo después de 2015.
