

Comercio y mercados: Seguir actuando como hasta ahora no es una opción

La falta de inversiones agrícolas en los países en desarrollo —por ejemplo, en información, servicios e infraestructura de los mercados locales y regionales— ha debilitado al sector de la agricultura en pequeña escala de muchas naciones. En los países en desarrollo, la liberalización del comercio que permitió una apertura demasiado rápida o amplia de los mercados a la competencia internacional afectó aún más al sector rural y los medios de subsistencia de la población rural. Muchos países han visto disminuida su capacidad de producir alimentos en el mercado interno, lo que los ha hecho más vulnerables a la volatilidad de los precios y la disponibilidad de alimentos a nivel internacional y ha reducido la seguridad alimentaria.

Gracias al desarrollo agrícola de los últimos 50 años, el rendimiento de los cultivos se ha incrementado lo suficiente como para alimentar a todos los habitantes del planeta. No obstante, aproximadamente 850 millones de personas en todo el mundo no pueden obtener la cantidad de alimentos que les permitiría llevar una vida sana y productiva. La reciente volatilidad de la oferta y el precio de los alimentos, que provocó disturbios por la falta de alimentos en el verano de 2008, ha puesto en riesgo la seguridad alimentaria de unos 100 millones más de personas. La actual crisis energética, financiera

y climática hace suponer que la inestabilidad del precio de los alimentos persistirá en el futuro. El fortalecimiento de la capacidad nacional para producir alimentos ayudará a los países a soportar mejor las conmociones internacionales relativas al precio de los alimentos.

Más del 70% de los pobres de los países en desarrollo viven en zonas rurales y dependen directa o indirectamente de la agricultura para su subsistencia. Históricamente, el desarrollo del sector agrícola y el aumento de los ingresos agrícolas han hecho que el desarrollo económico se extendiera a otros sectores de la economía.

La abrupta disminución del ritmo general de aumen-



to de las investigaciones agrícolas y de las inversiones en desarrollo en los países en desarrollo que se observa desde fines de la década de los ochenta, sobre todo en África al sur del Sahara, ha limitado el desarrollo tecnológico agrícola orientado a satisfacer las necesidades locales. Dicha disminución también ha obstaculizado el desarrollo de la infraestructura de mercado a nivel local y regional (desde la construcción de caminos hasta la tecnología de la información) que podría beneficiar al sector rural y contribuir a que la agricultura cumpla mejor su papel de fuerza impulsora del desarrollo.

Las economías en desarrollo suelen verse perjudicadas cuando se abren al comercio internacional antes de contar con las instituciones y la infraestructura básicas, dado que los pequeños productores del mercado interno no pueden competir con las importaciones a gran escala. Esta situación pone en peligro los medios de subsistencia de muchos productores locales, principalmente de aquellos que no pueden beneficiarse con las nuevas oportunidades que ofrece el mercado internacional.

Una política comercial más equitativa

Si se reformara el sistema de comercio internacional para hacerlo más equitativo, la agricultura podría contribuir en mayor medida a los objetivos de sostenibilidad y desarrollo, especialmente el de reducir la pobreza.

El comercio internacional de productos agrícolas ofrece a los países en desarrollo algunas oportunidades para beneficiarse con una producción en mayor escala orientada a los mercados mundiales; adquirir algunos productos básicos a precios más bajos que los que podrían obtenerse en el mercado interno, y acceder a los conocimientos, la ciencia y la tecnología agrícolas (CCTA) de los que no se dispone en dicho mercado. Sin embargo, los actuales

regímenes comerciales producen un gran impacto distribucional entre los países y dentro de ellos; en muchos casos, dicho impacto no ha favorecido a los países que se encuentran en las primeras etapas de industrialización ni a los pequeños agricultores y los medios de subsistencia de la población rural en su conjunto.

Flexibilidad en la adopción de las políticas

Para muchos países en desarrollo, la sostenibilidad de la seguridad alimentaria depende de la producción nacional de alimentos. Estos países se beneficiarían con cierta flexibilidad en la toma de decisiones sobre las políticas agrícolas, acompañada de un incremento significativo del apoyo y la inversión internacionales. Esta flexibilidad haría posible aumentar la producción interna orientada a la seguridad alimentaria a nivel nacional, lo cual atenuaría el efecto devastador de la volatilidad de los precios a nivel mundial en sus poblaciones. Es particularmente importante asegurar la flexibilidad respecto de las políticas para que los países puedan mantener precios remunerativos en el caso de los cultivos que son importantes para la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia de la población rural.

La flexibilidad que permite a los países en desarrollo designar “productos especiales” (es decir, productos básicos que son esenciales para la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia, y



“¿De qué te quejas? Estamos en igualdad de condiciones”.

a los cuales no se aplicarán todas las reducciones arancelarias acordadas) les brinda una importante herramienta para proteger a los pequeños productores de la competencia que representan las importaciones hasta tanto se disponga de mayores CCTA, infraestructura y capacidad institucional para lograr que el sector sea competitivo a nivel internacional. De manera análoga, el mecanismo especial de salvaguardia, diseñado para contrarrestar la disminución de los precios resultante del considerable aumento de las importaciones, constituye una importante herramienta de política comercial para evitar cualquier menoscabo a la capacidad productiva interna.

El acceso no recíproco a los mercados es otro enfoque importante que podría ayudar a los países en desarrollo; históricamente ha formado parte del sistema de comercio internacional, ya sea entre los países metropolitanos y las colonias o entre los Estados Unidos y Europa y Japón durante la reconstrucción que tuvo lugar en los años cincuenta. Hoy

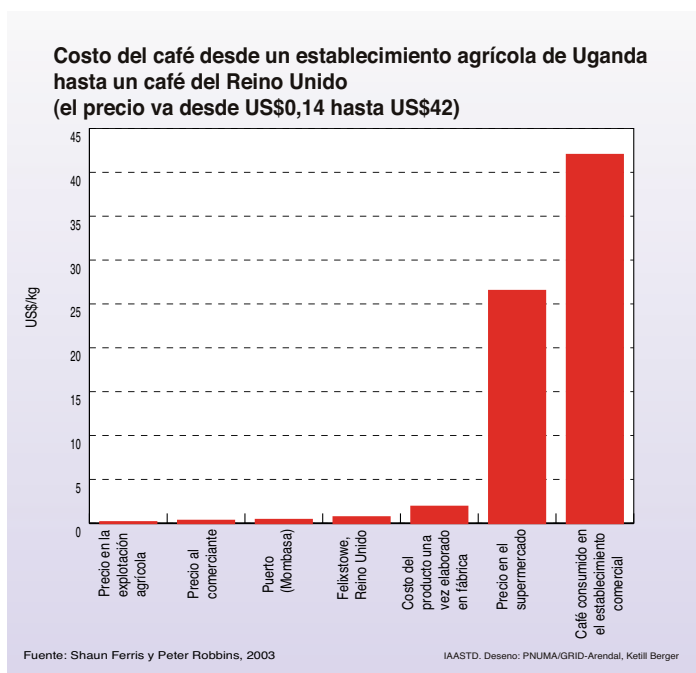
en día existen muchos acuerdos no recíprocos de este tipo, por ejemplo el celebrado entre los Estados Unidos y muchos países de África al sur del Sahara en virtud de la Ley sobre crecimiento y oportunidad en África, y la iniciativa “Todo salvo armas” de la Unión Europea. Para contribuir a los objetivos de desarrollo y sostenibilidad, dicho acceso no recíproco debería sistematizarse e integrarse al sistema de comercio internacional.

Los países en desarrollo deben ser capaces de alinear el ritmo de la apertura de los mercados con el ritmo que necesitan para reasignar el excedente laboral del sector agrícola al de manufacturas o de servicios, tal como lo han hecho varios países asiáticos. Si se obliga a los países en desarrollo a abrir sus economías sin tener en cuenta su capacidad para hacer frente a la transición, sólo se logrará seguir poniendo en peligro los medios de subsistencia de los pequeños agricultores.

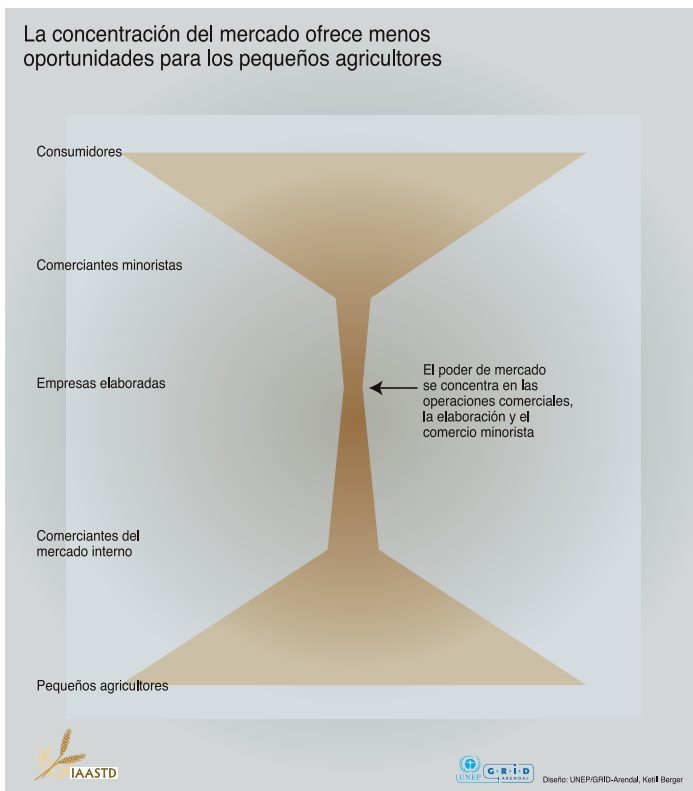
Mejores oportunidades de mercado para la agricultura en pequeña escala

La inversión agrícola en los países en desarrollo se ha centrado principalmente en los cultivos de exportación para generar divisas, con lo cual los países dependen de que los precios internacionales de los alimentos se mantengan bajos para satisfacer la demanda interna de esos productos. Si bien la Evaluación internacional del conocimiento, ciencia y tecnología en el desarrollo agrícola (IAASTD) fue aprobada por los gobiernos antes del reciente episodio de volatilidad del precio de los alimentos, en el informe se presagiaba un principio de consenso sobre la necesidad de reevaluar las estrategias comerciales y de mercado y hacerlas más equitativas a fin de brindar mayor seguridad alimentaria a los países en desarrollo.

No se han hecho suficientes inversiones orientadas



Fuente: Ferris y Robbins, 2003.



a las necesidades de la agricultura en pequeña escala, por ejemplo inversiones en CCTA centradas en los cultivos de alimentos básicos a nivel local, infraestructura de mercado local y regional, instalaciones para después de las cosechas, elaboración local de los productos para añadir valor, y servicios de comercialización e información. En muchos países en desarrollo, la apertura de los mercados sin invertir en nuevas oportunidades para la agricultura en pequeña escala ha tenido un efecto negativo en los medios de subsistencia de los productores. Entre los diversos ejemplos se incluyen el aumento de las exportaciones de productos forestales no madereros extraídos de recursos de propiedad común no sujetos a ordenación, lo que conduce a su rápido agotamiento; ventas de cereales básicos en el mercado internacional a precios inferiores al costo de producción; importación de pollos listos para el consumo en países de África al sur del Sahara, en detrimento de los productores locales, que no pueden competir debido a la falta de infraestructura, y el énfasis en el desarrollo de la infraestructura para

exportar a los mercados internacionales a expensas de la construcción de caminos rurales para acceder a los mercados locales e instalaciones para después de las cosechas, y de la integración en los mercados regionales.

Las cadenas de valor y los derechos de propiedad intelectual

Actualmente, la producción, elaboración y comercialización de productos agrícolas están interrelacionados en cadenas de valor a nivel mundial. Las empresas de los países desarrollados dominan la elaboración y la comercialización, lo que les permite capturar un porcentaje mayor del valor total que se añade en los productos agrícolas elaborados. Se captura más valor durante la elaboración, envasado y comercialización de los productos agrícolas que durante la producción de las materias primas. Con la eliminación de la progresividad arancelaria que se aplica a los productos elaborados, las empresas y los pequeños productores de los países en desarrollo podrían ascender en la cadena de valor y aumentar su participación en el valor total añadido a los productos básicos.

Para que se produzca un avance de este tipo en la cadena de valor, también es preciso adaptar los sistemas de derechos de propiedad intelectual a las necesidades de desarrollo de cada país. En el Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, se reconoce que puede ser necesario contar con sistemas de propiedad intelectual sui géneris.

Los beneficios que se obtienen del libre intercambio de datos e información se ven limitados por el régimen de patentes. Los buenos sistemas de derechos de propiedad intelectual que ofrecen incentivos financieros para la innovación encarecen, al mismo tiempo, la generación y el intercambio de

conocimientos. En los países en desarrollo es necesario poner en marcha sistemas que promuevan la generación y difusión de datos, información y tecnologías, así como su adaptación a las necesidades locales.

Pagos y retribuciones por los servicios ambientales

La agricultura moderna produce importantes externalidades relativas al medio ambiente, entre ellas la pérdida acelerada de biodiversidad y de los servicios que prestan los ecosistemas, tales como la circulación y la calidad del agua, el uso intensivo de energía y las emisiones de gases de efecto invernadero, así como el impacto de los plaguicidas sintéticos en la salud ambiental. Muchas de las externalidades se derivan de la incapacidad de los mercados para valorar los daños ambientales y sociales e incentivar la sostenibilidad. En varios casos, tales como la pérdida de biodiversidad y las emisiones de gases de efecto invernadero, existe claramente un sistema inadecuado de determinación de precios, ya que estas externalidades negativas sencillamente no se valúan en absoluto.

La adecuada valuación de dichas externalidades negativas también ayudaría a que las investigaciones se orientaran a la reducción de esos efectos. Por ejemplo, los sistemas de cría de ganado que reducen las emisiones de gas metano o el cultivo de arroz que reduce la necesidad de anegamiento en los arrozales pueden contribuir a mitigar el cambio climático. Una opción para reducir la impronta ambiental de la agricultura e incentivar las prácticas sostenibles es la aplicación de un plan de retribuciones y pagos por los servicios agroambientales, incluida la ampliación del financiamiento del carbono. El sistema de pagos por los servicios ambientales debería diseñarse para generar flujos de ingresos estables para las comunidades y los agricultores lo-

cales, lo cual mejoraría los medios de subsistencia de la población rural y ayudaría a garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los ecosistemas.

La agricultura podría contribuir en mayor medida a la mitigación del cambio climático, por ejemplo, si varias de las externalidades positivas se retribuyeran o se pagaran como servicios ambientales. El pago en los casos de deforestación evitada puede mejorar los medios de subsistencia de los pequeños agricultores y los habitantes de los bosques (que se encuentran entre las personas más pobres del planeta) y reducir su necesidad de obtener ingresos transformando los bosques en tierras agrícolas. Del mismo modo, los pagos a quienes viven aguas arriba para mejorar la calidad del agua también podrían contribuir a detener el deterioro de la calidad de este recurso.

De cara al futuro: Opciones de políticas

Las reformas de la política comercial y de mercado destinadas a crear un sistema comercial más equitativo y mejorar las oportunidades de mercado para los pequeños agricultores pueden contribuir significativamente al alivio de la pobreza y el hambre. Entre las opciones de políticas para tener en cuenta se incluyen las siguientes:



Fuente: FAO/A. Conti

- Garantizar suficiente flexibilidad de las políticas sobre los regímenes comerciales de los países en desarrollo, de manera que éstos puedan aprovechar al máximo el potencial de la agricultura para impulsar el desarrollo. Las diferencias de tradición, historia, contexto y acervo de recursos argumentan a favor de la adopción de normas que permitan cierta flexibilidad en las políticas agrícolas y comerciales de los países en razón de la seguridad alimentaria, los medios de subsistencia de los agricultores y el desarrollo rural.
- Generalizar el principio de acceso no recíproco a los mercados, es decir que los países industrializados y los países en desarrollo más ricos deberían brindar acceso no recíproco a los países menos desarrollados y permitir diferentes niveles de inclusión en el sistema de comercio internacional según el grado de desarrollo de cada país.
- Promover la adecuada remuneración y un nivel mínimo de estabilidad de precios para el sector de la agricultura en pequeña escala de los países en desarrollo a fin de estimular la inversión destinada a incrementar la producción y mejorar las prácticas agrícolas y ambientales. Las opciones de políticas incluyen la regulación de los intermediarios y una función renovada y directa del gobierno para ofrecer crédito y oportunidades de comercialización a los pequeños productores. Los únicos instrumentos de política de que disponen algunos países de ingreso más bajo para ayudar a lograr una remuneración adecuada y la estabilidad de los precios pueden ser los aranceles previstos en el acuerdo marco de Doha.
- Incorporar requisitos en materia de desarrollo en los regímenes de propiedad intelectual.
- Eliminar las barreras comerciales que afectan a los productos respecto de los cuales los países en desarrollo tienen una ventaja comparativa y brindar a los países menos desarrollados un acceso preferencial más amplio a los mercados.
- Eliminar o reducir la progresividad arancelaria que se aplica a los productos agrícolas elaborados, a fin de incentivar la inversión en la elaboración a nivel local en los países en desarrollo y así añadir valor.
- Incrementar la inversión agrícola del sector público orientada a la agricultura en pequeña escala, lo que incluye caminos de acceso a los mercados, servicios de extensión, servicios de comercialización e información relacionada, instalaciones para después de las cosechas y apoyo a la comercialización a través de cooperativas.
- Promover los esfuerzos colectivos de las organizaciones de agricultores para mejorar su acceso a los mercados en condiciones más favorables. Ello puede incluir inversiones destinadas a fomentar la agregación de valor y la diversificación a nivel local; facilitar la acción colectiva de los agricultores para asumir funciones que dependen de la escala de producción y mejorar el poder de negociación con los compradores; mejorar la integración en los mercados regionales, y promover canales alternativos de comercialización para ayudar a mejorar la posición de negociación de los pequeños productores dentro de las cadenas internacionales.
- Respaldar el comercio justo y la agricultura orgánica certificada para ofrecer canales de comercialización alternativos a los mercados habituales de productos básicos que permitan mejorar el desempeño ambiental y social de la agricultura, y conseguir rendimientos más

beneficiosos y estables para los agricultores y trabajadores agrícolas.

- Mejorar la tenencia de la tierra y el acceso a los recursos y el crédito, lo que incluye opciones de microfinanciamiento, para los pequeños productores con miras a incrementar la capacidad del sector de beneficiarse con el acceso a los mercados.
- Poner en marcha programas de pagos y retribuciones por los servicios ambientales y promover la adopción de prácticas agrícolas sostenibles, tales como la producción con escaso uso de insumos, la labranza de conservación, la ordenación de las cuencas hidrográficas, las prácticas de agrosilvicultura y el secuestro de carbono.





La Evaluación internacional del conocimiento, ciencia y tecnología en el desarrollo agrícola (IAASTD) proporciona información sobre el modo en que pueden utilizarse los conocimientos, la ciencia y la tecnología agrícolas para reducir el hambre y la pobreza, mejorar los medios de subsistencia en las zonas rurales y la salud humana, y promover un desarrollo equitativo y sostenible desde el punto de vista ambiental, social y económico. El conjunto completo de trabajos de la IAASTD comprende un informe mundial y cinco informes regionales con sus respectivos resúmenes dirigidos a los responsables de la toma de decisiones, además de un informe de síntesis con su correspondiente resumen. Los informes fueron aceptados en la asamblea plenaria intergubernamental celebrada en Johannesburgo en abril de 2008.

La evaluación contó con el patrocinio de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). En ella participaron cinco organismos del grupo de las Naciones Unidas: la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Los contenidos de Síntesis temática de la IAASTD se han extraído directamente de los informes de la IAASTD publicados en 2009 por Island Press.



Para obtener más información sobre la IAASTD, visite www.agassessment.org; para solicitar publicaciones, ingrese en www.islandpress.org/iaastd