

LIBERALIZACIÓN
DEL COMERCIO
AGRÍCOLA Y PAÍSES
EN DESARROLLO

LA LIMITADA PROMESA DE LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO AGRÍCOLA

Timothy A. Wise*

Ha venido a ser una cuestión de fe en las negociaciones del comercio internacional que los agricultores en los países en desarrollo tienen mucho que ganar con la liberalización del comercio agrícola. Estudio tras estudio el Banco Mundial resalta las potenciales ganancias que obtendrían los pobres rurales con las políticas que reducen aranceles, subsidios y otras barreras del comercio agrícola. Entre tanto, quienes hacen campañas para la justicia global, como la agencia internacional de desarrollo Oxfam, consideran que las reformas en las políticas agrícolas de los países ricos representarán un gran paso en la reducción de la pobreza en el Sur global.

Este documento evalúa la evidencia de esa convicción. Concluye que la promesa de la liberalización del comercio agrícola es exagerada, en tanto que los costos para los pequeños agricultores de los países en desarrollo a menudo son muy altos. La promesa consiste en que esas reformas de los países ricos reducirán la sobreproducción en el Norte global, por lo que los precios se incrementarán, beneficiando a todos los productores. De este modo, los países en desarrollo –supuestos portadores de ventajas comparativas en la agricultura– ganarán mayor participación en el crecimiento de los mercados de exportación de bienes agrícolas. En esencia, la promesa de la liberalización de la agricultura para los países en desarrollo consiste en la atracción de los mercados de exportación.

Sobre la base de datos y análisis del Banco Mundial, datos sobre comercio de las Naciones Unidas, y otras modelaciones económicas realizadas para evaluar las negociaciones de las actuales Rondas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), este artículo demuestra que son los países ricos los principales beneficiarios de la liberalización del comercio agrícola, ganando mercados tanto en el Norte como en el Sur global. También se evidencia que sólo una limitada cantidad de países en desarrollo pueden competir efectivamente en los mercados globales, la mayoría quedan excluidos del *boom* de las exportaciones, pero sufren los efectos negativos de las crecientes importaciones, a medida que reducen sus aranceles y el apoyo a sus agricultores. Es más, se hace ver que la elevación de los precios como consecuencia de un eventual boom de los *commodities* agrícolas por incrementos de su demanda a causa de factores extraordinarios (por ejemplo, fabricación de agro-combustibles), puede permanecer pocos años, ya que es improbable que altere en forma fundamental la estructura de la agricultura global y la tendencia de la baja de los precios de ese tipo de bienes en el largo plazo.

La actual crisis de alimentos que afecta a gran parte del mundo no representa un cambio de esa tendencia, pero ha generado algunas nuevas y bienvenidas reflexiones respecto al desarrollo de la agricultura, como algunas contenidas en el *Informe Mundial de Desarrollo 2008: Agricultura para el Desarrollo*, publicado por el Banco Mundial. En síntesis, este documento revaloriza la importancia de la agricultura en el proceso de desarrollo económico, particularmente para los países menos desarrollados como los de la región Subsahariana de África y las economías “en urbanización” de regiones como América Latina. Sin embargo, a la par, el Banco Mundial continúa abogando por una profundización de la liberalización en la agricultura.

* Estadounidense, actual Director Adjunto e investigador del Instituto del Desarrollo Global y Medioambiente (GDAE) de la Universidad Tufts de Estados Unidos. Co-editor de varios estudios en idioma inglés.

Este artículo ofrece un detallado análisis del porqué es exagerada la promesa de la liberalización para los agricultores de los países en desarrollo, y porqué los peligros son muy reales.

¿QUIÉN GANA CON LA LIBERALIZACIÓN?

Contrariamente a la retórica que acompaña a las negociaciones comerciales, la evidencia sugiere que los países en desarrollo tienen mucho menos que ganar de la liberalización del comercio agrícola de lo que insinúan los defensores del libre comercio. Los argumentos a favor son ciertamente grandiosos; por ejemplo, Anderson y Martin (2005) del Banco Mundial se han referido a las ganancias de la liberalización del comercio agrícola como “formidables” bajo la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Pero es difícil de establecer cómo sus propias proyecciones justifican esta convicción.

CUADRO 1

Potenciales ganancias de la liberalización agrícola

	Escenario Doha: Región beneficiaria		
	De ingresos altos	En desarrollo	Mundo
Total	\$US66 billones	\$US 9 billones	\$US 75 billones
Porcentaje del GDP	0,20%	0,09%	0,18%
Per capita	\$US 64,96	\$US 1,77	\$US 12,36

Fuente: Anderson, K., W. J. Martin, et al. 2005 Global impacts of the Doha Scenarios on poverty. Putting Development Back into the Doha Agenda: Poverty Impacts of a WTO Agreement. T. W. Hertel and L. A. Winters. Washington, D.C., the World Bank: Chapter 17.

El Cuadro 1 consigna las proyecciones de las ganancias provenientes de la liberalización del comercio agrícola realizadas por el Banco Mundial bajo un escenario modelado en 2005 para estimar los probables efectos de las reformas de la Ronda de Doha. Las ganancias globales están estimadas en 96 billones de dólares (dólares estadounidenses de 2001) para el año 2015, de los cuales 75 billones provienen de las reformas agrícolas. Estos resultados ya muestran moderación respecto de la enorme cifra de 287 billones (182 originados en la liberalización agrícola), que es la estimación del Banco en un escenario de liberalización total. La primera proyección —la más realista— representa sólo 0,18% del GDP global; es más, en ese escenario los países de ingresos altos capturarían 66

de los 75 billones de dólares de las ganancias de las reformas agrícolas, casi 90% del total; en cambio, el conjunto de los países en desarrollo percibirían sólo 9 billones de las ganancias, menos de 1 décimo de porcentaje del GDP (o menos de 2 dólares por persona al año). Como se ve, ganancias menores de un centavo al día por persona no justifica el uso del término “formidable”.

Por tanto, el porqué las promesas de la liberalización del comercio agrícola son exageradas se debe en parte a que las ganancias proyectadas, una vez puestas en contexto, son bastante pequeñas, y que los países de ingresos altos perciben la mayor parte de esas ganancias.

CUADRO 2

Participación del mundo desarrollado y las siguientes grandes regiones competidoras en el valor de las exportaciones de commodities, 2005

	Participación	Siguiente gran Región en la participación
Maíz	65%	Latinoamérica/Caribe (15%)
Trigo	75%	Ex Unión Soviética (12%)
Cebada	72%	Ex Unión Soviética (19%)
Azúcar	39%	Latinoamérica/Caribe (34%)
Oleaginosas	48%	Latinoamérica/Caribe (42%)
Algodón	66%	África Sub-sahariana (10%)
Arroz	29%	Sud Asiático (32%)

Fuente: División Estadística de las Naciones Unidas, Comtrade

Esto no debería sorprender. En efecto, mientras los teóricos del comercio continúan refiriéndose a las ventajas comparativas de los países en desarrollo en el sector agrícola, los países ricos dominan el mercado global del mismo. El Cuadro 2 muestra la distribución de las exportaciones agrícolas en el mercado global para los *commodities* agrícolas no tropicales más comercializados. En 2005 los países ricos exportadores dominaban los mercados globales del maíz, trigo, cebada y algodón; sólo en oleaginosas, azúcar y arroz, el conjunto de los países en desarrollo exportaron más de la mitad del valor de cualquier *commodity* agrícola no tropical.

Como muestra el Cuadro 2, las segundas regiones más grandes de participación en cada uno de estos

mercados tienden a estar dominadas por los países de la ex Unión Soviética, América Latina, y el Caribe. Un examen más detallado muestra cuán concentrados están estos mercados, con Brasil, Argentina, China y los países de la ex Unión Soviética monopolizando la participación del mundo no industrializado en las exportaciones agrícolas. El Cuadro 3 presenta más detalladamente el tamaño y el potencial de estos mercados de exportación y la competitividad relativa de los países en desarrollo.

El Cuadro 3 consigna el valor de las exportaciones globales en 2005 para cada grupo o categoría de *commodity*, en orden descendente respecto de su valor. La segunda columna muestra el crecimiento de estos mercados de exportaciones en la última década. Se puede constatar que mientras algunas han tenido un crecimiento dinámico – en especial, las oleaginosas y la cebada – otras apenas se han expandido – el trigo, el maíz y el algodón registraron un crecimiento de sólo 2% del valor total de las exportaciones – a pesar del gran crecimiento del comercio global. Sabiendo que una manera de que los países en desarrollo se beneficien de la expansión del comercio mundial es manteniendo su espacio o su participación en los mercados crecientes y dinámicos, sería un error insinuar que todos estos mercados agrícolas muestran estas cualidades.

Las columnas 3 y 4 muestran respectivamente la participación de los países en desarrollo en cada mercado de los *commodities* en 2005, y la magnitud en 1995 desde la cual esa participación creció. Estos cálculos se basan en una metodología desarrollada por Lall y Weiss (2005) para estimar la competitividad internacional. A través de esa metodología estos autores establecen si un país o una región determinada, ha ganado o perdido en la distribución del mercado global, como un indicador de su capacidad para competir en el mercado de un producto específico. Como muestra la cuarta columna, el conjunto de los países en desarrollo perdieron participación en los mercados del algodón y el arroz mientras lograron impresionantes ganancias en oleaginosas, maíz, cebada y, en menor medida, trigo y azúcar. Esta situación indica que los países en desarrollo expresaron una capacidad desigual para competir por una mayor participación en el mercado mundial en un ambiente liberalizado.

Sin embargo, las columnas 5 y 6 son quizás las más reveladoras. Estas dos columnas se refieren al conjunto de los países en desarrollo sin considerar a Brasil, Argentina, China, y los países de la ex Unión Soviética. Se puede evidenciar que en la mayoría de los mercados globales la competitividad en los *commodities* agrícolas que expresaron aquellos países, es bastante limitada; sólo lograron un mayor control de las exportaciones en el caso del arroz. En cambio, de acuerdo a los datos de la columna 6, se puede ver que la competitividad abierta de estos países, registrada hace diez años, expresada a través de su capacidad para ampliar la participación en el mercado, se redujo sustancialmente.

Refiriéndose a las columnas 4, 6 y 7, podemos ver que los países en desarrollo ganaron 25 puntos porcentuales del mercado global de las oleaginosas, 23 de los cuales fueron capturados por Brasil (19) y Argentina (4). En el caso del azúcar, Brasil obtuvo 11 puntos porcentuales de los 14 ganados por el mundo en desarrollo. En cambio, los 24 puntos ganados en el mercado del maíz fueron conquistados mayormente por dos países: China (10) y Argentina (6). De su lado, los países de la ex Unión Soviética lograron 10 de los 13 puntos ganados en la exportación de trigo, y 16 de los 20 en la cebada. En el mundo en desarrollo, sólo otros dos países muestran una competitividad significativa en la gran exportación de *commodities* India con 7 puntos ganados en algodón, y Pakistán con 7 en exportaciones de arroz.

CUADRO 3

Participación del mundo en desarrollo en el valor de las exportaciones globales de *commodities* seleccionados.

	Valor de las exportaciones mundiales en 2005 (billones de US\$)	Mundo en desarrollo			Sin Brasil, Argentina, China, y Ex Unión Soviética		Países significativamente ganadores en participación en el mercado
		Aumento, 1995-2005 (%)	Participación 2005	Variación 1995-2005 % pts	Participación 2005	Variación 1995-2005 % pts	
		1	2	3	4	5	6
Oleaginosas	\$20,9	82%	52%	25	11%	3	Brasil (19), Argentina (4), Ex U. Soviética (10),
Trigo	\$17,4	2%	25%	13	6%	1	Australia (6)
Azúcar	\$15,8	16%	61%	14	30%	-1	Brasil (11)
Maíz	\$11,1	2%	35%	24	9%	4	China (10), Argentina (5)
Algodón	\$8,2	2%	34%	-3	24%	-3	India (7), Brasil (4)
Arroz	\$7,9	29%	71%	-4	66%	3	Pakistan (7)
Cebada	\$3,6	72%	28%	20	8%	3	Ex Unión Soviética (16)

Fuente: División Estadística de las Naciones Unidas, Comtrade

La principal conclusión de este examen de la competitividad abierta es que muy pocos países en desarrollo se hallan por sí mismos en una posición para competir internacionalmente en mercados agrícolas liberalizados. Aquellos que lo logran, como Brasil y Argentina, generalmente tienen vastas extensiones de tierra de primera calidad, han alcanzado un nivel significativo de industrialización, han modernizado gran parte de su producción agrícola, y han desarrollado una infraestructura para responder a las demandas del mercado global. Por consiguiente, si otros países en desarrollo quisieran surgir como ganadores en la liberalización del comercio agrícola, van a tener que competir no sólo con el Norte global, sino también con estas potencias emergentes de la agricultura de exportación.

PRECIOS, CAMBIOS LIMITADOS EN LA PRODUCCIÓN DEL NORTE

Las perspectivas de que una gran cantidad de países en desarrollo ganan con la liberalización del comercio agrícola disminuyen, o son aún más difusas, cuando examinamos los impactos proyectados de la liberalización en los mercados específicos de los *commodities*. Las promesas de que las reformas de los programas de apoyo a la agricultura de los países ricos se traducirán en reducciones significativas de la producción y de la exportación de *commodities* agrícolas de esos países, es defendida por diversos actores internacionales como el Banco Mundial y el grupo internacional de desarrollo Oxfam. La idea es que los precios tanto tiempo cohibidos por las políticas de comercio distorsionadas –principalmente subsidios a los productores agrícolas en los Estados Unidos, y barreras arancelarias y subsidios a la exportación en la Unión Europea y Japón– aumentarán, y los países en desarrollo percibirán precios más altos por sus exportaciones y ganarán espacios en un mercado global menos distorsionado.

En contraste, gran parte de la evidencia sugiere que tales promesas son ciertas en una dimensión limitada y para una cantidad restringida de *commodities*. En efecto, utilizando un modelo de equilibrio parcial, los investigadores del instituto francés CEPII proyectaron los impactos de un precio estático de un probable acuerdo de Doha en los precios de la agricultura mundial, aplicando los impactos de ese precio proyectado en cada área de la probable reforma: apoyo o subsidios domésticos, subsidios a las exportaciones, o aranceles (Bouet, Bureau et al., 2004). Los resultados de este ejercicio, reflejados en el Cuadro 4, son indicativos.

CUADRO 4

Impacto del escenario del Acuerdo de Doha en los precios mundiales (precios de importación).

Sector	"Participación inicial en exportaciones mundiales"	Apoyo doméstico	Subsidios a exportación	Aranceles	Acuerdo Doha, 3 pilares
Arroz no procesado	0.6	8.2	0.1	1.3	9.4
Arroz procesado	1.2	0.6	0.0	0.3	1.0
Granos	3.6	2.6	0.1	0.5	3.1
Trigo	3.9	1.4	0.1	0.9	2.3
Azúcar	2.7	0.2	5.6	-1.5	2.8
Oleaginosas	5.7	9.1	0.0	0.5	9.7
Animales vivos	1.2	0.9	0.1	0.7	1.6
Productos de animales	3.4	0.6	0.0	0.1	0.8
Carne	4.0	0.6	0.1	0.5	1.2
Productos de carne	4.8	0.3	1.5	0.1	2.0
Productos lácteos	3.6	0.3	2.3	0.0	2.7
Fibras	3.6	25.6	0.0	0.2	26.0
Frutas y vegetales	8.3	0.1	0.2	0.5	0.8
Otros cultivos	10.1	0.8	0.0	0.4	1.2
Grasas	7.2	2.8	0.0	0.2	3.0
Bebidas y Tabaco	11.0	0.1	0.5	0.3	0.3
Alimentos procesados	25.0	0.3	0.6	0.4	0.9
Total agro-alimentos	100.0	2.1	0.5	0.3	2.8

Fuente: Bouet, A, J. - C Bureau, et al. 2004 Multilateral agricultural trade liberalization: the contrasting fortunes of developing countries in the Doha Round, CEPII

Como se puede ver, los investigadores de este instituto obtienen sólo 2,8% de incremento de los precios de todo el sector agro-alimenticio, como resultado de las probables reformas de Doha. En este marco, en primer lugar, analizaremos algunos de los *commodities* con los impactos más limitados. Por ejemplo, los granos secos como el maíz muestran un impacto de precios de solamente 3,1% a pesar de ser el cultivo con más subsidios en Estados Unidos; algo similar ocurre con el trigo, cuyos precios aumentarían sólo 2,3% con la liberalización promovida por las posibles reformas de Doha. Incluso el azúcar muestra impactos de precio limitados, con ganancias originadas en la eliminación de los subsidios a las exportaciones de Estados Unidos que son parcialmente contrarrestadas por la pérdida de las preferencias que afectan los precios para muchos países exportadores en desarrollo.

En cuanto a los *commodities* que muestran impactos significativos en el precio y la producción (al menos en el corto plazo), solamente tres expresan incrementos de precios mayores a 3,1%: las fibras (principalmente algodón), arroz y oleaginosas.

En el caso del algodón, el programa de este *commodities* de Estados Unidos, con su comercio distorsionando por los subsidios domésticos, es considerado incluso violatorio del acuerdo de la Ronda Uruguay. CEPII establece un impacto de precio de 26% como consecuencia de una eventual reforma de este programa. Este índice es significativamente más alto que otras estimaciones (ver por ejemplo, Alston, Sumner et al., 2007), aunque se debe decir que todos los analistas concuerdan que el algodón es un *commodity* donde la reforma de la política del Norte tendría un impacto en su producción y precio globales.

El Cuadro 5 muestra la participación de los primeros diez exportadores de algodón en el mercado mundial, en 2005. Con cerca de 50% de este mercado dominado por Estados Unidos, no es sorprendente que encontremos significativos impactos en la producción y en los precios, como consecuencia de las reformas de ese país. Pero es menos clara la identificación de los beneficiarios de esos cambios.

Usando nuestros métodos para estimar la competitividad revelada, podemos ver que los países que mostraron dinamismo en las exportaciones en el período 1995-2005 fueron India, Australia, y Brasil. Los países de África Occidental, que son productores importantes y tal vez los más necesitados de obtener ganancias de las reformas, muestran una limitada competitividad. No obstante, algunos estudios recientes sugieren que

las reformas en el programa de algodón de Estados Unidos podrían impulsar fuertemente los ingresos de esa región africana (ver por ejemplo, Alston, Sumner et al., 2007). Esta expectativa bien podría ser cierta, incluso si estos productores perciben sólo precios altos y ninguna mejora de su participación en el mercado luego de las reformas estadounidenses. Pero los indicadores de competitividad del Cuadro 5 previenen: Australia, India y Brasil son los países que están alertas a capitalizar cualquier declinación de la producción de Estados Unidos, por lo que podrían fácilmente acaparar los beneficios de la liberalización en el algodón.

De su lado, el arroz responde a una historia más complicada. Los mercados de este *commodity* muestran un incremento en el precio a corto plazo de 9% debido a las reformas de Doha, mayormente por las reducciones de los subsidios a los productores en los Estados Unidos y la supresión de barreras arancelarias en importantes países consumidores de arroz como Japón y Corea del Sur. Sin embargo, el Norte global no domina los mercados de exportación de arroz, pues sólo Estados Unidos e Italia se muestran como exportadores importantes (Bélgica es esencialmente un re-exportador). En este contexto, Pakistán es el único país que muestra mejoras en competitividad entre 1995-2005. Otros modelos sugieren que Tailandia sería el mayor ganador de la liberalización en las políticas del Norte respecto al arroz, mejorando sus exportaciones a otros países de Asia.

Oleaginosas, el otro *commodity* destinado a mostrar impactos significativos de la liberalización en su producción y precio según las proyecciones, está dominado por el comercio de la soya. Como se ha visto, en la última década, Brasil y Argentina han crecido considerablemente como exportadores competitivos, casi enteramente a costa de Estados Unidos, y en menor medida, de Canadá. El Cuadro 7 muestra a Brasil capturando cerca de 19 puntos porcentuales en la

CUADRO 5

Algodón: Los 10 países más exportadores según su grado de participación, 2005

	Participación 2005	Variación 1995-2005
Estados Unidos	48,8%	2,1
Australia	9,3%	2,3
India	8,0%	7,3
Brasil	5,5%	4,3
Grecia	4,2%	-0,7
Kazajstan	2,0%	1,6
Benin	2,0%	0,5
Costa de Marfil	1,7%	0,0
Camerun	1,6%	0,6
Pakistán	1,6%	-1,2

Fuente: División Estadística de las Naciones Unidas, Comtrade

CUADRO 6

Arroz: Los 10 países más exportadores según su grado de participación, 2005

	Participación 2005	Variación 1995-2005
Tailandia	29,2%	-0,5
India	17,7%	-3,0
Estados Unidos	16,2%	1,0
Pakistan	13,8%	6,5
Italia	5,7%	-0,5
China	2,8%	2,6
Uruguay	2,5%	0,0
Bélgica	1,8%	1,8
España	1,5%	-0,3
Argentina	1,1%	-1,0

Fuente: División Estadística de las Naciones Unidas, Comtrade

CUADRO 7

Oleaginosas: Los 10 países más exportadores según su grado de participación, 2005

	Participación 2005	Variación 1995-2005
Estados Unidos	32,0%	-19,1
Brasil	25,7%	19,0
Argentina	11,6%	4,0
Canadá	6,8%	-4,0
China	3,2%	-1,1
Francia	2,9%	-2,0
Paraguay	2,9%	1,3
Holanda	2,1%	0,1
Australia	1,4%	0,7
India	1,4%	0,2

Fuente: División Estadística de las Naciones Unidas, Comtrade

participación del mercado, equivalente a la declinación de Estados Unidos, y Argentina avanzando 4 puntos, equivalente a la pérdida de Canadá. El otro país que muestra considerables avances en su participación en el mercado en esa década es Paraguay, uno de los productores de soya importante de América del Sur.

Para resumir, la promesa de que los agricultores de países en desarrollo percibirán beneficios significativos de la liberalización del comercio agrícola global es exagerada, porque:

- las ganancias proyectadas de la liberalización agrícola para el conjunto de los países en desarrollo son bastante pequeñas;
- las reformas en los programas agrícolas de los países

ricos ocasionan impactos relativamente pequeños en la producción y el precio de la mayoría de los *commodities*; las proyecciones indican que estos impactos serán significativos solamente en el algodón, arroz y oleaginosas;

- una limitada cantidad de países –lo más notables: Brasil, Argentina, China, y los países de la ex Unión Soviética– disponen del necesario nivel de competitividad para tomar ventaja de la apertura de esos mercados;
- los agricultores de pequeña escala están destinados con mucha probabilidad a ser los menos beneficiados. Como el Banco Mundial destaca, la transmisión de los cambios en los precios mundiales a los productores locales es “bastante imperfecta”. Así, “el efecto colectivo de la reforma de la política comercial en los ingresos de los productores de alimentos básicos en los países en desarrollo más pobres, tiende a ser pequeño” (Banco Mundial, 2007: 156-7).

GANANCIAS A CORTO PLAZO, PÉRDIDAS A LARGO PLAZO

La promesa de la liberalización comercial agrícola es exagerada desde otro punto de vista menos reconocido que las limitaciones analizadas anteriormente. La mayoría de los modelos comerciales, incluyendo los ya citados, no perciben los ajustes a largo plazo que ocurren en los mercados de los *commodities*. Estos modelos son mayormente estáticos: establecen una línea base, imponen el cambio de política dentro del modelo, y miden los cambios en la producción, los precios y los ingresos. Algunos van un paso más adelante, trabajando con un crecimiento económico asumido o un aumento de la productividad para obtener una estimación de un futuro año post-reforma. Las proyecciones sobre Doha del Banco Mundial hicieron exactamente eso, testeando un escenario de reforma sobre una línea base de 2001 y trabajando en el crecimiento económico para obtener una estimación de las ganancias con reforma para el 2015, para compararlas con un escenario sin reforma.

El problema con este enfoque o procedimiento es que el golpe de una reforma inicial puede producir un impacto que disminuya el ajuste de los mercados de *commodities*. El modelo de CEPIL mencionado arriba, por ejemplo, estima un incremento de 26% en el precio del algodón, presumiblemente porque modela reducciones significativas en los subsidios al algodón de Estados Unidos, que ocasionan un igualmente significativo abandono del algodón por los productores estadounidenses. Evidentemente los precios suben a medida que la producción global baja, pero sería un error asumir que la producción global se mantendrá baja o que esos precios se mantendrán altos. Lo más lógico es esperar que otros productores aumentarán su producción, y la oferta aumentará para satisfacer la demanda, y los precios caerán. Y son estos movimientos subsecuentes los que no son capturados por los modelos económicos estáticos.

Entonces, no sólo los impactos iniciales en la producción y los precios son de duración limitada, sino que también son bastante engañosos. Los últimos incrementos de precios de los *commodities* no duran porque

en el largo plazo los bienes primarios expresan pérdidas de valor en el comercio en comparación con los bienes industriales; la FAO ha estimado esas pérdidas anuales en 2% (FAO, 2004). La reforma política del comercio agrícola no afecta esta tendencia a largo plazo. Es que la demanda crece principalmente con el crecimiento de la población, y la demanda de alimentos es inelástica porque el estomago humano es inelástico, como el famoso economista agrícola estadounidense Willard Cochrane dijo (Cochrane and Levins 2003: 74-5). La producción crece más rápido a medida que la tecnología mejora los rendimientos y más tierra es incorporada en la producción industrial. De ese modo la oferta sobrepasa la demanda, determinando que los precios bajen, refrendando una tendencia a largo plazo que ha mostrado breves interrupciones y muy pocas señales de un cambio estructural.

Por consiguiente, lo más probable es que un *commodity* que muestre o tenga una sensibilidad productiva a la reforma, luego de expresar un incremento de su precio a corto plazo, enfrentará un lento retorno a los niveles anteriores, o incluso a niveles más bajos. Estas tendencias dinámicas en los mercados de los *commodities*, podemos verlas claramente basándonos en un modelo que estimó los impactos en el precio en el supuesto de una liberalización total de la agricultura global (IFPRI, 2003).

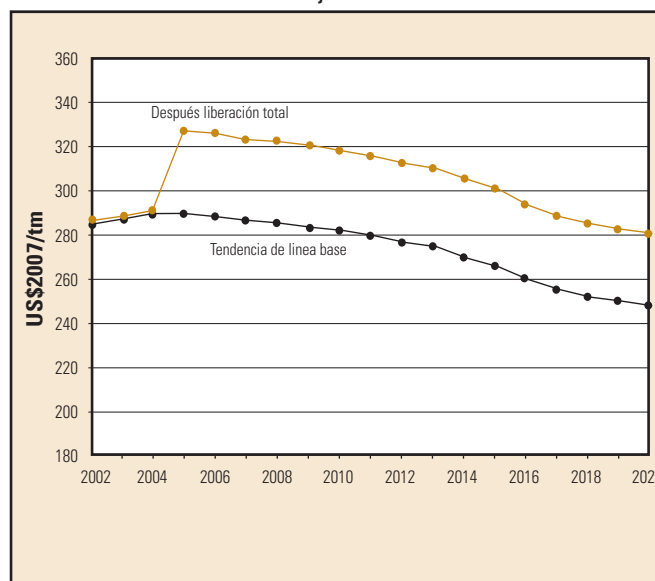
La Figura 1 muestra los impactos proyectados en los precios globales del arroz bajo un escenario de liberalización total, asumiendo que la reforma tiene lugar en 2004. Como se ve, existe un impacto inmediato en la producción, y los precios globales se elevan en 18%. En general, es aquí donde muchos modelos de comercio se quedan, sin embargo, en este caso el mercado del commodity es modelado para el futuro (para el año 2020), contrastándolo con la línea base sin reforma. Los modeladores dejan ver que en 2020 los precios del arroz mantienen un incremento interesante (13% por encima de la línea base), sugiriendo la existencia de un beneficio a largo plazo. Pero se debe tomar en cuenta que:

1. El supuesto de la línea base refleja una tendencia descendente de los precios reales en el largo plazo. Esto es consistente con los términos de pérdida de comercio mencionado anteriormente.
2. El escenario de reforma muestra la misma tendencia descendente, aunque desde un punto de partida levemente alto después de la reforma. En otras palabras, las reformas no hicieron nada para revertir esa tendencia.
3. Los precios de la post-reforma pueden permanecer más altos que la línea base, pero en 2016 están por debajo de los niveles de la pre-reforma; esto es, los beneficios de 18% de incremento del precio provenientes de la plena liberalización del mercado internacional del arroz desaparecen en 2016, después de este año los precios retornan a los niveles de la pre-reforma.
4. El escenario modelado aquí es para el caso no realista de total liberalización. La liberalización parcial, como la que está en negociación en la Ronda de Doha, producirá impactos parciales, con ajustes de precios iniciales de más de 5%, por lo que los precios caerán a sus niveles de la pre-reforma en los cinco años siguientes, limitando cualquier ganancia.

Este análisis sugiere que incluso para un *commodity* como el arroz, que muestra una reacción productiva a la liberalización, las ganancias originadas en las eventuales reformas llegan a ser probablemente de corta duración; es que el mercado global de *commodities* se suele adaptar o ajustar a través de la decisión de los productores más competitivos de expandir su producción, precisamente, en parte, en respuesta a los altos precios. En cambio, para los mercados de *commodities* que muestran pequeñas sensibilidades a la reforma (reducción del apoyo de los países del Norte), como el maíz y el trigo, las ganancias son pequeñas, ya sea en el corto o en el largo plazo.

FIGURA 1

Arroz: Precios simulados bajo liberalización



Pero quizás es más importante para los países en desarrollo constatar que profundizando su dependencia de una sola producción primaria, se les presentan pobres perspectivas para el desarrollo económico dinámico, considerando que la base de este desarrollo requiere de algunos procesos de industrialización, es decir, un cambio de la producción primaria a actividades económicas de mayor valor agregado. En cambio, la liberalización del comercio agrícola genera impactos positivos en la producción que hasta cierto punto tienden a profundizar la dependencia de los países en desarrollo de exportaciones de *commodities* de bajo valor. De acuerdo a un reciente estudio, la Ronda de Doha está proyectada para reducir los términos de intercambio de los países en desarrollo en un 74%. Brasil, que es uno de los grandes ganadores en la Ronda de Doha, según las proyecciones, funda ese éxito en gran parte en sus exportaciones agrícolas, pero sus términos de intercambio declinarían en un 18% en ese proceso (Polaski, 2006).

¿PODRÁ SER SOSTENIBLE EL "BOOM DE LOS COMMODITIES"?

El reciente incremento de los precios de algunos *commodities* ha tenido un impacto decisivo en muchos países exportadores de esos productos. Impulsados significativamente, pero no exclusivamente por el incremento de la demanda de China, los precios de muchas materias primas se han incrementado en un grado que no se había presentado desde hace muchos años. En el caso de la agricultura, el *boom* de la bioenergía ha inducido un alza de los precios del maíz y otros granos bioenergéticos, con un efecto expansivo en otros *commodities*, con consecuencia de cambios en los patrones de uso de la tierra.

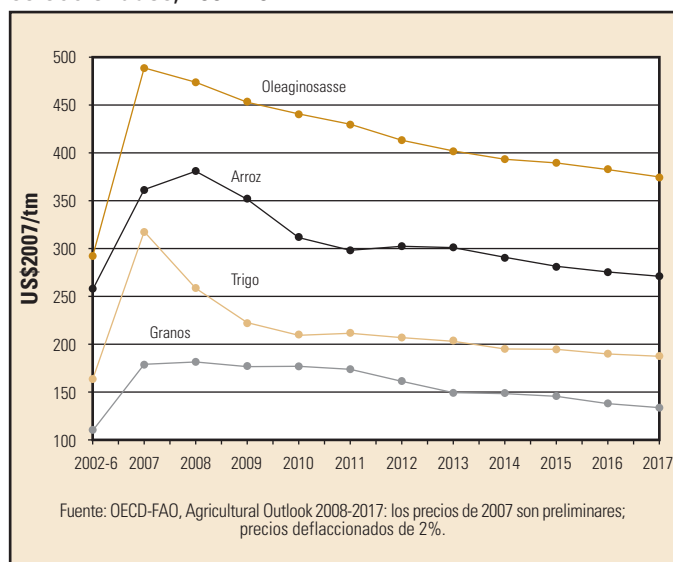
El *boom* de los *commodities* ha generado en algunos países incentivos para adoptar la producción primaria como motor del desarrollo económico. Con China y otros países productores "de bajo costo" capturando la mayor parte de las exportaciones industriales, los *commodities* agrícolas parecen ofrecer una opción más promisorias. Pero la pregunta clave subsiste: ¿Cuán factibles son los mercados de *commodities* para mantener la demanda global más allá de las capacidades de producción global? En agricultura, la evidencia sugiere que el *boom* puede ser más largo que muchos ciclos, pero que no se revierte la tendencia a largo plazo de descenso de los precios, ya que existe una gran inestabilidad en los precios de los *commodities*. En este contexto el actual boom de los *commodities* aparece como un gran incremento que no se había visto en muchos años, pero no debe perderse de vista que la tendencia general ha sido significativamente hacia el descenso entre 1980-2005, pues, de acuerdo con la FAO, los precios reales de los *commodities* agrícolas disminuyeron 2% por año entre 1960-2002 (FAO, 2004: 10).

En este contexto de largo plazo, la nueva demanda de biocombustibles y la creciente demanda de

proteína animal —que inciden en el *boom* actual de los *commodities* agrícolas, tampoco son factores que contribuyan a la promesa de sostener precios altos para los agricultores, ya que la mayoría de las proyecciones muestran la producción rebasando nuevamente la demanda, por lo que después de algunos años quedan sólo uno o dos precios altos. Es que se incorporan nuevas áreas de tierra a la producción, más que suficientes para responder y exceder los incrementos en la demanda. Incluso para un cultivo como la soya, con alta demanda para la alimentación de animales y para agro combustibles, los precios reales se proyectan retomando su tendencia a la baja luego del 2007 (OECD-FAO, 2007). No es casual que la estimación de que 13 millones de hectáreas a nivel mundial se incorporarán a la producción de soya en la próxima década, un incremento de 14%; es más, tampoco debe sorprender que 11 millones de esa magnitud están en Brasil, un incremento de más de 50% de su actual superficie (FAPRI 2007).

FIGURA 2

Proyecciones de precios reales, commodities seleccionados, 2007-2017



En suma, ninguna de las nuevas demandas de productos agrícolas promete resolver la tendencia de la producción agrícola de igualar y exceder la demanda. Mientras existan o sea posible incorporar considerables áreas de tierra cultivable a la producción, y las innovaciones tecnológicas continúen incrementando los rendimientos agrícolas, la oferta mundial continuará satisfaciendo la demanda mundial. Así como los mercados se ajustan a la liberalización del comercio, también se ajustan a los cambios de la demanda y, evidentemente, algunos países aprovechan esos cambios para ganar más espacio o participación en el mercado. Pero subsiste la pregunta abierta de si incluso esos aparentes “ganadores” en la agricultura global terminarán como líderes de un desarrollo económico sostenido y sostenible.

NUEVOS INCENTIVOS DE LA DEMANDA, NUEVOS DESAFÍOS

No hay dudas, sin embargo, de que la actual elevación de los precios agrícolas plantea nuevos desafíos y oportunidades. Para los agricultores (sino para la sociedad toda) esta coyuntura presenta dos aspectos por considerar. En primer lugar está el cambio de la demanda de proteínas vegetales por las de origen animal en crecientes partes del mundo, especialmente China. Eso determina que exista mucho menos maíz y soya para la alimentación humana directa que para el ganado, que es a la vez alimentación humana. Así, el crecimiento de la demanda de *commodities* utilizados para la elaboración de alimentos para el ganado es más rápido que el crecimiento de la población. Esto es particularmente cierto en las etapas iniciales del desarrollo, cuando el tránsito al consumo de la carne es más difícil de revertir. En segundo lugar, la demanda de los biocombustibles supone un nuevo y gran incentivo de la demanda agrícola en el mercado internacional. Esto también ubica a la agricultura por encima de la limitada demanda de alimentos de una creciente población porque se suma un incentivo no alimenticio de demanda, que la disponibilidad de tierra puede responder.

Estos dos nuevos incentivos de la demanda presentan intimidantes desafíos. Por un lado, a menos que haya espectaculares e inesperados incrementos en la productividad de la agricultura, probablemente este sector no pueda sostener un mundo en el que la mayoría de la población está satisfaciendo el grueso de sus necesidades de proteínas con la carne. Un costo de esta transición es el alza de los precios de los alimentos básicos, como está sucediendo actualmente. Esta situación es insostenible incluso en el corto plazo para los países pobres, quienes no pueden vislumbrar las probabilidades de una disminución de los precios de los cereales en el largo plazo. Por otro lado, es evidente que los beneficios ambientales netos de la mayoría de los biocombustibles serán limitados en tanto supongan una presión adicional sobre la capacidad de la tierra. Pero con la perspectiva de la industrialización de la agricultura global basada en insumos originados en el petróleo, los precios agrícolas estarán crecientemente atados a los precios de los combustibles. Se añade a este panorama las consecuencias del cambio climático en el uso de la tierra, que ya amenazan con dejar inservibles diversas zonas del mundo para la producción de cereales¹.

LOS PELIGROS DE LA LIBERALIZACIÓN PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR

Si las promesas de la liberalización comercial de la agricultura son exageradas, en cambio sus peligros son muy reales. Como se ha mostrado insistentemente, en un mercado global en el que dominan los países ricos o un grupo selecto de países en desarrollo, la liberalización origina un diluvio de importaciones baratas, que destruyen la producción doméstica por el levantamiento de su protección arancelaria u otras medidas. Las fuentes de trabajo de sectores en expansión de las economías domésticas generalmente no crecen lo suficientemente rápido para absorber nueva fuerza laboral, y menos la desplazada por la agricultura tradicional. Entonces, el resultado es una caída en los niveles de vida de la población rural pobre, una profundización de la inseguridad alimentaria y un aumento de la dependencia alimentaria para la nación. Es verdad que los consumidores pobres de la ciudad se benefician de los precios bajos de los alimentos, pero es muy dudoso que, en el balance, signifique un beneficio para el país.

1 Sin embargo, a pesar de la convicción de que estos factores (cambio climático, biocombustibles y el llamado “debate de la alimentación versus el combustible”) serán decisivos en la evolución de los mercados de los *commodities* agrícolas, están más allá de los alcances de este proyecto.

Por supuesto, el objetivo del modelo económico basado en la liberalización es precisamente el desplazamiento de los pequeños productores. Estos productores son considerados ineficientes casi por definición, por lo que la liberalización comercial estaría intentando forzar a que trabajen de manera más productiva. Sin embargo, se pierde de vista que, a menudo, las pérdidas de eficiencia se deben a las fallas del mercado que dominan el sector. Por ejemplo, los pequeños productores son obligados a competir con importaciones baratas de los países que no sólo subvencionan a sus sectores agrícolas, sino que disponen de adecuada infraestructura, fuentes de crédito, fuerte tradición de investigación en tecnología aplicada y servicios de extensión agrícola para apoyar el mejoramiento de la productividad. Los pequeños productores de gran parte de Latinoamérica casi no disponen de estos beneficios. Como una investigación de las Naciones Unidas ha reconocido “las reglas de los mercados libres en un contexto de alta concentración de la propiedad y de mercados imperfectos o ausentes [conducen] a la marginalización de iniciativas que de otro modo podrían ser perfectamente viables” (David, Dirven et al. 2000:1685).

En síntesis, la liberalización del comercio no sólo globaliza los mercados, sino también sus imperfecciones, incorporando a los pequeños productores latinoamericanos en competencia con productos respaldados con los subsidios y la industria del Norte global.

CONCLUSIÓN: ALTERNATIVAS DE LA LIBERALIZACIÓN

Para la mayoría de los países en desarrollo la liberalización del comercio agrícola significa limitadas promesas y grandes peligros. Las promesas son limitadas porque las ventajas comparativas del Sur en exportaciones agrícolas son bastante restringidas, y las pobres reformas de la liberalización que se discuten reducirán la producción del Norte de unos pocos *commodities*; el algodón y el arroz son los más notables y, probablemente, la soya y el azúcar.

Aún cuando la liberalización genera apertura en los mercados, otros países ricos, o países en desarrollo con sectores agroindustriales consolidados, tienden a ganar en la intensa competencia por esos mercados. Así, Brasil y Argentina mantendrán su dominio en el mercado de la soya. En el del azúcar, Brasil aparece como el más indicado para capturar cualquier nueva apertura. El mercado del algodón es más diversificado porque una mayor cantidad de países en desarrollo –incluyendo varios de África Occidental– podrían beneficiarse de nuevas aperturas, pero los que expresan mejores condiciones son Brasil, Australia y, quizás, India. Por último, en el mercado del arroz, Tailandia, India y Pakistán podrían ser los mayores ganadores de la liberalización.

Pero quizá la constatación más importante es que la liberalización no revierte la tendencia al descenso de los precios reales de los productos agrícolas, que conlleva el largo plazo. Incluso en mercados donde la liberalización promueve impactos en la producción y el precio, las ganancias serán efímeras porque esos mismos impactos determinarán que nuevas tierras sean incorporadas a la producción y que mejoren los rendimientos productivos, lo que se traducirá en un incremento de la producción, hasta que la oferta global alcance y rebase a la demanda global.

Mientras tanto, los pequeños productores, principalmente de cultivos básicos, soportan las consecuencias de los ajustes económicos. Dejados a su suerte y privados de apoyo, ven caer los precios de sus productos, la captura de sus mercados de venta por consorcios, y con pocas nuevas oportunidades de trabajo para mantener a sus familias.

Hay alternativas a la liberalización. Una reciente publicación de la FAO sostiene que la liberalización no es siempre la política económica más óptima, que se puede aplicar diferentes niveles de protección de las importaciones en función de los diferentes niveles de desarrollo (Morrison y Sarris, 2007). Otros estudios recientes sugieren que muchos países podrían beneficiarse de políticas como “la comida primero” que dan prioridad a la producción doméstica de alimentos y al desarrollo del mercado interno en vez de la búsqueda de mercados de exportación (Morrissey, 2007). A diferencia de las barreras que muchos productores de

países en desarrollo tienen que enfrentar en la competencia por su inserción en los mercados de exportación, los mercados domésticos de alimentos muestran un crecimiento equilibrado; es que la demanda crece con la población, generalmente a un ritmo previsible. Por tanto, a la par del acceso a los agro-negocios internacionales a esos estables y crecientes mercados, se debe también resguardarlos en una alta proporción para los productores originarios, poniendo en práctica medidas de protección y mediación continuas. Es más, con apropiadas políticas de crédito e inversión de los gobiernos, los productores de menor escala pueden incrementar su productividad para enfrentar la creciente demanda de sus productos.

Estas políticas aparecen incluso más urgentes a la luz de la actual crisis alimenticia en los países en desarrollo. Afortunadamente, hay una creciente conciencia de que la liberalización basada en *uno-sirve-para-todos*, que ha dominado en las políticas oficiales en los últimos 25 años, ha fallado en la generación de desarrollo o de seguridad alimenticia. El reciente "Informe del Desarrollo Mundial 2008" del Banco Mundial es un importante indicador de que se justifica un cambio en las prioridades, un indicador que perciba el potencial de una agricultura exportadora del desarrollo, pero que reconozca la permanente importancia de la agricultura doméstica y de los pequeños productores, en quienes se basa a menudo (Banco Mundial, 2007).

BIBLIOGRAFIA

- Alston, J. M., D. A. Sumner, et al. 2007 Impacts of Reduction of US Cotton Subsidies on West African Cotton Producers. Washington, DC, Oxfam America Inc.
- Anderson, K., W. J. Martin, et al. 2005 Global impacts of the Doha Scenarios on poverty. Putting Development Back into the Doha Agenda: Poverty Impacts of a WTO Agreement. T. W. Hertel and L. A. Winters. Washington, D.C., the World Bank: Chapter 17.
- Bouet, A., J.-C. Bureau, et al. 2004 Multilateral agricultural trade liberalization: the contrasting fortunes of developing countries in the Doha round, CEPII.
- Cochrane, W. W. and R. A. Levins 2003 The curse of American agricultural abundance : a sustainable solution. Lincoln, Neb., University of Nebraska Press.
- David, B., M. Dirven, et al. 2000 "The Impact of the New Economic Model on Latin America's Agriculture." World Development 28(9): 1673-1688.
- FAO 2004 The State of Agricultural Commodities Markets 2004. Rome, FAO.
- FAPRI 2007 Agricultural Outlook 2007. Columbia, MO, FAPRI.
- IFPRI 2003 Impact of Alternative Agricultural Trade Policies on Developing Countries. Washington D.C., International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Lall, S. and J. Weiss 2005 "People's Republic of China's Competitive Threat to Latin America: An Analysis for 1990-2002." Oxford Development Studies 33(2): pp. 163-94.
- Morrison, J. and A. Sarris 2007 Determining the appropriate level of import protection consistent with agriculture-led development in the advancement of poverty reduction and improved food security. WTO Rules for Agriculture Compatible with Development. J. Morrison and A. Sarris. Rome, FAO: 458.
- Morrissey, O. 2007 What types of WTO-compatible trade policies are appropriate for different stages of development? WTO Rules for Agriculture Compatible with Development. J. Morrison and A. Sarris. Rome, FAO: 458.
- OECD-FAO 2007 OECD-FAO Agricultural Outlook 2007-2016. Paris, OECD-FAO.
- Polaski, S. 2006 Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries. Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace.
- World Bank 2007 World Development Report 2008: Agriculture for Development. Washington, World Bank.