

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

X UNCTAD

**Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo:
Orientaciones para el Siglo XXI**

**OBSTÁCULOS AL COMERCIO AGRÍCOLA, NEGOCIACIONES
COMERCIALES Y LOS INTERESES DE LOS
PAÍSES EN DESARROLLO**



Distr.
GENERAL

TD(X)/RT.1/8
9 de diciembre de 1999

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

X UNCTAD

Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo: Orientaciones para el Siglo XXI

Bangkok, 12 de febrero de 2000

OBSTÁCULOS AL COMERCIO AGRÍCOLA, NEGOCIACIONES COMERCIALES Y LOS INTERESES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO*

Documento preparado por
Hans Binswanger y Ernst Lutz
Banco Mundial, Washington DC, EE.UU.

* Las opiniones expresadas en el presente documento son propias de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de la secretaría de la UNCTAD.

Resumen Ejecutivo

El crecimiento rural es necesario para reducir la pobreza del campo. Pero las regiones rurales no pueden crear un crecimiento sostenido de la demanda agrícola si no comercian con las ciudades, los países vecinos y el resto del mundo. Este es el primer problema. El segundo es que el comercio mundial de productos agrícolas y agroindustriales ha crecido más lentamente que el comercio en general, y los países en desarrollo no han podido capturar una porción del crecimiento comercial tan grande en la agricultura como en la industria. Esto ha limitado el crecimiento de la agricultura y la diversificación del mundo en desarrollo.

No es sorprendente el crecimiento más lento del comercio agrícola y las dificultades de los países en desarrollo en conseguir una participación en este crecimiento. Los países desarrollados y en desarrollo se han enfrentado con obstáculos enormes al comercio agrícola durante el presente siglo. Las repercusiones negativas conjuntas de estos obstáculos en las tasas de crecimiento agrícola del mundo en desarrollo son un motivo principal del lento progreso del desarrollo rural y de la reducción de la pobreza rural.

Los países en desarrollo han reducido considerablemente los obstáculos a la agricultura en sus regímenes de políticas comerciales. Pero las reformas de la política agrícola de los países desarrollados y la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales sólo han comenzado a dismantelar modestamente los obstáculos al comercio agrícola y agroindustrial. Estas limitaciones del comercio agrícola -especialmente el proteccionismo agrícola en los países industriales- continúa causando enormes pérdidas de bienestar del mundo en desarrollo que superan en un factor de tres las debidas a las restricciones del comercio de productos textiles. (También continúan causando grandes pérdidas de bienestar de los países desarrollados). Y anulan con creces las donaciones de la asistencia prestada.

Una cuestión esencial que la UNCTAD debe considerar es si los obstáculos al comercio internacional en productos agrícolas y agroindustriales pueden reducirse a un nivel suficiente y a una velocidad suficiente para hacer posible que la estrategia de reducción de la pobreza del mundo rural en desarrollo se base de modo primario en el crecimiento agrícola y en el empleo rural distinto de la explotación agrícola en lugar de basarse principalmente en programas sociales y la red de la seguridad social.

Al estudiar las limitaciones políticas del crecimiento de la demanda agrícola se ha hablado mucho sobre las intervenciones contraindicadas y los obstáculos de los países en desarrollo. Se han conseguido progresos importantes en la eliminación de esas intervenciones pero persisten muchas de ellas.

Afirmamos en el presente documento que los países en desarrollo deben proseguir sus reformas de política agrícola. Sin embargo, las actuaciones deben centrarse en las limitaciones del comercio agrícola impuestas por los países desarrollados y en las perspectivas de reducirlas en la próxima ronda de negociaciones de la OMC. Las subvenciones a la exportación deben prohibirse, deben reducirse los subsidios nacionales a los productores, debe aumentar el acceso con cuotas arancelarias, debe reducirse la escalada de los aranceles sobre productos agrícolas elaborados y debe reducirse el nivel y la dispersión de los aranceles consolidados que gravan las importaciones agrícolas.

La UNCTAD debería definir sus funciones y programa de trabajo en colaboración con la OMC, la FAO, el IMF y el Banco Mundial. Las funciones deberían ser las siguientes:

- ofrecer un foro donde los países en desarrollo puedan tratar cuestiones comerciales y cuestiones conexas;
- mantener bases de datos relacionadas con el comercio y facilitar información;
- emprender análisis de gran calidad;
- prestar asistencia técnica sobre normas y solución de controversias;
- defender un acceso mejor a los mercados de los países industriales;
- ayudar a establecer coaliciones y buscar posturas comunes de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales multilaterales.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Resumen Ejecutivo.....	2
INTRODUCCIÓN	5
I. EL COMERCIO COMO MOTOR DEL CRECIMIENTO Y DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA	7
II. ¿CUÁLES SON LAS PÉRDIDAS DEBIDAS AL COMERCIO Y A LA POLÍTICA AGRÍCOLAS Y CUÁLES SON LAS GANANCIAS DE LA LIBERALIZACIÓN? ¿Y QUIÉNES SON LOS PERDEDORES?.....	9
III. ¿QUÉ HA CONSEGUIDO LA RONDA URUGUAY PARA EL COMERCIO AGRÍCOLA?	14
IV. ¿CUÁL DEBERÍA SER EL PROGRAMA AGRÍCOLA PARA LAS PRÓXIMAS NEGOCIACIONES DE LA OMC?	18
V. ¿CUÁL ES EL PROGRAMA INCONCLUSO PARA LA REFORMA AGRÍCOLA EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO?	21
VI. AYUDAR A LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN EL COMERCIO AGRÍCOLA.....	22
REFERENCIAS.....	23

OBSTÁCULOS AL COMERCIO AGRÍCOLA, NEGOCIACIONES COMERCIALES Y LOS INTERESES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Hans Binswanger and Ernst Lutz*

INTRODUCCIÓN

Más de dos terceras partes de los pobres de los países en desarrollo viven en zonas rurales. La pobreza no solamente está muy difundida sino que también es más profunda si se mide por los ingresos y la situación nutricional. Es paradójico que domine el hambre en zonas donde se cultivan alimentos.

Una estrategia de reducción de la pobreza debe aprovechar las oportunidades de migración del campo a la ciudad y también tratar directamente la cuestión del mejoramiento y el mantenimiento de las vidas de los habitantes del campo en el lugar donde viven. El crecimiento rural es necesario para la reducción de la pobreza rural, pero no es suficiente como lo demuestra de modo espectacular el caso del Brasil¹.

El documento de Stewart (1999) para la presente Mesa Redonda investiga la manera de conseguir un crecimiento rural compartido ampliamente. El tema principal es el de las condiciones de la demanda en el sector agrícola necesarias para alimentar el motor del crecimiento rural. Es cierto que cuando hay desarrollo económico la participación de la agricultura en la economía rural disminuye a favor de las actividades rurales no agrícolas. Pero raramente estas actividades pueden ser la fuerza impulsora del crecimiento rural. El motivo es que la mayoría de las actividades no agrícolas en las aldeas y ciudades rurales están relacionadas con la agricultura mediante vinculaciones progresivas, regresivas y vinculaciones de demanda de los consumidores. Para alimentar este crecimiento la demanda debe proceder por lo tanto del crecimiento agrícola.

* Los autores expresan su agradecimiento por los comentarios, sugerencias y otras ayudas útiles proporcionados por los miembros de la Junta de Sector Rural y muchas personas entre ellas Kym Anderson, Malcolm Bale, David Cieslikovski, Gershon Feder, Barnard Hoekman, Don Larson, Will Martin, Milla McLachlan, Constantine Michaelopoulos, Don Mitchell, Frank Plessmann, William Prince, Sudhir Shetty, Anna Strutt, Bob Thompson, Alberto Valdés y Patrick Verissimo. Las opiniones expresadas son propias de los autores y no reflejan necesariamente las del Banco Mundial.

¹ Entre 1950 y 1987 la economía del Brasil creció con un índice anual medio de 6,7%. La producción agrícola creció con menos rapidez a un ritmo anual de 4,4% mientras que el empleo agrícola creció sólo el 0,9% (Banco Mundial, 1990). La proporción de personas que vivían en zonas urbanas creció pasando del 68% en 1980 al 75% en 1991 (Banco Mundial, 1995), pero esta masiva migración del campo a la ciudad no pudo compensar la falta de crecimiento del empleo rural. La pobreza (índice personal) en 1991 fue del 10,8% en las zonas urbanas pero alcanzaba el 32,1% en las zonas rurales.

Tienen especial importancia en ello las vinculaciones de la demanda de los consumidores. Unos beneficios agrícolas y unos ingresos laborales superiores estimulan la producción local de bienes de consumo con gran participación de mano de obra, servicios y actividades de construcción. Por lo tanto en la mayoría de circunstancias el crecimiento de la demanda agrícola es una condición necesaria para el crecimiento rural no agrícola y para el crecimiento rural en general². Pero todos sabemos que la demanda de bienes básicos de consumo es inelástica en relación con los ingresos y los precios. Por este motivo, las regiones rurales no pueden generar tasas sostenidas de crecimiento de la demanda agrícola a no ser que comercien con ciudades, países vecinos y el resto del mundo.

Consideremos dos factores: el comercio agrícola de productos agrícolas y agroindustriales ha crecido con mayor lentitud que el comercio general y los países en desarrollo no han podido capturar una porción tan grande del crecimiento del comercio en la agricultura como en la industria. Esto ha limitado el crecimiento agrícola y la diversificación del mundo en desarrollo.

El crecimiento más lento del comercio agrícola y las dificultades de los países en desarrollo por conquistar una porción de este crecimiento no son hechos sorprendentes. Los países desarrollados y en desarrollo han erigido obstáculos masivos al comercio agrícola a lo largo del presente siglo. Sus efectos generales negativos en las tasas de crecimiento agrícola del mundo en desarrollo son un motivo importante de los progresos lentos del desarrollo rural y de la reducción de la pobreza rural durante el último medio siglo.

Por ello la estrategia de desarrollo rural del Banco Mundial afirma:

"Si no mejora la demanda de productos agrícolas de los países en desarrollo no tendrá lugar el crecimiento agrícola necesario para generar empleo y reducir la pobreza de las zonas rurales. Por consiguiente, el Grupo del Banco Mundial promoverá activamente un mayor acceso a los mercados de los países de la OCDE para los productos agrícolas y agroindustriales de sus países clientes y prestará apoyo a las iniciativas de la OMC encaminadas a conseguir este objetivo" (Banco Mundial, 1997: 61).

Durante los últimos 15 años aproximadamente los países en desarrollo han reducido de modo importante los obstáculos a la agricultura de sus regímenes. Pero las reformas de la

² Es evidente que el desarrollo rural debería explotar otras fuentes de crecimiento siempre que ello fuera posible. Otros sectores que en ocasiones alimentan el crecimiento rural con independencia del crecimiento agrícola son el turismo, la minería y la artesanía. Estos sectores pueden tener bastante importancia en regiones específicas. Sin embargo, en el conjunto de cada uno de los países raramente tienen importancia suficiente en términos cuantitativos para compensar la ausencia de crecimiento agrícola. La artesanía en especial adolece de limitaciones muy graves por parte de la demanda. Hay algunas excepciones notables en las que la industrialización de sectores independientes de la agricultura ha contribuido a la transformación de zonas rurales como las industrias de aldeas y ciudades en China y la industrialización rural en la Provincia china de Taiwán. Estos casos se benefician de densidades de población muy altas en las zonas rurales afectadas. Además en China las industrias de aldeas y pueblos a menudo están situadas cerca de centros urbanos dinámicos con infraestructura adecuada y no en zonas remotas y marginales.

política agrícola de los países en desarrollo y la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT sólo constituyen un inicio muy modesto del proceso de eliminación de barreras del comercio agrícola y agroindustrial. Por ello las limitaciones del comercio agrícola siguen causando enormes pérdidas de bienestar en el mundo en desarrollo: pérdidas que superan en un factor de tres las debidas a las restricciones del comercio de productos textiles. (También continúan causando grandes pérdidas de bienestar en los países desarrollados.)

Una cuestión esencial para la UNCTAD es saber si las tasas de crecimiento agrícola de los países en desarrollo pueden aumentar a un ritmo suficiente para que la agricultura se convierta en un motor principal del desarrollo rural y de la reducción de la pobreza. ¿Pueden reducirse lo bastante los obstáculos al comercio internacional de productos agrícolas y agroindustriales y puede hacerse esto lo bastante rápido para que una estrategia de reducción de la pobreza de las zonas rurales del mundo en desarrollo pueda basarse primariamente en el crecimiento agrícola y en las actividades rurales no agrícolas en lugar de los programas sociales y las redes de seguridad?

Al considerar las limitaciones políticas al crecimiento de la demanda agrícola se ha hablado mucho sobre las intervenciones contraproducentes y los obstáculos implantados por los mismos países en desarrollo. Se han hecho progresos considerables en la eliminación de estas intervenciones pero persisten muchas de ellas. Se necesitan reformas de la política agrícola de segunda generación pero el tema principal del presente documento son las restricciones que los países desarrollados imponen al comercio agrícola y las perspectivas de reducirlas en la próxima ronda de negociaciones de la OMC.

I. EL COMERCIO COMO MOTOR DEL CRECIMIENTO Y DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

La participación de todas las exportaciones de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales aumentó del 19% en 1973 al 28% en 1980 (debido parcialmente al aumento de los precios del petróleo) y se ha mantenido estable en el nivel del 22 al 23%. Desde 1985 a 1995 la participación de las exportaciones procedentes de Asia aumentó del 10 al 15% mientras que las de África descendió del 4 al 2% aproximadamente (WTO 1996). Los países del Oriente Medio también perdieron aproximadamente la mitad de su participación en el mercado mientras que América Latina mantuvo en general sus posiciones.

El comercio agrícola ha quedado bastante retrasado detrás del comercio de los productos manufacturados. El comercio mundial en todos los productos manufacturados aumentó en 5,8% de 1985 a 1994 mientras que el comercio agrícola creció solamente al 1,8% durante el mismo período. Uno de los motivos de esta diferencia es la gran producción agrícola en los países industriales y en desarrollo.

La participación de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo en las exportaciones totales agrícolas del mundo ha disminuido constantemente a lo largo del tiempo pasando del 40% en 1961 al 27% en 1990. Aumentó al 30% en 1996 debido a un aumento provisional de los precios de los productos básicos. Sólo Asia oriental y el Pacífico de entre todas las principales regiones económicas en desarrollo aumentaron su participación en el

mercado de las exportaciones agrícolas, mientras que todas las demás regiones perdieron participación. La pérdida de la participación de África fue especialmente notable puesto que pasó del 8,6% en 1961 al 3,0% en 1996.

El cambio de la participación de las exportaciones agrícolas y en las exportaciones mundiales a lo largo del tiempo refleja principalmente diferentes tasas de crecimiento en función del volumen; durante el período 1973-1996, las exportaciones agrícolas de los países de la OCDE aumentaron un 3,2% mientras que las de los países en desarrollo lo hicieron al 2,7%. La participación de las exportaciones agrícolas de las economías de Asia oriental y el Pacífico aumentó un 4,2% por año, mientras que las de los países de África alcanzaron sólo el 0,3%.

Las exportaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo consiguieron mucho mejores resultados que sus exportaciones agrícolas puesto que aumentaron constantemente pasando del 7% de las exportaciones mundiales de las manufacturas de 1973 al 20% en 1995. Estas exportaciones corresponden actualmente a más del 62% de las exportaciones totales de los países en desarrollo (OMC, 1996).

¿Por qué no han conseguido los países en desarrollo mantener o aumentar su participación en las exportaciones agrícolas mundiales? Aparte del proteccionismo, que incluye las subvenciones a la exportación de los países industriales, quizá ha habido una respuesta limitada de los países en desarrollo a las oportunidades comerciales. Por consiguiente, el Banco Mundial alienta activamente las reformas políticas e institucionales en los países en desarrollo que creen un marco de incentivos más favorables para que puedan beneficiarse más de las oportunidades comerciales internacionales.

Hay muchos buenos ejemplos de países en desarrollo que han conseguido establecer una posición fuerte en los mercados en relación con determinados productos de exportación, especialmente productos no tradicionales: el Brasil ha conseguido buenos resultados con el azúcar, la soja y el zumo de naranja; Tailandia, además de su posición tradicionalmente fuerte en arroz ha desarrollado otros productos de exportación como la casava; Bangladesh ha desarrollado las exportaciones de gambas partiendo de una base muy pequeña hasta convertirse en una industria exportadora importante; las exportaciones no tradicionales de Kenya (fruta fresca, verduras y flores) van bien; y Tanzania ha aumentado considerablemente sus exportaciones de anacardo durante el último decenio. Un buen ejemplo de un país que ha tenido éxito es también Chile donde la fiabilidad de la calidad, la entrega a tiempo y otras condiciones contractuales han contribuido a una posición fuerte en los mercados. El caso de Chile puede ser algo excepcional puesto que tiene grandes capacidades técnicas para mantenerse en la vanguardia y prever los cambios en la esfera fitosanitaria y otras esferas. También tiene la capacidad de prestar apoyo y defender sus posiciones en las disputas comerciales mientras que otros países quizá necesiten asistencia técnica de la comunidad internacional.

En general el comercio internacional ha sido uno de los motores importantes del crecimiento de los países industriales y en desarrollo. El comercio agrícola puede tener una importancia igual para el crecimiento del sector agrícola al inducir el empleo no agrícola y estimular de este modo toda la economía rural. Las exportaciones agrícolas agregadas

constituyen una variable que explica bien el crecimiento agrícola (Scandizzo, 1998)³. En definitiva los sectores agrícolas de los países con políticas abiertas al exterior y pequeñas distorsiones en sus marcos de incentivo se han beneficiado del comercio internacional de productos básicos agrícolas. Añadir valor a los productos agrícolas cultivados localmente es uno de los elementos esenciales de una estrategia de industrialización conducida por la agricultura. Está obstaculizando actualmente estas posibilidades la escalada arancelaria de los países industriales, a saber: los derechos arancelarios que aumentan según sea el grado de elaboración, lo que perjudica a los países en desarrollo y debe reducirse. Además, los países en desarrollo necesitan aplicar estrategias de desarrollo prudentes que favorezcan una elaboración local eficiente⁴.

II. ¿CUÁLES SON LAS PÉRDIDAS DEBIDAS AL COMERCIO Y LA POLÍTICA AGRÍCOLAS Y CUÁLES SON LAS GANANCIAS DE LA LIBERALIZACIÓN? ¿Y QUIÉNES SON LOS PERDEDORES?

La protección agrícola en los países de la OCDE sigue perjudicando a los países en desarrollo. Según Anderson, Hoekman y Strutt (1999) las políticas agrícolas de los países de la OCDE -incluso después de tener en cuenta las reformas de la Ronda Uruguay- causan pérdidas anuales de bienestar para los países en desarrollo de 19,8 millardos de dólares (o el 44% de 45 millardos de dólares: cuadro 1). Esto es más del triple de las pérdidas que causan a los países en desarrollo las restricciones a la importación de productos textiles y confección impuestas por los países de la OCDE.

Por lo tanto, las ganancias reales de los ingresos de las familias de los países pobres debidas a la reforma de la política agrícola de la OCDE serían grandes. Los beneficios netos medios van de 1 dólar por habitante en el Asia meridional a 4 dólares en el sudeste de Asia, 6 dólares en el África al sur del Sáhara y 30 dólares en América Latina. La familia media de productores en las principales regiones de países en desarrollo saldría ganando y las familias de los consumidores con un déficit alimentario saldrían perdiendo. Pero las ganancias para los productores superarían las pérdidas de los consumidores. Los efectos multiplicadores dinámicos resultantes en las zonas rurales y las economías en desarrollo beneficiarían también a largo plazo a los consumidores.

³ La composición de las exportaciones también es importante: algunos productos básicos primarios están sometidos a la presión de mercados débiles y los países que se especializan en su producción y exportación quizá no ganen mucho (o incluso quizá puedan perder en función del crecimiento inducido por la demanda), como lo conseguido por países con productos más diversificados (Scandizzo, 1998).

⁴ Esto no significa prohibir del todo las exportaciones de materias primas (por ejemplo, madera en tronco) porque eso podría fomentar el contrabando e inducir una producción poco eficiente (por ejemplo, de muebles). Quizá suponga un cierto grado de protección inicial de la industria local al darle una ventaja en los costos (por ejemplo, aplicando una tasa a la exportación) pero más tarde esta protección debería reducirse progresivamente.

Los mismos países de la OCDE están sufriendo pérdidas importantes de bienestar debidas a sus políticas distorsionadoras: 62,9 millardos de dólares por año (o el 29% de 217 millardos de dólares: cuadro 1). Quienes experimentan las pérdidas mayores son el gran número de consumidores que pagan precios superiores a lo que harían por productos alimentarios que son productos básicos como la leche, el azúcar o las bananas. Los principales beneficiarios es el grupo relativamente pequeño de productores que organizarán la oposición más intensa a una liberalización tan necesaria. Los consumidores de la OCDE ganarían más de lo que perderían los productores por lo que en principio los consumidores podrían compensar las pérdidas de los productores y sin embargo salir ganando. Por consiguiente, parece que en los países de la OCDE deberían encontrarse medios para preparar mecanismos de compensación a fin de que los productores no se opongan a la liberalización.

La reforma del comercio agrícola incrementaría los precios mundiales de los alimentos y afectaría negativamente a los países de bajos ingresos importadores de alimentos, especialmente a sus consumidores más pobres. Esto causa mucha preocupación. Pero los incrementos esperados de precio no son grandes, de 4 a 6% aproximadamente para el trigo, el arroz y los granos bastos (Valdés y Zietz, 1995) y muchos de estos productos básicos presentan a lo largo del tiempo una tendencia a la disminución de los precios reales.

Cuadro 1

Efectos en el bienestar económico (variación equivalente de los ingresos) causados por la eliminación de las distorsiones de distintos mercados de mercaderías después de la Ronda Uruguay, desglosados por principales regiones económicas, 2005

(Porcentaje en miles de millones de dólares EE.UU. de 1992 por año, diferencia en relación con la base posterior a la Ronda Uruguay en 2005)^a

Contribución en porcentaje de la eliminación de distorsiones en:						Beneficio neto de eliminar las distorsiones en todos los mercados de productos de la OCDE y de las economías en desarrollo (miles de millones de dólares EE.UU.)
Región	Mercados de las economías de la OCDE para:				Mercados de las economías en desarrollo para todos los productos	
	Agricultura y elaboración de alimentos	Productos textiles y confección	Otras manufacturas (%)	Todos los productos (suma de las columnas 1 a 3)		
	(1)	(2)	(3)			
Todas las economías de la OCDE	29 (-50)	-3 (192)	42 (6)	68 (-37)	32 (98)	217 (20)
Todas las economías en desarrollo	44 (97)	21 (84)	-23 (76)	42 (75)	58 (-249)	45 (-106)
Todas las economías ^b	32	3	2	62	38	260

Fuente: Cálculos de Anderson, Hoekman y Strutt (1999) utilizando el modelo del proyecto de análisis del comercio mundial.

^a Las cifras entre paréntesis son los porcentajes de cada resultado debido a los cambios en las relaciones de intercambio, siendo la mayor parte del resto el cambio en la eficiencia de la ubicación.

^b Comprende la "antigua Unión Soviética y Europa Central" y "el resto del mundo" por lo que no es simplemente la suma de la OCDE y las economías en desarrollo.

Además las pérdidas debidas a las condiciones del comercio, de conformidad con la Ronda Uruguay, tendían a ser relativamente reducidas: sólo en algunos países constituía el cambio estimado en el bienestar más del 1% del PIB. Y los países menos adelantados tenían la opción de eliminar los obstáculos internos lo que haría posible convertir su pequeña pérdida en una ganancia neta (Ingco, 1997).

Los ministros en la Reunión de Marrakech reconocieron las preocupaciones sobre los posibles efectos de la Ronda Uruguay en países pobres. Esto se reflejó en la decisión ministerial sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. La decisión tenía por intención garantizar que la asistencia alimentaria siguiera satisfaciendo las necesidades de los países en desarrollo. En lugar de fijar objetivos considerativos la decisión alentó actividades en virtud del Convenio sobre la ayuda alimentaria. Pero no está claro que la decisión tuviese efectos palpables en la asistencia prestada a los países en desarrollo. Los embarques sumaron 9,7 millones de toneladas al año desde 1990/91 a 1994/95, y 6,1 millones de toneladas al año de 1995/96 a 1997/98 (Tangermann y Josling, 1999). El nuevo Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (en vigor el 1º de julio de 1999) redujo las contribuciones anuales mínimas de cereales a 4,9 millones de toneladas⁵.

Otra preocupación importante era que la liberalización del comercio agrícola eliminara la capacidad de los países de enfrentarse con los choques de los precios externos. Pero cuanto más libre es el comercio mundial menos inestables son los precios mundiales de los alimentos, puesto que los superávit y los déficit pueden igualarse más fácilmente cuando hay más interlocutores comerciales con distintas situaciones climáticas para el cultivo de alimentos (Bale y Lutz, 1979; Zwart y Blandfort, 1989)⁶. Y aparte de la escasez de recursos financieros y de otra índole apenas hay limitaciones por parte de la OMC impuestas a los países menos adelantados con déficit de alimentos en relación con la cuestión de los suministros nacionales y alimentos.

Las posturas políticas de los países industriales sobre el desarrollo y el comercio a menudo están en conflicto. Estos países formulan declaraciones sobre la prestación de asistencia a los más pobres y prestan asistencia, pero las políticas comerciales anulan en realidad la asistencia prestada. En 1998 la asistencia en forma de donaciones sumó 5,4 millardos de dólares y los créditos a la exportación 4 millardos. Pero los costos del proteccionismo agrícola de los países industriales para los países en desarrollo son inmensos: las pérdidas de bienestar suman por sí mismas 19,8 millardos de dólares, más de tres veces las corrientes de asistencia en forma de

⁵ Un problema de la asistencia alimentaria que debe señalarse es la tendencia al aumento de los embarques cuando los precios son bajos y su contracción cuando los precios son más altos y cuando las necesidades de los países en desarrollo de bajos ingresos pueden también ser superiores.

⁶ Debe señalarse también que diferentes restricciones comerciales o combinaciones de ellas tienen niveles diferentes de exportación de la inestabilidad creada dentro del país al mercado mundial.

donaciones y casi dos veces la asistencia en forma de donaciones y los créditos a la exportación sumados⁷.

Estas cuestiones se están debatiendo internamente en la Unión Europea, particularmente en la Dirección General para el Desarrollo (DG8). Y se están debatiendo acaloradamente en el contexto de la renovación de la Convención de Lomé. También tiene gran importancia la orientación futura de la política agraria común (PAC) tras la esperada expansión de la Unión Europea hacia Europa oriental. Las presiones presupuestarias no permitirán extender una política agraria común no revisada a los países de Europa oriental, ya que ello significaría una gran expansión de las subvenciones. Incluso a los precios internos más bajos de la Unión Europea, se espera que los países de Europa central y oriental que ingresen en la Unión aumenten su producción, a fin de que el grado de autosuficiencia de la Unión Europea en conjunto no cambie mucho, si es que cambia en absoluto.

Dicho de otra manera, los países en desarrollo pueden esperar oportunidades limitadas en el futuro para ampliar sus exportaciones a la Unión Europea. No obstante, gozarán de una reducción, o de una prohibición total, de las subvenciones a la exportación. Sin tales subvenciones, la Unión Europea tendría que fijar los precios internos a un nivel algo más bajo, de forma que sería menos probable que tenga excedentes, es decir, que tendría que llegar a ser ligeramente menos autosuficiente. Lo que es más importante: se reducirían las perturbaciones del mercado internacional causadas por la salida de los excedentes de la Unión Europea, especialmente en los períodos de precios mundiales bajos, como en la segunda mitad del decenio de 1990. Hay una nueva forma de proteccionismo no arancelario que se está haciendo más frecuente: excluir las importaciones de bienes producidos por procedimientos de producción no permitidos en el país. Puede llamarse "proteccionismo basado en el procedimiento de producción". El motivo de prohibir un procedimiento de producción se fundamenta habitualmente en razones ambientales o sociales. Como ejemplos cabe mencionar los intentos de excluir los productos que se producen utilizando la biotecnología ("organismos modificados genéticamente"), determinados pesticidas, determinados tipos de redes de pesca, determinadas prácticas de gestión forestal, instalaciones de producción avícolas o ganaderas que se consideran que comprometen el bienestar de los animales, y determinadas prácticas laborales (trabajo infantil o penitenciario). Esperamos que estas cuestiones no obstaculicen el programa inconcluso durante largo tiempo de la próxima ronda de negociaciones comerciales.

⁷ En general, la asistencia oficial al desarrollo de los países miembros de la OCDE y la ADC y los organismos multilaterales de desarrollo, que comprende donaciones, créditos a la exportación y préstamos aumentó en 3,2 millardos de dólares alcanzando un total de 51,5 millardos de dólares (OCDE, 1999). Esto representaba 0,23% del PNB combinado de los países miembros. La crisis de confianza en los mercados emergentes que se inició en Asia en 1997 y que después afectó a la Federación de Rusia y a América Latina causó una caída repentina de las corrientes netas privadas a los países en desarrollo y a las economías en transición que pasaron de 242,5 millardos de dólares en 1997 a 100,2 millardos en 1998. La caída de las corrientes privadas totales fue muchas veces superior al aumento de las corrientes oficiales por lo que el total de las corrientes netas de recursos a estos países disminuyó en más del 40%, pasando de 325 millardos de dólares a 181 millardos (OCDE, 1999).

III. ¿QUÉ HA CONSEGUIDO LA RONDA URUGUAY PARA EL COMERCIO AGRÍCOLA?

El comercio agrícola tiene una larga historia de trato excepcional en el GATT. Aunque se prohibieron las barreras arancelarias para los productos no agrícolas, se permitieron las restricciones cuantitativas para la agricultura en determinadas circunstancias. Con el tiempo, esas circunstancias se ampliaron, permitiendo el uso de cuotas, los gravámenes variables y otras medidas protectoras casi en todos los países. Había también la protección mediante aranceles ordinarios, pero éstos estaban consolidados sólo para el 55% de los productos de los países desarrollados y sólo para el 18% de los países en desarrollo (Hathaway e Ingco, 1996).

En la competencia de las exportaciones, la agricultura obtuvo también un trato especial en las normas del GATT. En tanto que se prohibían las subvenciones a la exportación para los productos industriales, se permitían para la agricultura siempre que el país que las use no obtenga una parte más que equitativa del mercado mundial (artículo XVI: 3). En la práctica, el concepto de parte equitativa resultó inútil, subvirtiendo la disciplina del GATT respecto del uso de subvenciones a la exportación para los productos agrícolas. Así, la mayoría de los países de la OCDE las utilizaron (y siguen utilizándolas), haciendo bajar los precios mundiales por debajo de lo que en otro caso habrían sido, y perjudicando a los productores de los países exportadores que tienen una auténtica ventaja comparativa pero carecen del apoyo de subvenciones públicas. Las subvenciones a la exportación son también el medio principal de los países industriales para dar salida a los excedentes, producidos de forma ineficiente a un costo elevado. Por tanto, son un instrumento de los países ricos para respaldar sus políticas agrícolas proteccionistas.

La Ronda Uruguay sometió a la agricultura a cierta disciplina multilateral y a un acuerdo sobre una liberalización parcial y gradual. Tras este progreso se encontraba la posibilidad de medir la protección agrícola y de apoyarla mejor (porque los aranceles sustituyeron a los contingentes) y, por tanto, de comparar las políticas de intervención de los países, y acordar recortes comprobables en las intervenciones⁸. Estas medidas revelaron la existencia de barreras mucho mayores al comercio de productos agrícolas que al de productos industriales.

Dada la anterior exclusión de la agricultura en el GATT, quizás se logró más de lo que cabría esperar a comienzos de la Ronda. Pero los resultados y los beneficios consiguientes para los agricultores de los países en desarrollo han sido moderados (Consorcio para las Investigaciones del Comercio Agrícola Internacional, 1997).

Con arreglo al Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay, los aranceles han de reducirse el 36% para el año 2001 en los países industriales y el 24% para el año 2005 en los países en desarrollo⁹. Las partes convinieron también limitar las subvenciones internas y las

⁸ Véase también el estudio de Alan Winters presentado al Seminario de Alto Nivel (febrero de 2000), que aboga apasionadamente en favor de introducir mejoras en las mediciones.

⁹ La FAO ha proporcionado asistencia a los países en desarrollo para aplicar el Acuerdo de la Ronda Uruguay, tales como la producción de manuales y la asistencia técnica. El Banco Mundial ha organizado seminarios mixtos con la FAO, como el celebrado en Santiago (Chile) en noviembre de 1995 (FAO/Banco Mundial, 1997), y en Katmandú, mayo de 1996 (Banco Mundial/FAO, 1999).

subvenciones a la exportación. Los países en desarrollo deben reducir el 36% el valor directo de las subvenciones a la exportación partiendo de la base de 1986-1990 y deben recortar la cantidad de las exportaciones subvencionadas en un 21% en un plazo de seis años. Para los países en desarrollo, las reducciones requeridas son dos tercios de las aplicadas a los países desarrollados, y el período de aplicación se extiende a diez años. No se requieren reducciones de las subvenciones a la exportación (cuando existan) en el caso de los países menos adelantados. Un problema que plantea esta parte del Acuerdo es que las subvenciones a la exportación no utilizadas pueden transferirse de un año al siguiente y de unos productos a otros.

En cuanto a las subvenciones internas, el Acuerdo reconoció, por primera vez, que todas las políticas nacionales pueden perturbar el comercio, si las transferencias de ingresos se relacionan con el volumen de producción. El Acuerdo clasificó (en "casillas") las medidas de política agrícola interna en función de la medida que distorsionaba el comercio. Consolidó la magnitud de las subvenciones que distorsionan el comercio, requirió reducciones de esas subvenciones en relación con las establecidas en un período de base, y alentó su sustitución con pagos directos totalmente "desconectados" del volumen de producción¹⁰.

Desgraciadamente, el Acuerdo para reducir el apoyo a la agricultura tergiversador del comercio consolidó y recortó solamente el apoyo agregado al sector agrícola, en vez de requerir recortes uniformes en el apoyo permitido a todos los productos básicos. En consecuencia, el apoyo de algunos productos políticamente poderosos aumentó respecto del prestado a otros productos básicos. Casi no se avanzó en la reducción de subvenciones a los productos azucareros y lácteos que son dos de los sectores agrícolas políticamente más poderosos en los países de ingresos elevados. Hay que reducir estas barreras persistentes a la producción y al comercio más que proporcionalmente en la próxima ronda.

Aunque los Estados Unidos y la Unión Europea no recortaron su apoyo interno a esos productos en la Ronda Uruguay, el proceso negociador les empujó a ambos a reducir sus subvenciones y a desplazar partes importantes a los pagos directos desconectados del volumen de producción (excepciones "casilla azul")¹¹.

En virtud del Acuerdo, los países desarrollados han de convertir todas las barreras no arancelarias en aranceles consolidados. El problema es que los países desarrollados y los países en desarrollo frecuentemente deciden consolidar sus aranceles a niveles más elevados que los actuales equivalentes arancelarios. La arancelización "sucia" aporta poca reducción de la protección, si es que aporta alguna; sólo hace que la protección sea más transparente (Hoekman y Anderson, 1999).

¹⁰ El Acuerdo reconoció que incumben a los gobiernos muchas funciones legítimas en materia de agricultura (enumeradas en la "casilla verde") y no sugirió ninguna restricción al respecto.

¹¹ La "casilla azul" comprende los pagos directos que los Estados Unidos y la Unión Europea efectúan a los agricultores que limitan su producción, o al menos algunos factores de producción. Estos quedaron exentos en virtud del Acuerdo de Blain House relativo a las conversaciones de la Ronda Uruguay. En la Ronda próxima debería eliminarse la "casilla azul".

Las consolidaciones definitivas de la Unión Europea para el año 2000 son casi dos tercios más elevadas que los equivalentes arancelarios efectivos para 1989-1993 (Anderson, Hoekman y Strutt, 1999) y en el caso de los Estados Unidos son por encima de tres cuartos más elevados (Ingco, 1995). Consolidar los aranceles a un nivel tan elevado permite a los países fijar los aranceles efectivos por debajo de ese nivel y variarlo de forma que establezca el mercado interno como lo ha hecho la Unión Europea con su sistema de gravámenes variables, incluso después de 1995 (Tangermann, 1999). Esto entraña un pequeño beneficio efectivo, si es que entraña alguno, respecto de la constitución de barreras no arancelarias por aranceles. Implica también una pequeña reducción, si la hubiere, en las fluctuaciones de precios en los mercados internacionales de alimentos que se esperaba que produjera la arancelización¹².

Hasta que se conecten los precios internos de todos los países con los mercados mundiales, los precios mundiales seguirán siendo mucho más inestables de lo deseable. Al desconectarse los apoyos a los precios agrícolas en los Estados Unidos y la Unión Europea, ninguno de los dos está acumulando gran cantidad de las reservas públicas de productos básicos que anteriormente estabilizaban los mercados mundiales.

El Acuerdo de la Ronda Uruguay proporcionó por primera vez un mínimo de acceso a los mercados, que era otro objetivo al parecer importante. Todos los países están obligados a procurar que las importaciones constituyan por lo menos el 5% del consumo de bienes al final del período de transición. Sin embargo, los organismos estatales de comercio, con poder monopolístico y derechos exclusivos, están proporcionando un acceso mínimo con arreglo a "contingentes arancelarios", considerablemente socavados (Ingco y Ng, 1998).

El Acuerdo sobre Agricultura reconoció que "el objetivo a largo plazo de reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección que se traduzcan en una reforma fundamental es un proceso continuo" (subrayado añadido) y obligó a los signatarios a reabrir esta cuestión a fines de 1999, a fin de proseguir la liberalización iniciada en la Ronda Uruguay (Croome, 1998).

El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, enlazado con el Acuerdo sobre la Agricultura reconoce el derecho de los gobiernos a adoptar medidas para asegurar la seguridad alimentaria y proteger la salud de los animales y las plantas. Requiere que esas medidas se apliquen sólo en la medida necesaria para alcanzar esos objetivos, y que se basen y mantengan sobre principios y datos científicos. Ahora bien, en primer lugar, las medidas sanitarias y fitosanitarias no se elaboraron como parte del proceso de la OMC, ni dejaron fuera a los países en desarrollo. En segundo lugar, las medidas se basan en los insumos (por ejemplo, hay que tener acero inoxidable hasta una altura de 2 metros en todas las paredes) en vez de basarse en la calidad del producto final (por ejemplo, en el nivel de bacterias E. coli debe ser inferior a cierto límite). En tercer lugar, en algunos casos, los criterios ambientales se utilizan para fines proteccionistas. En cuarto lugar, aunque la base científica de la limitación es racional, muchos países en desarrollo tienen dificultades para saber cuáles son las normas aplicables a sus exportaciones, y cómo cumplirlas. Esto causa problemas a muchos países (como Burkina Faso respecto de la carne, Kenya respecto de las frutas frescas y las verduras, y Papua Nueva Guinea

¹² La razón es que cuanto más estables se mantienen los precios internos, más se exporta al mercado mundial la inestabilidad interna.

respecto del atún enlatado, respectivamente), (Croome, 1998)¹³. Y, por último, el costo de cumplir las normas legítimas del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias es elevado: Finguer y Shuler (1999) estimaron que el cumplimiento de esas normas, junto con la reforma aduanera y de la propiedad intelectual, costaría a un país más de 150 millones de dólares, que es más del presupuesto de desarrollo de muchos países menos adelantados.

Los países en desarrollo necesitan ayuda en esta esfera. Incumbe a este respecto una importante función a la UNCTAD, a la FAO, al Banco Mundial y a otros organismos (Krueger, 1999) a saber: prestar asistencia técnica y financiera para mejorar los medios para cumplir las obligaciones¹⁴.

La Ronda Uruguay introdujo importantes diferencias en las obligaciones de los países desarrollados y de los países en desarrollo en materia de agricultura, con exenciones especiales para los 48 países menos adelantados (PMA). Las exenciones permiten a los PMA consolidaciones de los aranceles en vez de equivalentes arancelarios, tasas más bajas en las reducciones arancelarias y en el apoyo nacional, y un aplazamiento de la arancelización del arroz. Además, pueden utilizar inversiones y subvenciones a los insumos respecto de los productores de bajos ingresos, subvencionar a los consumidores de bajos ingresos, subvencionar la comercialización y los transportes, y prohibir las exportaciones, a menos que sean exportadores netos. Los PMA también están exentos de la obligación de reducir los aranceles. Por tanto, contrariamente a las afirmaciones habituales, las exenciones significan que casi no existen obligaciones vinculantes en las normas de la OMC respecto de la capacidad de los países menos adelantados de intervenir en su comercio agrícola o de subvencionar o de promocionar de otra forma sus sectores agrícolas.

¹³ En un seminario celebrado en San José, Costa Rica, el 26 y 27 de agosto de 1999, que el Banco Mundial contribuyó a organizar, se señaló que la mayoría de los países en desarrollo están elaborando sus propias estrategias de seguridad alimentaria, particularmente en respuesta a las oportunidades y problemas presentados por el Acuerdo sobre las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Sin embargo, aún falta una fijación de prioridades en el sector en lo que respecta a las inversiones, por ejemplo, en productos de consumo interno frente a productos de exportación, o en productos de mercado frente a productos de primera necesidad. La mayoría de los países aún tienen escasos medios institucionales para ocuparse de la salud agrícola y la seguridad alimentaria, con demasiados organismos insuficientemente coordinados, y deficiente aplicación de la reglamentación vigente. Además, la mayoría de los sistemas aún siguen fuertemente orientados al sector público.

¹⁴ Como medida específica, el Banco Mundial seguirá contribuyendo a la organización de seminarios regionales para debatir estas cuestiones, así como a las consultas durante las negociaciones.

IV. ¿CUÁL DEBERÍA SER EL PROGRAMA AGRÍCOLA PARA LAS PRÓXIMAS NEGOCIACIONES DE LA OMC?

La Ronda Uruguay ha sido muy importante ya que ha incluido el comercio agrícola en el programa y ha iniciado el proceso de liberalización. Pero aún queda gran parte del programa por concluir. Por ejemplo, si se aplica totalmente la Ronda Uruguay, y China y la Provincia china de Taiwán entran en la OMC para el año 2005, el sector agrícola y de elaboración de alimentos aún tendrán el doble de las medias arancelarias del sector de los textiles y de la confección -casi cuatro veces las de otras manufacturas (Anderson, Erwidodo e Ingco, 1999). Esto hace aun más importante adoptar un programa más audaz para la próxima ronda, en la que los países en desarrollo tienen mucho que ganar¹⁵. Un problema es que ven sus intereses de diferente manera, lo que podría hacer difícil convenir un programa común. Por ejemplo, en América Latina, Chile, la Argentina, el Brasil y el Uruguay pertenecen al grupo Cairns, que es partidario de una mayor liberalización del comercio y se opone enérgicamente a las subvenciones a la exportación. En cambio, los países caribeños de habla inglesa aún insisten en preferencias comerciales y son poco partidarios de un régimen comercial más abierto para sus economías¹⁶.

Aunque no son homogéneos, los países en desarrollo tienen un interés común en fortalecer el sistema, dado su reducido poder negociador en comparación con los Estados Unidos, La Unión Europea o el Japón. Les interesa definir el programa y participar en la nueva ronda de negociaciones sustantivas (Valdés 1998, Tangermann y Josling 1999).

La reforma de las políticas nacionales y comerciales en materia de agricultura es el más importante tema del programa para los países en desarrollo en las próximas negociaciones comerciales¹⁷. Sin embargo, negociar el comercio agrícola requiere expertos y negociadores capacitados. Dada la capacidad limitada de los países en desarrollo, les resulta difícil abordar estos problemas y aprovechar las oportunidades. Una importante función de los organismos internacionales es ayudar a los países en desarrollo a formar personal nacional apropiado para las negociaciones. La nueva ronda de negociaciones debe tratar de:

- Proscribir las subvenciones a las exportaciones agrícolas. Se requiere nada menos que una prohibición de las subvenciones a las exportaciones agrícolas para poner la agricultura en consonancia con los productos no agrícolas, dentro del GATT. Las subvenciones crediticias deben cuantificarse e incluirse en las subvenciones a la exportación.

¹⁵ Las ventajas dinámicas tienden aun a ser mayores que las ventajas estáticas calculadas.

¹⁶ El Banco Mundial, en colaboración con la FAO, la OMC y diversas organizaciones regionales, ha ayudado a los países en desarrollo organizando seminarios, como el celebrado en Chile, del 23 al 26 de noviembre de 1998, y en Ginebra, los días 19 y 20 de septiembre de 1999. Los objetivos fundamentales eran estimular amplios debates sobre cuestiones comerciales agrícolas en el marco de las próximas negociaciones de la OMC.

¹⁷ Exámenes detallados del programa para el comercio agrícola desde el punto de vista de los países en desarrollo pueden verse en Tangermann y Josling (1999), y Anderson, Erwidodo e Ingco (1999).

- Reducir más las subvenciones a los productores nacionales. Esto requerirá consolidar los niveles de apoyo agregado, así como el apoyo a los distintos productos básicos, proscribiendo las transferencias de "economías" de un año a otro, y recortando los máximos.
- Aumentar considerablemente el acceso según contingentes arancelarios, por encima del actual 5% del consumo.
- Reducir sustancialmente el nivel y la dispersión de los aranceles consolidados sobre las importaciones agrícolas de los países de elevados ingresos, por ejemplo, rebajándolos a los tipos arancelarios medios aplicados a los productos manufacturados. Como sucede con el apoyo interno, los aranceles "máximos" deben recortarse más que proporcionalmente. Esto es importante, ya que el proceso de arancelización con arreglo a la Ronda Uruguay puede haber aumentado realmente la dispersión de los niveles arancelarios¹⁸.

Una reducción de la dispersión de los aranceles beneficiarían al sector agroindustrial de los países en desarrollo actualmente obstaculizado por la "escalada arancelaria" de los países industriales. Las materias primas se enfrentan con aranceles bajos, pero los tipos arancelarios aumentan con la elaboración. Esto proporciona tipos elevados de protección efectiva a las industrias con valor añadido de los países importadores y obstaculiza en los países exportadores la generación de empleo, el valor añadido, y los ingresos de exportación mediante la elaboración de sus materias primas antes de exportarlas. Los países en desarrollo puede que tengan una ventaja comparativa en la elaboración de todas sus materias primas, pero la escalada arancelaria en los países industriales obstaculiza claramente el desarrollo en este sector de elevado potencia, y da a las empresas elaboradoras de los países ricos una ventaja no equitativa.

Aunque los propios países de la OCDE se beneficiarían mucho de reducir o abolir su elevada protección agrícola, tal vez no estén dispuestos a hacerlo sin ciertos cambios recíprocos en los países en desarrollo, por ejemplo, mediante políticas de inversión y de la competencia liberalizadas. Por tanto, para que pueda haber "toma y daca" en la próxima ronda, y para liberalizar el acceso de los productos agrícolas elaborados y no elaborados de los países en desarrollo a los países industriales quizá haya que incluir en las negociaciones nuevas cuestiones comerciales que interesan a los países ricos. Por esta razón, los países en desarrollo, como estrategia de negociación, deberían incluir otros elementos del programa tales como los servicios, los derechos de la propiedad intelectual y los productos manufacturales.

Una cuestión que se plantea a los países en desarrollo es la de saber si conviene promover la preservación o expansión del trato preferencial por los distintos países industriales (o bloques de países), o centrarse en obtener de los países industriales reducciones arancelarias que sean aplicables a todas las economías.

¹⁸ Eso se debe a que la Ronda Uruguay previó una reducción media no ponderada del 36%, con un recorte mínimo del 15% de cada arancel. Por tanto, muchos países recortaron lo mínimo los aranceles sobre productos importantes e hicieron grandes recortes porcentuales en los productos de menos importancia nacional.

En el Sistema Generalizado de Preferencias, los productos agrícolas no han sido elementos importantes. Los productos agrícolas de la zona templada han sido excluidos en gran medida del trato preferencial o lo han recibido en contingentes rígidos, o para productos tropicales no elaborados (excepto el azúcar), y los aranceles generalmente aplicables de los países desarrollados son cero, o relativamente bajos, en cualquier caso (Tangermann y Josling 1999). Pero los países en desarrollo deberían, si pueden, conservar lo que ya tienen, por ejemplo, "consolidando" estas preferencias en la Ronda del Milenio.

Las preferencias previstas en la Convención de Lomé para el grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) también han sido poco importantes en conjunto. Pueden haber sido importantes para algunos países, y para productos como el azúcar, las bananas y la carne de vacuno, pero la ayuda transferida de esta forma ha sido muy ineficaz. Por ejemplo, en lo que respecta solamente a las bananas, esa ayuda cuesta a los consumidores de la Unión Europea unos 2 millardos de dólares al año, de los que sólo 150 millones de dólares llegan a su destino (Borrell, 1999). Una razón de la ineficiencia es que, cuando el contingente se utiliza plenamente, se produce una renta contingentaria, y hasta el momento la Unión Europea ha dado esta renta a las empresas de la Unión Europea, limitando así el beneficio potencial a los países ACP. Por tanto, hay muchas incertidumbres en cuanto a los beneficios futuros según la Convención¹⁹.

En lo que respecta al azúcar, la Unión Europea y los Estados Unidos conceden el acceso en contingentes restringidos a sus mercados sumamente protegidos. Los productores de sus países, así como algunos países exportadores, salen ganando, en tanto que los consumidores de los países industriales y los productores eficientes salen perdiendo. Se estima que las pérdidas globales de las políticas azucareras sumamente distorsionadas ascienden a 6,3 millardos de dólares al año (Borrell 1999). La pequeña transferencia neta de ayuda, por medio de los contingentes, no debería utilizarse de excusa contra la liberalización de los mercados del azúcar durante la Ronda del Milenio.

Si la nueva ronda puede reducir los aranceles agrícolas en el 40% o más en toda la línea, las preferencias serían menos importantes y dejarían de ser relevantes una vez liberalizado el comercio. Por esta razón, los países en desarrollo no deberían recurrir a la negociación de preferencias especiales sino que, en vez de ello, deberían utilizar sus limitados recursos de negociación y su poder limitado para centrarse en la reducción de los aranceles de la nación más favorecida (aplicables a todos los países) y eliminar las subvenciones a las exportaciones de los países industriales.

¹⁹ Se ha declarado que la Convención de Lomé no se ajusta a las normas de la OMC. Se ha concedido una dispensa, pero tiene que renovarse anualmente, presionando a la Unión Europea para que ajuste al Acuerdo, o su sucesor, a las normas de la OMC. Un órgano de solución de controversias de la OMC declaró también que las restricciones cuantitativas impuestas por la Unión Europea a las bananas infringían las normas.

V. ¿CUÁL ES EL PROGRAMA INCONCLUSO PARA LA REFORMA AGRÍCOLA EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO?

Para obtener los enormes beneficios de la reforma los países en desarrollo tienen que seguir eliminando las distorsiones causadas por las políticas internas en todos los sectores. Esto contrarrestará el sesgo antrigrícola y antirural en el régimen del comercio. Abrirá también el comercio entre los países en desarrollo, que es una buena fuente potencial de demanda para sus sectores agrícolas. Entre las distorsiones que hay que reformar se mencionan frecuentemente la elevada protección de los bienes y servicios manufacturados, los tipos de cambio sobrevaluados, y la tributación directa de la agricultura (Schiff y Valdés, a fecha 1992, pero aún pertinente). Eliminar esas distorsiones mejoraría la asignación de recursos y aumentaría las inversiones y la rentabilidad de la agricultura. Y eliminarlas en todos los mercados de productos aportaría a los países en desarrollo unas ganancias de 26 millardos de dólares al año (cuadro 1).

Algunas otras medidas convenientes se enumeran a continuación:

- Deberían reducirse las barreras de entrada y de arbitraje, si son importantes, para avanzar hacia regímenes regulatorios más conducentes al crecimiento y al desarrollo;
- Los organismos estatales del comercio deberían perder el derecho exclusivo de importación y exportación, y controlar el suministro y distribución nacionales de los productos agrícolas;
- Los gobiernos pueden intervenir más en la promoción de la diversificación de exportaciones, en vez de limitarse a una serie de productos primarios no elaborados. Los gobiernos podrían financiar parte del costo de la búsqueda de nuevos mercados, porque el sector privado no invertirá lo suficiente en esto, dado el carácter "de bien público" de esta actividad y la consiguiente situación de "beneficiario gratuito".
- La apertura del comercio aumentaría el número de tecnologías de elaboración, y ampliaría la productividad y el valor añadido de los productos agrícolas por encima de los límites de la agricultura tradicional. Pero, en esto, el éxito depende de la buena gestión encaminada a procurar contratos de ventas coordinados en el tiempo, instalaciones de almacenamiento temporal y controles de calidad en todas las fases del ciclo productivo.

La nueva ronda de negociaciones comerciales podría abarcar las medidas relacionadas con el comercio de los regímenes regulatorios nacionales, en particular las subvenciones, el comercio de Estado, los controles de la exportación, el derecho de la competencia, las prácticas de las adquisiciones del sector público, y la fijación y aplicación de normas de productos. Pero incluso si no lo hace, la reforma nacional de la implantación del sector agrícola, hecha de forma unilateral, aportaría ventajas en muchos países²⁰.

²⁰ Además de las reformas, y para que el desarrollo de base amplia tenga lugar, es necesario naturalmente también mejorar la intermediación financiera y las inversiones en la infraestructura de los transportes, las instalaciones de almacenamiento y las redes de comunicaciones.

VI. AYUDAR A LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN EL COMERCIO AGRÍCOLA

Dado que la UNCTAD trata de definir su papel y determinar las funciones que debería liderar, se sugiere que la UNCTAD funcione como la OCDE respecto de sus miembros, pero sirviendo a los intereses de los países en desarrollo, como sigue:

- proporcionándoles un foro de debate sobre cuestiones comerciales y conexas;
- manteniendo bases de datos relacionadas con el comercio y facilitando información;
- efectuando análisis de gran calidad;
- proporcionando asistencia técnica en materia de normas y reglas y en la solución de controversias;
- propugnando un mayor acceso a los mercados en los países industriales;
- contribuyendo a forjar coaliciones y a alcanzar posiciones comunes entre los países en desarrollo en las negociaciones comerciales multilaterales.

Parece lógico que la UNCTAD defina sus funciones y su programa de trabajo en asociación con la OMC, la FAO, el FMI y el Banco Mundial. Estas organizaciones y otros socios posibles deberían ponerse de acuerdo, si aún no lo han hecho, en quién dirige las actividades, para qué fin, y cómo coordinar los esfuerzos de la manera más eficaz.

REFERENCES

- Anderson K, Hoekman B and Strutt A (1999). Agriculture and the WTO: Next steps. Paper (revised version) presented at the Second Annual Conference on Global Economic Analysis, Avernoes Conference Centre, Helnaes, Denmark. 20–22 June 1999.
- Anderson K, Erwidodo and Ingco M (1999). Integrating agriculture into the WTO: The Next Phase. Paper prepared for the World Bank's Conference on Developing Countries and the Millennium Round, WTO, Geneva, 19–20 September 1999.
- Bale, M and Lutz.E (1979). The effects of trade intervention on international price instability. *American Journal of Agricultural Economics*, 61: 512–16, August.
- Borrell, B (1999). Bananas: Straightening out bent ideas on trade as aid. Paper presented at the World Bank Conference on Agriculture and the New Trade Agenda: Interests and Options in the WTO 2000 Negotiations, Geneva, 1–2 October 1999.
- Borrell, B and Pearce D (1999). Sugar: The taste of trade liberalization. Paper presented at the World Bank Conference on Agriculture and the New Trade Agenda: Interests and Options in the WTO 2000 Negotiations, Geneva, 1–2 October 1999.
- Croome, J (1998). The present outlook for trade negotiations in the World Trade Organization. Policy Research Working Paper No. 1992. Washington DC, Development Research Group, The World Bank.
- FAO Regional Office for Latin America and the Caribbean and World Bank (1997). In: Cordeu JL, Valdes A and Silva F. eds. *Implementing the Uruguay Agreement in Latin America: The Case of Agriculture*. Santiago.
- Finger JM and Shuler P (1999). Implementation of the Uruguay Round commitments: The development challenge. Paper presented at the World Bank Conference on Agriculture and the New Trade Agenda: Interests and Options in the WTO 2000 Negotiations, Geneva, 1–2 October 1999.
- Hathaway D and Ingco M (1996). Agricultural liberalization and the Uruguay Round. In: Martin W and Alan L Winters. eds. *The Uruguay Round and the Developing Countries*. Washington DC, Cambridge University Press for The World Bank.
- Hoekman B and Anderson K (1999). Developing countries and the new trade agenda. Policy Research Working Paper No. 2125. Washington DC, Development Research Group, The World Bank.
- Ingco, M (1995). Agricultural trade liberalization in the Uruguay Round: One step forward, one step back? Supplementary paper prepared for a World Bank Conference on the Uruguay Round and the Developing Countries. Washington DC. 26–27 January 1995.
- Ingco, M (1997). Has agricultural trade liberalization improved welfare in the least-developed countries? Yes. Policy Research Working Paper No. 1748. Washington DC, International Trade Division. International Economics Department, The World Bank.
- Ingco, M and Ng F (1998). Distortionary effects of state trading in agriculture: Issues for the next Round of Multilateral Trade Negotiations. Policy Research Working Paper No. 1915. Washington DC, Development Research Group. The World Bank.
- International Agricultural Trade Research Consortium. (1997). Bringing Agriculture into GATT: Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture and Issues for the Next Round of Agricultural Negotiations.
- Krueger AO (1999). Developing countries and the next Round of Multilateral Trade Negotiations. Policy Research Paper No. 2118. Washington DC. Development Research Group, The World Bank.
- OECD (1999). Financial flows to developing countries in 1998: Rise in aid; sharp fall in private flows. News Release. Paris, 10 June.

- Scandizzo, PL (1998). Growth, trade, and agriculture: An investigative survey. FAO Economic and Social Development Paper No. 143. Rome, FAO.
- Schiff, M and Valdes A (1992). The political economy of agricultural pricing. *A Synthesis on the Economics of Developing Countries, World Bank Comparative Study*, Vol. 4. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Stewart, F (1999). Income distribution and development. Draft of paper prepared (September) for the UNCTAD X High-level Round Table, Bangkok, February 2000.
- Tangermann S (1999). The European Union perspective on agricultural trade liberalization in the WTO. Paper presented at the University of Guelph. February.
- Tangermann S and Josling T (1999). The interests of developing countries in the next Round of WTO Agricultural Negotiations. Paper prepared for the UNCTAD Workshop on Developing a Proactive and Coherent Trade Agenda for African Countries. Pretoria, 29 June to 2 July 1999.
- Valdes A (1998). Implementing the Uruguay Round on agriculture and issues for the next round: A developing country perspective. PSIO Occasional Paper; WTO Series No. 10. Geneva, Graduate Institute of International Studies.
- Valdes A and Zietz J (1995). Distortions in world food markets in the wake of GATT: Evidence and policy implications. *World Development*, 23(6): 913-926.
- Winters LA. (1999). Trade policy as development policy: Building on fifty years experience. Paper prepared for the UNCTAD X High-level Round Table, Bangkok, February 2000.
- World Bank (1990). *Brazil: Agricultural Sector Review: Policies and Prospects*. Washington DC .
- World Bank (1995). *Brazil: A Poverty Assessment*. Report No. 14323-BR, Washington DC.
- World Bank (1997). Rural development: From vision to action: A sector strategy. Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monograph Series 12, Washington DC.
- World Bank and FAO (1999). *Implications of the Uruguay Round Agreement for South Asia: The Case of Agriculture*. In: Benoit Blarel, Pursell G and Valdes A, eds. New Delhi, Allied Publishers.
- World Trade Organization (1996). Participation of developing countries in world trade: Overview of major trends and underlying factors. Note by the secretariat. Geneva.
- Zwart A and Blandford D (1989). Market intervention and international price stability. *American Journal of Agricultural Economics*, 71(2): 379-86, May.