



A graphic consisting of a wireframe globe with a thick, light-colored arrow pointing to the right, positioned in the upper right quadrant of the page.

Parte I

COMERCIO AGRÍCOLA Y POBREZA

¿Puede el comercio obrar
en favor de los pobres?

A thick, light-colored arrow pointing to the right, positioned in the middle left of the page.A faint, low-angle photograph of a market stall with various items on display, serving as a background for the lower half of the page.

Parte I





1. Introducción y panorama general

El debate en torno a la función del comercio en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza tiene una larga historia. Este debate, a menudo polémico, data en la FAO de hace más de 50 años y ocupa un lugar central en la ciencia económica.

Los partidarios de un comercio más libre sostienen que el comercio promueve el crecimiento y que el crecimiento reduce la pobreza. Según esta tesis, los obstáculos al comercio, como los aranceles de importación y las subvenciones, benefician por lo general a una minoría poderosa y protegida a expensas de la mayoría. La reducción de los obstáculos al comercio fomenta un uso más eficiente de los recursos.

Una mayor eficiencia significa que las sociedades pueden producir más cantidad de las cosas que la población desea, dentro de los límites de sus recursos, aumentando el bienestar social en general. Las personas pobres pueden mejorar su nivel de nutrición, de salud y de educación, con lo que se crea un círculo virtuoso de aumento de la productividad y reducción de la pobreza.

Los detractores de un comercio más libre sostienen que este modelo «neoclásico» es defectuoso y no tiene debidamente en cuenta las imperfecciones del mercado y la desigualdad de las relaciones de poder que rigen el proceso de negociaciones comerciales multilaterales. Alegan que la liberalización del comercio perjudica a la seguridad alimentaria porque sólo beneficia a los grandes agricultores y a los más orientados a la exportación, da lugar a incentivos de escala y a la concentración, margina a los pequeños agricultores y crea desempleo y pobreza.

Estos detractores sostienen también que la liberalización del comercio no ofrece garantías de que todos se beneficiarán, incluso a largo plazo, y afirman que, en realidad, son los miembros más pobres y vulnerables de la sociedad los que sufren las consecuencias de las perturbaciones causadas por el proceso de reforma.

Además, alegan que las importaciones agrícolas procedentes de países desarrollados socavan el tejido económico y social de las zonas rurales pobres, dañando de ese modo el motor tradicional de crecimiento de las sociedades agrarias. Temen que cuanto más abran sus fronteras los países en desarrollo, más expuestos queden los consumidores pobres de alimentos a las fluctuaciones de los precios y los pequeños productores de alimentos a riesgos y desincentivos.

Por lo que respecta al actual sistema de comercio internacional de productos agrícolas, muchos critican los obstáculos a la importación, las subvenciones a la exportación y la ayuda interna que siguen aplicando algunos países industriales a pesar de los avances realizados recientemente en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Se preguntan cómo pueden competir los agricultores de los países en desarrollo cuando sus gobiernos habían acordado ya introducir en las políticas comerciales y agrícolas cambios promovidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el marco de programas de reajuste estructural.

Los partidarios de la liberalización del comercio agrícola afirman, por el contrario, que esta posición es demasiado pesimista

y parcial, que los reajustes que conlleva la reforma de las políticas son temporales y que el aumento de la eficiencia derivado del comercio compensa estos costos transitorios. Según ellos, los obstáculos al comercio son una forma costosa e ineficaz de promover la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola en los países pobres. En cambio, las inversiones en instituciones del mercado, infraestructura, tecnología y capital humano que aumentan la productividad constituyen una estrategia mejor de crecimiento en favor de los pobres.

Aunque reconocen el carácter imperfecto del proceso de reformas comerciales de la OMC, sus defensores argumentan que la situación de los países en desarrollo podría haber sido mucho peor sin las disciplinas del Acuerdo sobre la Agricultura, y mencionan las «guerras de subvenciones» de mediados del decenio de 1980, que generaron enormes excedentes en Europa y América del Norte que redujeron y desestabilizaron gravemente los precios mundiales de los productos básicos. Las disciplinas de la OMC contribuyeron a la disminución de esos excedentes y tal vez evitaron un empeoramiento de la situación.

Según sostienen, los programas de reajuste estructural aplicados por muchos países en desarrollo en los decenios de 1980 y 1990 fueron esenciales para corregir unos déficit presupuestarios insostenibles y unas monedas sobrevaloradas. En la medida en que se han aplicado efectivamente esas reformas –y los expertos están muy divididos con respecto a esta cuestión– se ha reducido la firme tendencia a privilegiar las zonas urbanas que redundó en perjuicio de la agricultura en muchos países en desarrollo.

Las sucesivas negociaciones comerciales multilaterales tardaron 50 años en reducir los aranceles aplicados a los productos industriales. Sus partidarios afirman que el proceso acaba de empezar para la agricultura y que es necesaria una nueva reforma real, pero si los gobiernos gestionan debidamente el reajuste, dentro del amplio margen de acción de que disfrutaban en el marco de la OMC, se brindarán oportunidades a los desplazados por la competencia de las importaciones.

Así pues, ¿cuál de estas versiones se ajusta mejor a la realidad? ¿Condena la liberalización del comercio agrícola a las

sociedades agrarias a seguir siendo pobres? ¿Es suficiente la mejora de la eficiencia económica que se deriva de la liberalización del comercio para compensar las pérdidas de empleo y de ingresos que sufren los grupos y personas vulnerables? ¿Cómo afecta la apertura de las fronteras a la pobreza y la seguridad alimentaria? ¿Están evolucionando las políticas de desarrollo de una manera que permita aprovechar en la mayor medida posible las nuevas oportunidades comerciales?

¿Existen en los países en desarrollo instituciones, infraestructura y programas de redes de seguridad suficientes para afrontar los riesgos con que se enfrentan los grupos vulnerables? ¿Cómo pueden los países en desarrollo competir con la potencia económica y política de unos países industriales mucho más extensos y ricos? ¿Puede contribuir un comercio más libre a superar el desfase entre suministros mundiales de alimentos abundantes y familias que padecen hambre?

¿Puede el comercio obrar en favor de los pobres? Esta es la pregunta decisiva que aborda este año *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Es también una pregunta decisiva para la comunidad internacional de desarrollo. La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas¹ subraya la importancia del comercio internacional en el contexto del desarrollo y la eliminación de la pobreza. En esa Declaración, los gobiernos se comprometieron, entre otras cosas, a establecer un sistema multilateral de comercio abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio.

La FAO, junto con otras organizaciones internacionales, presta una gran atención a este importante debate sobre el comercio y la pobreza. La FAO, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junto con la OMC y el Banco Mundial, han publicado recientemente informes sobre las relaciones

¹ Aprobada en septiembre de 2000 en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, en la que los dirigentes mundiales acordaron también establecer una serie de objetivos y metas mensurables y sujetos a un calendario preestablecido para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra la mujer. Son los denominados objetivos de desarrollo del Milenio.

entre desarrollo y comercio (véase el Recuadro 1).

El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2005 pone de relieve las enseñanzas, las ideas y los problemas comunes –tanto resueltos como por resolver– que se presentan en estas y otras publicaciones conexas. El informe se centra de manera más directa en cómo pueden utilizarse del mejor modo posible las relaciones entre comercio y pobreza para aumentar la seguridad alimentaria, hacer frente a las desigualdades y mejorar el crecimiento económico en general.

¿Cuáles son las relaciones entre comercio, pobreza y seguridad alimentaria?

Las relaciones económicas entre comercio, pobreza y seguridad alimentaria son complejas, y las experiencias nacionales en materia de reforma comercial han sido muy diversas. Es por consiguiente difícil dar una indicación sencilla e inequívoca, aunque se pueden sacar algunas conclusiones generales.

Las relaciones comercio-pobreza-seguridad alimentaria comprenden elementos claramente diferenciados. La primera de estas relaciones se establece en la frontera. Cuando un país liberaliza sus políticas comerciales, por ejemplo reduciendo sus aranceles, su acción da lugar a un descenso de los precios de mercado de las importaciones en la frontera. Cuando otros países liberalicen sus políticas comerciales, su acción influirá en los precios en frontera de las importaciones y exportaciones del primer país.

La segunda relación tiene que ver con el modo en que se transmiten los precios desde la frontera a los mercados locales dentro del país, es decir, a los productores, consumidores y hogares en general. La medida en que los hogares y las empresas que participan en esa economía se ven afectados por esos cambios en los precios depende de la calidad de la infraestructura y el comportamiento de los márgenes de comercialización internos, así como de factores geográficos.

Los estudios empíricos indican que el grado de transmisión de los precios desde la frontera hasta el mercado local puede variar considerablemente, incluso dentro de un mismo país.

El efecto inicial de la liberalización del comercio en los hogares se produce una vez que se han determinado los cambios en los precios del mercado local. No es de extrañar que los hogares que son vendedores netos de los productos cuyos precios aumentan, en términos relativos, se beneficien en esta primera etapa, mientras que los compradores netos de esos productos resultan perjudicados.

Sin embargo, los estudios demuestran también que los efectos de esa primera etapa se ven alterados considerablemente como consecuencia de los posteriores reajustes del consumo y la producción de los hogares. Estos modifican la cesta de la compra, adaptan su horario de trabajo y puede que cambien de ocupación como respuesta a unas variaciones en los precios relativos que pueden incluso afectar a la inversión a largo plazo de los hogares en capital humano.

Al modificar los hogares la cuantía de su gasto y las modalidades de empleo y ajustar los propietarios de tierras y las empresas su política de contratación, una gran variedad de efectos se propagan como una onda por toda la economía. Por ejemplo, las reformas comerciales que estimulan la producción agrícola suelen ocasionar un aumento general de los salarios de la mano de obra no cualificada, lo que, a su vez, beneficia a los hogares que son proveedores netos de dicha mano de obra.

Por último, es necesario tener en cuenta los efectos de crecimiento a largo plazo que lleva consigo la liberalización del comercio, tales como el aumento de la productividad de las empresas debido al acceso a nuevos insumos y tecnologías, y las posibles ganancias debidas al efecto disciplinario que tiene la competencia extranjera en los márgenes de beneficio nacionales.

El modo exacto en que el comercio afecta a la pobreza y la seguridad alimentaria depende de las circunstancias específicas de cada país, en particular la situación y la ubicación de las personas afectadas por la pobreza y la inseguridad alimentaria y las reformas que se lleven a cabo. Para comprender y gestionar estas relaciones son necesarias investigaciones y políticas específicas para cada país. Lo que es bueno para uno puede no serlo para otro.

Los estudios y análisis realizados por la FAO proporcionan enseñanzas alentadoras

RECUADRO 1

Conclusiones de otros organismos multilaterales sobre el comercio y el desarrollo

Tres informes recientes sobre el comercio y el desarrollo ponen de relieve la importancia que concede la comunidad internacional a las prometedoras perspectivas del comercio. Al igual que hace la FAO en *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2005*, esos otros organismos de las Naciones Unidas piden: i) el fin de la ayuda de los países de la OCDE a sus sectores agrícolas que perjudica a los países en desarrollo; ii) métodos más eficaces para afrontar los riesgos ocasionados por las fluctuaciones negativas de los precios de los productos básicos; iii) un acceso más efectivo a los mercados para los países en desarrollo; y iv) un aumento de la cooperación Sur-Sur en la esfera del comercio y la inversión.

Cada uno de esos organismos llega a las mismas conclusiones antes mencionadas a pesar de haberse centrado en cuestiones diferentes relacionadas con el comercio y el desarrollo. Por ejemplo, el *Informe sobre el comercio mundial 2004* de la OMC examina los efectos de las políticas nacionales sobre el comercio, y afirma que los beneficios derivados de una buena política comercial podrían resultar menoscabados si los gobiernos no aplican también políticas nacionales apropiadas para sectores específicos. Aunque la política comercial puede influir favorablemente en las perspectivas

de comercio y desarrollo de un país, el informe de la OMC destaca la importancia de garantizar la coherencia en la formulación de políticas y señala que las incongruencias en las posiciones en materia de política o la falta de atención a determinadas esferas pueden dar lugar a que se desaprovechen valiosas oportunidades comerciales.

El *Informe sobre los países menos adelantados* de la UNCTAD para 2004 analiza la relación entre comercio internacional y pobreza en esos países y llega a la conclusión de que no se ha materializado el importante potencial del comercio internacional para reducir la pobreza en los países menos adelantados. Unos resultados comerciales deficientes, unos vínculos entre comercio y crecimiento económico más débiles que en los países en desarrollo más adelantados y una tendencia a que la expansión de las exportaciones en las economías muy pobres esté relacionada con una forma de crecimiento económico que excluye, en lugar de incluir, son algunas de las razones que explican esta situación.

Las *Perspectivas económicas mundiales* del Banco Mundial correspondientes a 2004 se centran sobre todo en el sistema de comercio internacional y sus consecuencias para los países en desarrollo. El informe expone argumentos

y una orientación general sobre las políticas que han de aplicarse. Una enseñanza muy importante es que los encargados de formular políticas deben examinar más atentamente de lo que lo han hecho hasta ahora el modo en que pueden utilizarse las políticas comerciales para promover el crecimiento en favor de los pobres. Para ello es necesario esforzarse en aplicar políticas y realizar inversiones que complementen las reformas comerciales con el fin de que los pobres puedan aprovechar las oportunidades relacionadas con el comercio, estableciendo al mismo tiempo redes de seguridad para proteger a los miembros vulnerables de la sociedad.

El análisis que se presente en este informe llega a la conclusión de que la liberalización del comercio multilateral brinda oportunidades a las personas afectadas por la pobreza y la inseguridad alimentaria, al actuar como catalizador del cambio y propiciar unas condiciones en las que las personas en situación de inseguridad alimentaria puedan aumentar sus ingresos y llevar una vida más larga, más sana y más productiva.

También demuestra que la liberalización del comercio puede tener efectos desfavorables, especialmente a corto plazo mientras se reajustan los sectores productivos y los mercados de trabajo.

en favor de la liberalización del comercio y sus efectos positivos en los países en desarrollo, citando como ejemplo un programa de liberalización del comercio en todos los sectores en beneficio de los pobres que, si se aplicara en los cinco años que quedan hasta 2010, podría reportar a los países en desarrollo unas ganancias de casi 350 000 millones de dólares EE.UU. para 2015 y reducir la pobreza en un 8 por ciento. Este informe contiene un capítulo dedicado especialmente al comercio agrícola, en el que se ofrece un análisis detallado de las tendencias y la estructura del comercio agrícola mundial y de las modalidades de protección agrícola, así como un examen de las propuestas de reforma presentadas en la Ronda de Doha. En el resumen del capítulo se detallan los principales componentes de un programa de cambio de las políticas de comercio agrícola en favor de los pobres.

El informe del PNUD *Making global trade work for people* (2003) llega a la conclusión de que el comercio debe ser considerado un medio para alcanzar el desarrollo, y no un fin en sí. El comercio tiene una enorme capacidad potencial para contribuir al desarrollo humano, aun cuando el sistema actual no haya satisfecho las expectativas y sus numerosas desigualdades sean la base de las continuas controversias que rodean

a la globalización económica. Entre las principales enseñanzas, el informe destaca las experiencias de los países industriales y de los países en desarrollo que han logrado sus objetivos. En primer lugar, la integración económica en la economía mundial es un resultado del crecimiento y el desarrollo, y no una condición previa. En segundo lugar, las innovaciones institucionales, muchas de las cuales son poco ortodoxas y exigen un considerable espacio y flexibilidad en las políticas nacionales, han sido cruciales para el éxito de los resultados y las estrategias de desarrollo.

Por último, el informe del PNUD argumenta que es necesario reorientar la concepción del sistema de comercio multilateral, actualmente basada en la perspectiva del acceso a los mercados, de manera que se base en una perspectiva de desarrollo humano. Además, no debería evaluarse en función de si aumenta o no en la mayor medida posible la corriente de bienes y servicios, sino en función de si los acuerdos comerciales, actuales y futuros, aumentan o no al máximo las posibilidades de desarrollo humano, especialmente en los países en desarrollo.

Fuentes: OMC, 2004a; UNCTAD, 2004; Banco Mundial, 2003; PNUD, 2003.

La apertura de los mercados agrícolas nacionales a la competencia internacional, y especialmente a la procedente de competidores subvencionados, antes de que se hayan establecido una infraestructura y unas instituciones de mercado básicas, puede ser perjudicial para el sector agrícola y tener consecuencias negativas a largo plazo para la pobreza y la seguridad alimentaria. Es posible que algunos hogares salgan perdiendo, incluso a la larga.

Para reducir al mínimo los efectos desfavorables y aprovechar mejor las nuevas oportunidades, los gobiernos deben responder a una gran variedad de preguntas: ¿cómo encaja la política comercial

en la estrategia nacional para promover la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria? ¿Cómo afectarán el proceso de reforma comercial y el conjunto más amplio de políticas para la economía en general y para sectores específicos a los precios relativos en la frontera? ¿Cómo transmitirán los mercados locales y las redes de distribución esos efectos en los precios? ¿Cuáles son los efectos previstos en el empleo? ¿Qué sectores, qué partes del país y qué tipos de conocimientos especializados se verán afectados? ¿Cuáles serán los efectos en los ingresos de la hacienda pública?

No sólo es necesario responder a estas preguntas, sino también adoptar medidas

inmediatas. Hacen falta intervenciones coherentes y constantes para dar al comercio señales adecuadas que propicien unos resultados favorables a los pobres y al crecimiento. Hacen falta inversiones en infraestructura rural, capital humano y otros bienes públicos. Es necesario que los encargados de formular políticas den prioridad a los gastos y las inversiones que son esenciales para las personas pobres y para la viabilidad a largo plazo de sus medios de subsistencia.

Hacen falta redes de seguridad para proteger a los grupos vulnerables contra las perturbaciones relacionadas con el comercio y permitir que las personas pobres aprovechen las oportunidades económicas que brinda el comercio. Es indudable que el comercio y las reformas comerciales no son la única causa de las perturbaciones con que se enfrentan las personas afectadas por el hambre y la inseguridad alimentaria. Muchas otras perturbaciones –naturales, de origen humano y relacionadas con el mercado– pueden dar lugar a una catástrofe si no existen redes de seguridad eficaces.

Sin embargo, las redes de seguridad no evitan la necesidad de corregir unas instituciones deficientes, una infraestructura inadecuada y unos mercados distorsionados o de realizar inversiones esenciales en salud, saneamiento y educación para la población rural. Las redes de seguridad complementan simplemente estas medidas fundamentales como preparación para unos mercados más abiertos.

Sinopsis del informe

En el *Capítulo 2* se presenta un panorama general de las modalidades de producción y comercio agrícolas, prestando especial atención a los países en desarrollo.

Los países en desarrollo se están convirtiendo de manera creciente en importadores netos de alimentos, y muchos de ellos tienen un saldo neto negativo en su comercio agrícola. Esta tendencia continuará probablemente en muchos países en desarrollo (aun en el caso de que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] redujeran sus políticas de protección y ayuda a la agricultura).

Las exportaciones agrícolas representan menos del 10 por ciento de las exportaciones totales de los países en desarrollo, y menos del 20 por ciento en el caso de los países menos adelantados. Sin embargo, algunos países siguen dependiendo mucho más de sus exportaciones de productos agrícolas, y son especialmente vulnerables a las perturbaciones de los precios de los productos básicos y a los riesgos meteorológicos.

En los dos últimos decenios, la participación de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de alimentos en las exportaciones agrícolas mundiales ha disminuido y su participación en las importaciones mundiales de alimentos ha aumentado. Las proyecciones de la FAO indican que la tendencia al aumento de las importaciones netas de alimentos de los países en desarrollo proseguirá hasta el año 2030.

Los países menos adelantados han registrado un incremento del costo total de sus importaciones de alimentos en relación con sus ingresos totales de exportación, lo que ha creado a muchos de ellos dificultades en la balanza de pagos. Muchos países menos adelantados dependen básicamente de la agricultura para lograr su desarrollo económico, por lo que, a menos que aumenten su competitividad en el sector agrícola o diversifiquen su economía, dependerán cada vez más de la ayuda y su deuda aumentará. Desde la perspectiva de la seguridad alimentaria, esos países son especialmente vulnerables.

Las exportaciones de productos agrícolas elaborados están aumentando a un ritmo considerablemente mayor que las de productos semielaborados y sin elaborar, y actualmente representan la mitad del comercio agrícola mundial. Los productos elaborados ofrecen más posibilidades de diferenciación y más oportunidades de obtener valor añadido. También tienen mayores probabilidades de ser objeto de comercio intrasectorial (es decir el comercio que tiene lugar cuando un país exporta e importa productos en el mismo sector). Por ejemplo, no es probable que los países exportadores de cacao importen cacao en grano. En cambio, sí lo es que un mismo país exporte e importe barras de chocolate. Una variedad de obstáculos técnicos,

institucionales y de mercado limitan la participación de muchos países en desarrollo en esta esfera de crecimiento que exige más mano de obra y proporciona más valor añadido.

La parte correspondiente al comercio agrícola entre países en desarrollo ha aumentado notablemente en el último decenio, debido en parte a la conclusión de acuerdos comerciales regionales y en parte a que los países en desarrollo representan los principales mercados de crecimiento para los productos agrícolas. El aumento de los ingresos, el desarrollo urbano y la creciente incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo están creando nuevas oportunidades para aumentar el comercio, especialmente de alimentos elaborados, entre los países en desarrollo.

Los grandes supermercados y empresas alimentarias transnacionales están influyendo en las cadenas de suministro de alimentos nacionales a través de la logística de compras al por menor, la gestión de las existencias y las redes de distribución, así como de un rápido aumento de la aplicación de normas privadas y un incremento gradual de la utilización de contratos.

El *Capítulo 3* examina la situación de las políticas de comercio agrícola, y evalúa las reformas que se han introducido en el marco de los programas de reajuste estructural y del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay de la OMC.

Se sostiene que el proceso de reformas iniciado en el marco de las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay fue un primer paso importante, pero hasta ahora ha dado lugar a pocas reformas reales de las políticas agrícolas. Es mucho lo que queda por hacer para completar el proceso multilateral de reformas.

Aunque los países han cumplido por lo general los compromisos que habían asumido en virtud del Acuerdo, el comercio agrícola internacional continúa estando muy distorsionado. Un examen del estado de la protección agrícola en el mundo indica que ésta sigue siendo alta en muchos países, y que son los países desarrollados y los países en desarrollo de ingresos más altos los que aplican un grado de protección más elevado. Las crestas y la progresividad arancelarias causan graves distorsiones que obstaculizan los esfuerzos de los productores de los

países en desarrollo para introducirse en los mercados de productos elaborados en rápido crecimiento.

Muchos países han cumplido los compromisos de ayuda interna contraídos en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura adoptando medidas que están exentas de disciplinas. El grado en que las medidas de ayuda actualmente exentas están desconectadas de la producción sigue siendo objeto de debate, pero los datos disponibles indican que no son completamente neutras respecto de la producción. Son necesarias disciplinas más eficaces para garantizar que las medidas de ayuda interna tengan efectos mínimos de distorsión del comercio.

La competencia de las exportaciones es una esfera en la que probablemente se llevará a cabo una reforma significativa en la actual Ronda de Doha de negociaciones comerciales. Los miembros de la OMC parecen estar dispuestos a eliminar las subvenciones directas a la exportación, aunque las cuestiones relativas a los plazos y la equivalencia con otras medidas de competencia de las exportaciones siguen siendo polémicas. Hacen falta disciplinas eficaces, pero es necesario proceder con especial cautela para que las nuevas disciplinas aplicadas a la ayuda alimentaria no entorpezcan la función humanitaria de ésta.

Las experiencias de los países en desarrollo con respecto a las reformas del mercado en el marco de programas de reajuste estructural han sido muy diversas: algunos países han aplicado las reformas de manera íntegra y constante, mientras que otros han introducido reformas sólo de nombre o han invertido su curso de manera imprevisible. Estas políticas intermitentes pueden anular los posibles beneficios de las reformas de las políticas agrícolas y comerciales.

Los tres «pilares» del Acuerdo sobre la Agricultura (la ayuda interna, la competencia de las exportaciones y el acceso a los mercados) están relacionados entre sí. Muchos países en desarrollo siguen resistiéndose a reducir sus aranceles mientras sus agricultores tienen que competir con la producción subvencionada de otros países.

El *Capítulo 4* analiza algunas de las actividades más recientes de elaboración de modelos económicos que estudian los posibles beneficios económicos a nivel nacional derivados de unas profundas

reformas de las políticas comerciales y agrícolas tanto en países desarrollados como en países en desarrollo.

Los encargados de formular políticas necesitan buenos resultados analíticos para comprender los posibles efectos de las distintas opciones y adoptar medidas apropiadas para garantizar el apoyo a los grupos más vulnerables durante el proceso de reformas comerciales. Los estudios cuantitativos examinados utilizan distintos métodos de elaboración de modelos y difieren considerablemente en sus detalles. Sin embargo, a pesar de esas diferencias se pueden sacar algunas conclusiones sistemáticas, que se resumen en los párrafos siguientes.

Las reformas del comercio agrícola pueden producir importantes aumentos del bienestar tanto a nivel mundial como para la mayoría de los países, aunque no para todos ellos. Varios estudios recientes indican que los mayores aumentos se lograrían en el marco de un programa de liberalización en gran escala que abarcara todos los sectores económicos y todas las regiones. Los aumentos serían mucho menores en las situaciones hipotéticas en que la liberalización afectara a un único sector o grupo de países.

Los países industriales son los que más tienen que ganar con la liberalización del comercio agrícola, en términos absolutos, porque sus sectores agrícolas son los más distorsionados por las políticas vigentes. Los consumidores de los mercados actualmente protegidos y los productores de los países con bajos niveles de ayuda tenderían a ser los más beneficiados.

Los posibles beneficios de la liberación del comercio agrícola para los países en desarrollo, aunque menores en términos absolutos, serían mayores en relación con el producto interno bruto (PIB) porque la agricultura constituye una parte comparativamente grande de su economía.

Aunque los países en desarrollo como grupo están en condiciones de beneficiarse de la liberalización, puede que algunos grupos resulten perjudicados, al menos a corto plazo. Los países en desarrollo importadores netos de alimentos y los beneficiarios de un acceso preferencial a los mercados de la OCDE sumamente protegidos son vulnerables a este respecto.

La liberalización de la ayuda interna y de las subvenciones a la exportación en los países de la OCDE podría dar lugar a un aumento de los precios de los alimentos. Aunque los productores se beneficiarían de esa subida de los precios de los productos básicos, los consumidores tendrían que pagar precios más altos por los alimentos. En el caso de los importadores netos de alimentos, los efectos negativos en los consumidores podrían contrarrestar los posibles beneficios para sus productores.

Por otra parte, los países en desarrollo que actualmente cuentan con un acceso preferencial a los países de la OCDE para sus exportaciones podrían resultar perjudicados por unas reformas que reducen el valor de esas preferencias, a menos que se establecieran medidas compensatorias.

El resultado neto para esos países vulnerables dependerá de manera decisiva de las políticas que adopte el propio país y de la capacidad de su población para adaptarse al cambio en las condiciones económicas. Por ello es necesario un programa concertado de asistencia técnica y de ayuda a esos países antes del proceso de reforma y en el curso de éste.

Algunos exportadores de países en desarrollo obtendrían ventajas de la liberalización de la OCDE, pero también se esperan beneficios para los países en desarrollo procedentes de la liberalización del comercio entre ellos. De hecho, entre el 70 y el 85 por ciento de los posibles beneficios para los países en desarrollo sería el resultado de sus propias políticas de reforma agrícola.

La creación de empleo y el aumento de los salarios para los sectores pobres de la población rural y urbana figuran entre los principales medios a través de los cuales la liberalización del comercio podría beneficiar a los países en desarrollo. Además, las probabilidades de que un programa amplio de liberalización del comercio multilateral beneficie a los pobres son mayores que las de que lo hagan unas reformas centradas únicamente en la agricultura y únicamente en los países de la OCDE. Se deberá prestar especial atención a los mercados de mano de obra, para velar por que los pobres estén en condiciones de hacer un buen uso de lo que tal vez sea su principal activo: su trabajo.

En el *Capítulo 5* se pasa del nivel macroeconómico al de los hogares para analizar los efectos del comercio agrícola en la pobreza.

Los resultados confirman que el recurso más importante de los pobres es su trabajo y que los efectos de las reformas de las políticas comerciales en los salarios de los trabajadores no cualificados son fundamentales para la evolución de la pobreza, lo que pone de relieve la importancia que tienen las reformas de las políticas internas orientadas a mejorar el funcionamiento de los mercados de mano de obra.

Para muchos países en desarrollo, la principal forma en que el comercio tiene efectos positivos en la pobreza y la seguridad alimentaria es a través de los ingresos no agrícolas. La creación de empleo y el aumento de los salarios en sectores no agrícolas son los elementos de la reforma comercial que ofrecen perspectivas más alentadoras.

Las variaciones de los precios causadas por la liberalización del comercio influyen también en la pobreza y el hambre. Los estudios basados en modelos que se examinan en el *Capítulo 4* indican que el aumento de los precios previsto como consecuencia de una reforma comercial en gran escala perjudicaría a los compradores netos de productos agrícolas (que son la mayoría de las personas pobres).

Un aumento de los precios de los productos básicos puede efectivamente perjudicar a las personas pobres a corto plazo, pero a la larga incluso los compradores netos podrían resultar beneficiados si ese aumento se tradujera en más empleo y en salarios más altos. Los casos examinados en el *Capítulo 5* parecen indicar que es esto lo que sucede a menudo. Las redes de seguridad y los planes de distribución de alimentos pueden contribuir también a que el aumento de los precios de los alimentos importados no coloque en desventaja a los consumidores con bajos ingresos.

Otro medio por el que las reformas comerciales pueden promover el crecimiento en favor de los pobres es la supresión de los aranceles aplicados a los insumos agrícolas (maquinaria, fertilizantes y plaguicidas) en los países en desarrollo. Muchos países en desarrollo siguen castigando a su sector agrícola con estos tipos de impuestos.

Su eliminación mejoraría las condiciones de intercambio para la agricultura y permitiría a los productores competir en los mercados nacionales e internacionales.

Los datos que se ofrecen en este capítulo indican que la relación entre comercio y crecimiento puede ser un instrumento importante para reducir la pobreza. Sin embargo, su capacidad potencial a este respecto depende fundamentalmente de que se realicen inversiones efectivas en infraestructura, instituciones, educación y salud.

El *Capítulo 6* examina la importancia de la reforma comercial para la seguridad alimentaria. La inseguridad alimentaria y la pobreza están estrechamente relacionadas entre sí, pero son fenómenos distintos. La inseguridad alimentaria es a menudo resultado de la pobreza, pero es también una de sus causas principales. El hambre y la malnutrición pueden menguar de forma permanente la capacidad de desarrollo de los niños, dificultando su crecimiento y su aprendizaje. El hambre tiene consecuencias económicas a más largo plazo, porque reduce la capacidad de las personas para trabajar y combatir las enfermedades.

El comercio agrícola y la política comercial afectan en muchas formas a la seguridad alimentaria. Para muchos de los encargados de formular políticas, los aranceles aplicados a los productos alimenticios básicos representan un dilema. La justificación de esos aranceles suele ser que ofrecen protección a los productores nacionales contra las importaciones de productos subvencionados; sin embargo, aumentan también el costo de los alimentos, gravando de ese modo a la población que menos puede permitirse comprarlos. Por supuesto, este efecto tiene consecuencias humanitarias inmediatas, porque en el mundo hay 852 millones de personas que no son capaces de producir o comprar alimentos suficientes para cubrir sus necesidades.

La contribución del comercio a la seguridad alimentaria comprende aspectos distintos del acceso a los mercados para los productos agrícolas. Significa también condiciones de comercio más favorables para los productos no agrícolas que mejoren el acceso de las personas afectadas por la pobreza y la inseguridad alimentaria a empleos, ingresos, activos y alimentos.

Este capítulo presenta una reciente evaluación de 15 estudios monográficos por países realizada por la FAO en la que se examinan sus experiencias con respecto a los efectos de las reformas comerciales y económicas en la seguridad alimentaria. Aunque esas experiencias fueron muy diversas, se pueden sacar algunas enseñanzas generales.

En primer lugar, la estructura económica y el entorno normativo anteriores de un país influyen considerablemente en el resultado de las reformas de las políticas. La existencia y el funcionamiento de instituciones de mercado son especialmente importantes a este respecto. En los países en que las reformas conllevaron el desmantelamiento de las instituciones agrícolas estatales, fue fundamental encontrar mecanismos que alentaran y ayudaran al sector privado a colmar esas lagunas.

En segundo lugar, los países que aplicaron medidas transitorias selectivas para proteger y compensar a grupos vulnerables de la población obtuvieron mejores resultados en sus esfuerzos por garantizar la seguridad alimentaria. Muchos países tuvieron dificultades para aplicar programas eficaces de redes de seguridad.

Además de las redes de seguridad, las políticas complementarias orientadas a mejorar la productividad y competitividad del sector agrícola fueron también esenciales para obtener resultados positivos en relación con la seguridad alimentaria. La creación de un entorno normativo favorable a las inversiones productivas de los pequeños agricultores aumentó considerablemente la probabilidad de que pudieran responder a los incentivos de los precios y aprovechar las oportunidades que ofrecía la reforma. La mejora de la estructura rural fue importante en la mayoría de los países, pero fue especialmente necesaria en las zonas de bajos ingresos.

En los países en que un gran porcentaje de la población con bajos ingresos y pocos recursos vive en zonas rurales y depende de la agricultura, las reformas orientadas a aumentar la productividad, crear empleo no agrícola y facilitar la transición a actividades distintas de la agricultura son esenciales para promover la seguridad alimentaria a medio y largo plazo.

Sin embargo, dada la posibilidad de que tarden algún tiempo en dar fruto, esas políticas deberían ser puestas en marcha antes de emprender reformas de las políticas comerciales o agrícolas que puedan incidir en los hogares con bajos ingresos y afectados por la inseguridad alimentaria. Se ha de prestar una atención especial y constante al orden de sucesión de las reformas.

En el *Capítulo 7* se expone brevemente un enfoque de doble componente para garantizar que las personas afectadas por la pobreza y la inseguridad alimentaria saquen provecho de los posibles beneficios del comercio agrícola y de la ulterior reforma comercial; se examina si se están llevando a cabo las inversiones necesarias para garantizar la participación de las personas afectadas por el hambre y la pobreza en los beneficios del comercio y, por último, se extraen algunas conclusiones generales.

La reforma de las políticas comerciales puede ofrecer oportunidades a las personas en situación de pobreza e inseguridad alimentaria, pero el proceso de reajuste debe realizarse con cuidado y garantizando una protección adecuada a la población vulnerable y expuesta a la inseguridad alimentaria.

La liberalización del comercio puede ser un elemento fundamental para promover y sostener el crecimiento agrícola. La expansión de los mercados exteriores brinda a los agricultores oportunidades para suministrar productos a mercados más ricos y obtener marcas y calidades que les permitan aumentar la rentabilidad de sus ventas. La liberalización puede crear también las condiciones para un crecimiento más rápido de los ingresos al facilitar el acceso a ideas, tecnologías, bienes, servicios y capital y promover un uso más eficiente de los recursos mediante la especialización y la posibilidad de economías de escala. Ese crecimiento puede beneficiar también a la agricultura nacional.

Sin embargo, la liberalización del comercio no produce beneficios de manera automática. Muchos países en desarrollo necesitan políticas y programas paralelos que contribuyan a aumentar la productividad de la agricultura y la calidad de los productos para poder aumentar su competitividad en los mercados nacionales e internacionales.

Las reformas institucionales y de los mercados, las inversiones en carreteras, los sistemas de información comercial y las industrias de servicios conexas y las medidas para promover innovaciones tecnológicas adecuadas son ejemplos de esas políticas paralelas. Sobre todo, los países han de velar por que las personas, hogares y grupos vulnerables a los que pudieran perjudicar los efectos iniciales de las reformas comerciales sean identificados y protegidos mediante medidas y redes de seguridad bien diseñadas.

Estas políticas se describen con más detalle en el enfoque de doble componente de la FAO, cuyos objetivos centrales son *i)* crear oportunidades para mejorar los medios de

subsistencia de las personas que padecen hambre y *ii)* asegurar el acceso a los alimentos de las personas más necesitadas mediante redes de seguridad y otros tipos de asistencia directa.

Las reformas de las políticas comerciales, al igual que cualquier otra perturbación potencial de una economía, entrañan costos de reajuste y no todos se benefician necesariamente de ellas. Los gobiernos de los países desarrollados y en desarrollo tienen la obligación de asegurar que el proceso de reforma se aplique de un modo que reduzca al mínimo el riesgo para los grupos vulnerables y aumente al máximo sus oportunidades de participar en los beneficios.