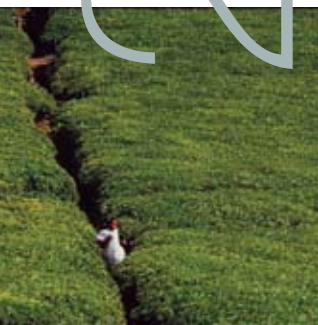


2009

El estado de los mercados de productos básicos agrícolas



El estado de los mercados de productos básicos agrícolas



Producido por
Subdirección de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica
Dirección de Comunicación
FAO

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

ISBN 978-92-5-305652-1

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe de la Subdirección de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica de la Dirección de Comunicación de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia, o por correo electrónico a copyright@fao.org

Los pedidos de esta publicación se han de dirigir al:

Grupo de Ventas y Comercialización
Dirección de Comunicación
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Roma, Italia

Correo electrónico: publications-sales@fao.org
Fax: (+39) 06 57053360
Sitio web: <http://www.fao.org/catalog/inter-e.htm>

© FAO 2007

Fotografías de la cubierta:

FAO/S. Casetta
FAO/9709/F. Botts
FAO/12616/P. Rocher
FAO/20420/G. Bizzarri
FAO/A.G.D. Barker

Fotografías:

pág. ix: FAO/J. Holmes
pág. 17: FAO/S. Casetta
pág. 29: FAO/R. Faidutti
pág. 53: FAO/G. Bizzarri

iv Acerca de este informe

v Agradecimientos

vi Prólogo

Parte 1

Los países en desarrollo, el comercio agrícola y la Ronda de Doha

2 El tratamiento de los temas de desarrollo en las negociaciones multilaterales sobre comercio agrícola

3 Modelos en conflicto

4 Las importaciones de alimentos

5 Las amenazas a la producción interna de alimentos

5 ¿Quién se beneficia?

6 Fases de desarrollo

7 La necesidad de un trato especial y diferenciado

10 Productos especiales para el desarrollo

11 Formas de identificación de los productos especiales

11 Formas de abordar los productos especiales

12 Utilización de la disposición sobre productos especiales: el caso del arroz

14 Combatir los efectos generados por los productos especiales y sensibles: el caso de los productos lácteos

18 Aumentos repentinos de las importaciones, perturbación del mercado y el mecanismo especial de salvaguardia

18 Los aumentos repentinos de las importaciones: un fenómeno muy corriente

19 La necesidad de protección: el mecanismo especial de salvaguardia

19 La concepción de un mecanismo especial de salvaguardia

21 Soluciones frente a los aumentos repentinos de las importaciones

22 Las preferencias arancelarias y su erosión

25 La erosión de las preferencias comerciales: el banano en el Caribe

27 La liberalización del comercio y los acuerdos comerciales preferenciales: el azúcar

30 Conclusiones: las prioridades del desarrollo, la Ronda de Doha y el futuro

Parte 2

Panorama de los mercados de productos básicos agrícolas

34 Condiciones actuales y evolución reciente

42 Referencias

Anexo

44 Cuadro 1 Tendencias en los precios reales de los productos básicos

45 Cuadro 2 Exportaciones de determinados productos básicos por parte de los diez exportadores principales

48 Cuadro 3 Importaciones de determinados productos básicos por parte de los diez importadores principales

51 Cuadro 4 Dependencia de las exportaciones en países menos adelantados (PMA)

52 Figura 1 Relación de intercambio de los ingresos

54 Publicaciones de la Dirección de Comercio y Mercados de la FAO, 2004–2006

Acerca de este informe

El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2006 es la segunda edición de esta publicación de la FAO. La publicación se centra en las razones por las cuales las necesidades de los países en desarrollo en materia de desarrollo y seguridad alimentaria deben reflejarse mejor en la concepción y la aplicación de los nuevos acuerdos sobre mayor liberalización de los mercados agrícolas internacionales, así como sobre los mecanismos que se están discutiendo para alcanzar este objetivo. En la «Ronda de Doha para el Desarrollo» de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la cuestión de cómo salvaguardar los intereses de los países en desarrollo, especialmente los de ingresos más bajos, ha sido muy discutida, pero ha resultado también problemática porque sus aspectos y argumentaciones tienen gran complejidad y en ocasiones son controvertidos. La parálisis temporal de la Ronda de Doha en julio de 2006 ha proporcionado una oportunidad para volver sobre la forma en que las futuras reducciones de los aranceles de importación sobre los productos agrícolas afectarán a los distintos países en desarrollo, esto es, si podrían darse repercusiones negativas por un avance en la liberalización y, en tal caso, la manera en que podrían abordarse éstas en la formulación de nuevas normas comerciales.

En la primera sección del presente informe se presenta el tema principal destacando algunas de las desventajas potenciales de la liberalización del comercio multilateral para algunos países en desarrollo, tanto en su calidad de exportadores como de importadores de productos agrícolas. También se describen los mecanismos a través de los cuales podrían mitigarse estos riesgos.

Las reducciones en los aranceles de importación tienen ventajas potenciales obvias para los exportadores agrícolas

de los países en desarrollo, cuyo acceso a los mercados mejora. Sin embargo, la mejora del acceso a los mercados para algunos países significa que los productores agrícolas de los países importadores que están reduciendo sus barreras comerciales se enfrentan a una mayor competencia ocasionada por las importaciones en general y por *aumentos repentinos de las importaciones*, en particular. Para muchos países en desarrollo, en particular los que se encuentran en fases más tempranas del desarrollo, el sector agrícola es el sustento principal del empleo, de la generación de ingresos, de la seguridad alimentaria y del desarrollo. En tales países, a menudo caracterizados por sistemas agrícolas tradicionales y mercados subdesarrollados, el sector agrícola puede ser incapaz de resistir una mayor competencia en las importaciones y, como resultado de ello, la producción agrícola interna, los ingresos rurales y la seguridad alimentaria podrían encontrarse en situación vulnerable y podrían resultar comprometidos los esfuerzos de desarrollo.

Se han propuesto diferentes mecanismos para mitigar los riesgos asociados con una mayor apertura de los mercados agrícolas al comercio internacional, bien excluyendo determinados *productos especiales* de la reducción arancelaria completa, bien permitiendo la imposición de un arancel adicional ante incrementos repentinos en las importaciones: un *mecanismo especial de salvaguardia*. Estos mecanismos se tratan en las secciones segunda y tercera del presente informe. Las cuestiones que giran en torno a la designación de productos especiales y las consecuencias de su utilización se ilustran a través de los casos específicos del arroz y de los productos lácteos, dos productos básicos que han resultado problemáticos en la reforma de las políticas del comercio internacional.

Por otra parte, algunas exportaciones de países en desarrollo se encuentran ante unos aranceles más bajos en los países desarrollados que los aplicados a las exportaciones procedentes de otros países. Claramente, el valor de estas *preferencias comerciales* se reduce a medida que los aranceles se rebajan con carácter general. Este problema de la *erosión de las preferencias* también se ha destacado en las negociaciones de la Ronda de Doha. Las consecuencias de esta erosión y las medidas para ayudar a los países en desarrollo a adaptarse a una pérdida de preferencias se tratan en la cuarta sección de este informe. La discusión de las preferencias se ilustra y amplía mediante estudios de casos de dos productos básicos para los cuales las preferencias comerciales son muy importantes: el banano y el azúcar.

La sección final del informe principal extrae algunas conclusiones referentes a las prioridades del desarrollo en la Ronda de Doha y los diferentes mecanismos que se han propuesto para salvaguardar los intereses de los países en desarrollo, tanto en calidad de exportadores como de importadores de productos agrícolas.

Una sección separada examina la evolución reciente en los mercados internacionales de los productos básicos agrícolas y proporciona antecedentes y contexto para la discusión en la parte principal del informe. Le sirven de complemento los cuadros del Anexo, que reúnen unos datos básicos sobre las tendencias en los precios y el comercio de los productos básicos, facilitando un contexto adicional.

El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2006 tiene por objetivo poner a disposición de un público más amplio un tratamiento accesible de las cuestiones relacionadas con los mercados de productos básicos agrícolas y las correspondientes políticas. Aunque las observaciones y conclusiones que se presentan se basan

en un análisis técnico reciente por parte de especialistas de la FAO en los temas de los productos básicos y el comercio, el presente informe no tiene carácter técnico. En su lugar, se propone facilitar un tratamiento objetivo y transparente de los aspectos principales destinado a los responsables, a los observadores de los mercados de productos básicos y a todos aquellos que estén interesados en la evolución del mercado de los productos básicos agrícolas y sus consecuencias sobre los países en desarrollo.

Agradecimientos

La preparación de la obra *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2006* corrió a cargo de un equipo de la Dirección de Comercio y Mercados de la FAO dirigido por David Hallam y bajo la orientación general de Alexander Sarris.

Merecen un agradecimiento especial la contribución general de Jamie Morrison y las aportaciones específicas de J.R. Deep Ford sobre los productos especiales, de Ramesh Sharma sobre los mecanismos especiales de salvaguardia, de David Hallam sobre las preferencias comerciales, de Nancy Morgan sobre los aumentos repentinos de las importaciones, Concepción Calpe y Adam Prakash sobre el arroz, Merritt Cluff sobre los productos lácteos, Pascal Liu y Pedro Arias sobre el banano y de George Rapsomanikis y Piero Conforti sobre el azúcar.

El material para la sección sobre «Evolución reciente en los mercados de los productos básicos agrícolas» fue facilitado por especialistas en productos básicos de la Dirección de Comercio y Mercados: Abdolreza Abbassian, El Mamoun Amrouk, Pedro Arias, Concepción Calpe, Kaison Chang, Merritt Cluff, Piero Conforti, Pascal Liu, Shakib Mbabaali, Brian Moir, Nancy Morgan, Adam Prakash, George Rapsomanikis, Shangnan Shui, y Peter Thoenes. Los operadores estadísticos de la Dirección proporcionaron el apoyo estadístico: Claudio Cerquiglini, Daniela Citti, Julie Claro, Berardina Forzinetti, John Heine, Massimo Iafate, Daniela Margheriti, Patrizia Masciana, Marco Milo, Mauro Pace y Barbara Senfter.

Pedro Arias y Julie Claro recopilaron los cuadros del Anexo que proporcionan datos de contexto.

El informe se benefició de un examen detallado y de observaciones por parte de compañeros de toda la FAO. Se debe hacer una mención especial de los aportes de Shukri Ahmed, Sumiter Broca, Prabhu Pingali, Carlos Santana y Andrew Shepherd.

La edición del informe corrió a cargo de David Hallam.

La Subdirección de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica de la FAO contribuyó posteriormente a la edición, el diseño y la presentación de la obra.

Prólogo

El comercio agrícola puede constituir una fuerza impulsora en el desarrollo agrícola general, creando ingresos y empleo. Dado que la expansión del comercio agrícola puede generar ingresos y empleos en las zonas rurales donde vive la mayoría de los pobres, puede también tener un gran efecto de reducción de la pobreza.

Sin embargo, a pesar de algunos progresos en la liberalización del comercio agrícola mundial, las perspectivas comerciales de los países en desarrollo siguen estando obstaculizadas por barreras comerciales y subvenciones distorsionadoras del comercio en los principales países desarrollados y elevados aranceles en muchos países en desarrollo. Los intentos de los países en desarrollo por mejorar sus ingresos por exportaciones, las rentas y el empleo añadiendo valor a los productos agrícolas básicos se enfrentan a barreras arancelarias aún más elevadas. Estos fenómenos se dan además de los impedimentos estructurales que obstaculizan sus intentos por entrar en unos mercados concentrados de productos elaborados y de valor añadido. Muchos países en desarrollo han quedado cada vez más marginados en el comercio internacional y han pasado a depender de manera creciente de las importaciones de alimentos, a la vez que se ven imposibilitados de incrementar los ingresos procedentes de sus exportaciones agrícolas.

En términos generales, se debe dar la bienvenida a la reforma multilateral de la política comercial como estímulo potencial para la expansión del comercio y, por tanto, del crecimiento. La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas propugnó un sistema comercial abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Sin embargo, las normas comerciales para la agricultura

han de ser compatibles con las necesidades y prioridades del desarrollo de los países en desarrollo. En términos más generales, es necesario que sean compatibles con el Objetivo de Desarrollo del Milenio 1, el de reducir a la mitad la proporción de quienes padecen hambre y de quienes viven en la pobreza extrema para el 2015.

No todos los países en desarrollo se beneficiarían necesariamente a corto o medio plazo de una mejora en el acceso a los mercados de exportación o de una mayor apertura de sus propios mercados. Ello dependerá de sus estructuras económicas, su competitividad y su capacidad para responder a los nuevos incentivos del mercado. Algunos países en desarrollo, con la ayuda de estructuras económicas favorables, de la riqueza en recursos naturales y de una predisposición para el comercio, ya son muy competitivos y tienen éxito en la exportación de productos agrícolas. Los países exportadores en desarrollo más avanzados y competitivos están, desde luego, bien situados para recolectar los beneficios de un sistema comercial mundial más libre. Además, para esos países, una mayor exposición ante la competencia internacional posiblemente resulte un estímulo para una eficiencia aún mayor.

Sin embargo, estos éxitos no representan a la mayoría. Hay menos ejemplos de este tipo entre los países de ingresos más bajos, especialmente en el África subsahariana. La mayoría de estos países tienen una situación menos buena para beneficiarse de una mayor liberalización del comercio. Muchos de ellos sufren dificultades en el lado de la oferta, en particular por la carencia de infraestructuras rurales y un exceso de dependencia de los caprichos del clima para su producción. Así pues, sus sectores agrícolas no resultan a menudo competitivos y

les impiden aprovechar las nuevas oportunidades para el comercio, especialmente para los productos elaborados y de valor añadido. La iniciativa de ayuda para el comercio será importante a fin de abordar estas dificultades de la oferta.

No solo algunos países en desarrollo no ganarán con la liberalización comercial; en algunos casos pueden verse afectados negativamente y no es sorprendente que contemplen el fenómeno como una amenaza a sus producciones internas y a su seguridad alimentaria. La reducción de aranceles quiere decir una mayor competencia de alimentos importados para los productos locales, y unos sistemas internos de producción que contribuyen significativamente al suministro de alimentos, a los ingresos rurales y al empleo pueden no estar preparados para resistirlo. Al mismo tiempo, para aquellos productos agrícolas en los que los países resultan más competitivos, la producción interna puede resultar vulnerable ante una competencia procedente de incrementos repentinos de las importaciones a corto plazo. Para otros, los beneficios de los mecanismos preferenciales de comercio se verán erosionados o se perderán, reduciendo los ingresos en divisas de sus exportaciones tradicionales. Como resultado de la liberalización, se espera un incremento de los precios internacionales de los productos básicos agrícolas de las zonas templadas, que actualmente están muy protegidos, y que comprenden alimentos básicos, lo que traerá como consecuencia costos más elevados de las importaciones de alimentos para aquellos países en desarrollo que dependen cada vez más de importaciones de alimentos para sus necesidades locales. Debido al refuerzo de las disciplinas sobre la competencia de las exportaciones,

entre ellas los créditos a la exportación y la ayuda alimentaria, algunos países posiblemente pierdan también el acceso a mecanismos que pueden reducir sus gastos en importaciones de alimentos.

La seguridad alimentaria sostenible depende de una mayor productividad de la producción local de alimentos y los países en desarrollo necesitan disponer de la flexibilidad y del alcance para crear un entorno favorable de políticas destinado a facilitar este resultado. La política comercial debe ser congruente con las intervenciones en materia de política agrícola interna que, a su vez, difieren en función del nivel de desarrollo agrícola del país. Por tanto, queda claro que muchos países necesitarán que se les permita alguna flexibilidad en la aplicación de nuevas normas comerciales y también que se les brinde asistencia (al menos a corto plazo) mientras se adaptan a las nuevas condiciones de mercado que se derivan de la liberalización. En el lenguaje de las negociaciones de la OMC, necesitan un importante *trato especial y diferenciado*.

La Ronda de Doha debe introducir instrumentos eficaces para reducir al mínimo el número de casos en los que los países en desarrollo pueden llegar a padecer consecuencias negativas como resultado de una mayor liberalización del comercio mundial. Esta necesidad se encuentra tras el llamado de los países en desarrollo a un trato especial y diferenciado y, en particular en las negociaciones de la Ronda de Doha, el llamado al reconocimiento de *productos especiales* para los cuales pueda moderarse la presión a favor de reducciones arancelarias, así como *salvaguardias especiales* destinadas a ayudar a contrarrestar la perturbación de sus sectores agrícolas ante los aumentos repentinos de las importaciones.

Esto no significa que algunos países en desarrollo sean proteccionistas y no deseen abrir sus mercados; simplemente refleja las preocupaciones por los posibles efectos negativos sobre sus perspectivas de seguridad alimentaria, reducción de la pobreza y objetivos de desarrollo a más largo plazo. Naturalmente, no todos los países en desarrollo tienen las mismas necesidades, de forma que no existe una solución única para todos. Por ejemplo, en tanto que algunos posiblemente recurran a medidas de trato especial, otros pueden considerarlo innecesario o inadecuado dadas sus circunstancias económicas y sus intereses.

La creación de mecanismos apropiados para abordar los riesgos asociados con la reforma del comercio debería ser parte integrante de las negociaciones de la OMC y es un punto de atención de la presente edición de *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas*.

Las nuevas condiciones de mercado resultantes de las reformas comerciales significan que los países deben adaptarse y que tendrán que hacer frente a costos de la adaptación. Ello requerirá tiempo y recursos para introducir los instrumentos necesarios antes de que los mercados se abran libremente a la competencia internacional. Si los países más pobres han de estar en condiciones de soportar una mayor competencia de las importaciones y beneficiarse de nuevas oportunidades comerciales que puedan derivarse de la liberalización, deben primero superar limitaciones relacionadas con la producción local, la comercialización y las instituciones en sus sectores agrícolas. Sin embargo, la inversión en agricultura para traer las necesarias mejoras en la productividad y la competitividad se ha retrasado considerablemente, en especial como

resultado de la disminución en la «asistencia oficial para el desarrollo» (AOD). Esta tendencia debe invertirse. A este respecto, resulta alentador observar que, en la reunión de los países del G8 en Gleneagles, Reino Unido, en 2005, se reconoció que era esencial un incremento importante en la AOD a fin de realizar los objetivos y metas de desarrollo fijados por la comunidad internacional.

Una reforma de la política comercial dirigida a proporcionar un sistema comercial mundial justo y orientado al mercado eliminando o reduciendo los subsidios que perturban el intercambio y las barreras comerciales puede realizar un aporte positivo a la mitigación del hambre y la pobreza. Sin embargo, tal reforma no es una panacea y las ventajas de un comercio internacional más libre no se distribuirán por igual entre los países en desarrollo o incluso dentro de cada uno de los países. Las normas comerciales multilaterales convenidas internacionalmente suponen la oportunidad más prometedora para la creación de un sistema de comercio agrícola mundial equitativo y previsible. Al mismo tiempo, se reconoce que los riesgos potenciales asociados con las reformas multilaterales del comercio pueden ser importantes y que es necesario moderarlos, de manera que las reformas puedan conducir a unos beneficios equitativos y puedan contribuir a reducir la pobreza y el hambre en todo el mundo. La FAO está comprometida en la prestación de asistencia a los países en desarrollo a fin de que éstos participen plenamente

en las negociaciones comerciales multilaterales con el objetivo de garantizar que sus intereses se tienen plenamente en cuenta mediante el suministro de información y análisis, así como mediante asistencia técnica y creación de capacidad.

Este mandato era parte del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, y las sucesivas Conferencias de la FAO han seguido destacándolo. Es necesario actuar para asegurar que todos participen en los beneficios potenciales de las reformas comerciales tan equitativamente como sea posible y, a tal fin, la FAO se ha comprometido a asistir a los países en la mejora de la productividad y competitividad de sus productos básicos agrícolas.

Esta nueva edición de *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas* va dirigida a sensibilizar sobre los intereses de los países en desarrollo en la Ronda de Doha para el Desarrollo, centrándose en las cuestiones de acceso al mercado y en las medidas necesarias para asegurar que la reforma de las políticas comerciales contribuya eficazmente a la reducción de la pobreza y de la inseguridad alimentaria. Al final, el alcance de esa contribución será la medida real del éxito en las negociaciones comerciales multilaterales.



Jacques Diouf
Director General de la FAO