Cómo lograr que la liberalización del comercio agrícola favorezca a los pobres

por Joachim von Braun, Ashok Gulati y David Orden

Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias
2033 K Street, NW, Washington, D.C. 20006
http://www.ifpri.org

Conferencia dictada por Joachim von Braun, Director General del IFPRI, ante el Foro Global Agroalimentario, México, D.F., 8 de junio de 2004.
Ashok Gulati es Director de la División de Mercados, Comercio e Instituciones del IFPRI, y David Orden es Investigador Principal del IFPRI.

Decir que en la actualidad vivimos en un mundo interconectado puede parecer cliché. Cliché o no, lo cierto es que la globalización, con sus muchas y complejas facetas, es una de las características definitorias de nuestra época. Para hacer que la globalización económica no genere distorsiones, los países soberanos necesitan un sistema de comercialización basado en normas, mantenido con transparencia y claridad por medio de instituciones multilaterales tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC). Dado que gran parte del mundo se ha empobrecido, para que el sistema sea digno de credibilidad, las normas del comercio global deben operar de manera tan eficaz para los pobres como para los ricos.

El multilateralismo se encuentra en una verdadera encrucijada. Debido en parte al poco avance en las negociaciones de la OMC, diversas negociaciones comerciales bilaterales se encuentran actualmente en curso. Los acuerdos bilaterales entre los grandes operadores llevan a una marginación más profunda de los países de bajos ingresos excluidos de los mismos. Dentro de este marco global, es esencial que se restaure la eficacia del multilateralismo a través de la OMC. Lograr este objetivo durante la próxima década dependerá tanto del contenido de las normas como de la transparencia y alcance del proceso utilizado. Los países que se erijan como centros del crecimiento global y los países pobres, tanto grandes como pequeños, optarán por operar dentro de un sistema de comercio mundial solamente si tienen participación en sus decisiones. Las nuevas reglas del juego deben ser escritas en forma conjunta por los países ricos, los países de medianos ingresos y los países pobres, y no solamente por unos pocos países poderosos.

La mayor parte de los pobres del mundo depende de la agricultura para obtener su sustento. El futuro de alrededor de 350 millones de pequeños agricultores de los países de medianos y bajos ingresos de todo el mundo y sus respectivos empleados, depende de que logren un mejor acceso a los mercados. Mercados que a su vez, deben estar funcionando correctamente. Tal como lo han destacado las investigaciones del IFPRI, la seguridad alimentaria y la nutrición de los pobres se ven fuertemente afectadas por las reformas de mercado y comercio agrícolas. La agricultura es un sector crítico en el que todo sistema de comercio global regido por normas debe operar en beneficio de los pobres. Sin embargo, durante mucho tiempo la agricultura ha sido tratada como una excepción a la regla, como un caso especial, y reiteradamente ha sido dejada de lado del proceso de liberalización comercial. En consecuencia, siguen existiendo fuertes subsidios y regímenes de protección de las fronteras que bloquean las oportunidades de los pobres de mejorar sus vidas a partir de las actividades agrarias y los productos agrícolas. Si los pobres siguen siendo los perdedores del comercio agrícola, las normas comerciales adoptadas no tendrán justificación y se verá comprometida la eficacia y la credibilidad de la OMC.

Este informe se centra en cinco medidas que deben adoptarse para que la liberalización del comercio agrícola favorezca a los pobres, y enfatiza la necesidad de combinar la reforma de la política comercial con inversiones en desarrollo para crear terrenos de juego equitativos.

1. Los países desarrollados deben reducir su apoyo al sector agrícola y la protección de sus fronteras.

Las políticas de apoyo y protección de las fronteras de los países acaudalados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por un valor de varias centenas de billones de dólares cada año, causan daños a la agricultura de los países en desarrollo. Estas políticas, que incluyen garantía de precios, apoyo a los ingresos, subsidios vinculados a los insumos y seguro de las cosechas, están todas destinadas a estimular la producción agrícola. También incluyen aranceles y cuotas arancelarias que restringen el acceso a sus mercados, así como subsidios a las exportaciones que permiten que productos agrícolas de alto precio accedan a los mercados mundiales. Estas políticas de apoyo y protección de las fronteras de los países desarrollados constituyen un "tratamiento especial y diferencial" para los ricos, no para los pobres.

Recientes investigaciones del IFPRI y de otras entidades han ilustrado claramente el impacto de estas políticas. Según las estimaciones de nuestros investigadores, al bloquear el acceso a los mercados y reducir los precios mundiales de los productos agrícolas básicos, las políticas de los países desarrollados reducen las exportaciones agrícolas del mundo en desarrollo en US$ 37.000 millones (25%) cada año. El PBI nacional de los países en desarrollo se reduce cada año en US$ 14.000 millones. Para ciertos países y productos específicos, estos efectos pueden ser devastadores, como en el caso del algodón para la población rural pobre de ciertos países africanos. La investigación del IFPRI presentada al tribunal de la OMC dentro del marco de la controversia planteada por Brasil contra los subsidios al algodón vigentes en los Estados Unidos analizó los efectos de los menores precios mundiales sobre la pobreza de los sectores de Benin que dependen de las exportaciones de algodón. Los resultados obtenidos a partir de la información detallada de una encuesta de hogares muestran que una caída del precio mundial del algodón de un 20% -como podría darse a consecuencia de los subsidios de los países desarrollados- aumenta la pobreza en 4 puntos porcentuales debido a los efectos directos e indirectos de la reducción de los ingresos rurales (lo que significa un aumento del 10% de la población en situación de pobreza).

Los países desarrollados deben poner fin a esta situación dañina que imponen sobre los agricultores del mundo en desarrollo. Como ofrecen tan elevados subsidios y tan alto nivel de protección, los países desarrollados deben ser los primeros en "sentarse a la mesa" para proponer verdaderas reformas dentro del ámbito de las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo.

2. Los países en desarrollo también deben abrir sus mercados.

Cerca de una tercera parte del comercio agrícola de los países en desarrollo involucra a otros países en desarrollo, y dicha proporción sigue una tendencia creciente. Pero estos países también aplican sustanciales barreras comerciales a los productos agrícolas. Entre los grandes países en desarrollo, como en el caso de Brasil, China, India y México, las tarifas arancelarias aplicadas a los productos agrícolas alcanzan un promedio de más de un 25% -niveles más altos que los que aplican muchos países de bajos ingresos. Los gobiernos de los países en desarrollo, unidos para la reducción de los subsidios y la protección de los países ricos, se han dividido en cuanto a qué hacer acerca de sus propias barreras en el comercio agrícola. Los países que tienen un fuerte potencial para las exportaciones agrícolas han reclamado mercados más abiertos; pero, por otro lado, quienes tienen temor a los efectos negativos de dicha apertura sobre sus granjeros pobres, incluyendo algunos exportadores agrícolas, se han mostrado renuentes a secundar tales reclamos. Entre las organizaciones de la sociedad civil y quienes abogan por el desarrollo se insiste también en que se debe conferir a los países en desarrollo el derecho de mantener barreras en el comercio agrícola.

Las investigaciones han confirmado que las consecuencias de reducir la protección agrícola entre los países en desarrollo es diferente de las de las reformas de los países desarrollados. Nuestros investigadores han estimado que cuando los países en desarrollo se unen en la liberalización del comercio agrícola, el aumento de la suma de sus respectivos PBI es de US$ 23.000 millones por año. Esta cifra es superior al aumento del PBI de los países en desarrollo cuando solamente los países desarrollados emprenden reformas agrícolas (los US$ 14.000 millones mencionados precedentemente). La reforma de las políticas comerciales de los propios países en desarrollo agrega, pues, US$ 15.000 millones adicionales cada año a sus exportaciones agrícolas agregadas. Estas ganancias adicionales provienen primordialmente del hecho de que cuando se reducen los aranceles, los consumidores de alimentos del país acceden a precios internos más bajos. Cuando tanto los países en desarrollo como los países desarrollados reducen sus barreras al comercio agrícola, se benefician los consumidores de alimentos de un mayor número de países, con lo cual el beneficio total será mayor.

Las reformas de la política comercial de los países en desarrollo hacen, pues, aumentar tanto sus ingresos totales como las exportaciones agrícolas. Pero también generan un impacto en la distribución de estos beneficios entre los países en desarrollo, es decir entre los que están en mejores condiciones de aprovechar la apertura del comercio y quienes no lo están. Globalmente, los beneficios generados por la reducción de los subsidios y la protección de las fronteras, no son universales y no se distribuyen en forma uniforme entre los países pobres. En algunos países, regiones o segmentos de la población, en especial en los países menos desarrollados, cuyos recursos agrícolas y otras circunstancias específicas no les permiten acceder a las condiciones necesarias para aprovechar las nuevas reglas del comercio agrícola, se hará necesario adoptar políticas de asistencia. Esto incluye la necesidad de prestar atención a la inestabilidad de los precios en los países de bajos ingresos, pues puede afectar negativamente a los pobres, en especial cuando los mercados no funcionan bien, así como a la eliminación gradual de la dependencia de la asistencia alimentaria en algunos países. No obstante, la necesidad de brindar asistencia a grupos específicos no debería utilizarse como excusa para omitir la adopción de cambios que puedan crear oportunidades para el comercio agrícola.

Para acceder a las ganancias del comercio, los países en desarrollo que se beneficiarán de la mayor apertura de los mercados externos, especialmente los países en desarrollo de medianos ingresos, deben estar dispuestos a abrir sus propios mercados. Ellos también deben sentarse a proponer reformas en la Ronda Doha. A medida que se reduzcan las barreras comerciales, los beneficios para los granjeros pobres y las ganancias adicionales para los consumidores de alimentos de los países que están en peores condiciones para competir a escala global no provendrán de la reforma multilateral de la política comercial en sí misma sino de inversiones domésticas complementarias y mejores políticas nacionales, lo que se ha dado en llamar las reformas “tras las fronteras”, punto al que nos referiremos más adelante en mayor detalle.

3. Se debe evitar que la Ronda Doha apruebe un acuerdo sobre agricultura carente de contenido.

La Ronda Uruguay creó el primer marco general de disciplina multilateral para los subsidios agrícolas y las políticas comerciales en el campo de la agricultura. Pero solo logró una modesta liberalización del comercio agrícola. Así pues, el legado de la Ronda Uruguay se refiere más bien a la creación de condiciones que permitan una reforma posterior más profunda. Hoy en día persiste la interrogante de determinar si la Ronda Doha podrá llegar a dicho potencial. Las nuevas coaliciones de países en desarrollo desempeñan un papel de mucha mayor importancia en el comercio y en las negociaciones sobre las reglas comerciales en la Ronda Doha. Ante la débil propuesta para la agricultura planteada en Cancún, estas coaliciones hicieron sentir su voz en el sentido de que la Ronda Doha no debe terminar en

un acuerdo bilateral entre los Estados Unidos y la Unión Europea al estilo "Blair House", como el que marcó el fin de la Ronda Uruguay. ¿Se logrará llegar a un acuerdo en la Ronda Doha?

Dado lo difícil que está resultando acordar un mero acuerdo marco en 2004, los textos de las negociaciones que están circulando dan origen a preocupaciones acerca de cuán significativa será la liberalización del comercio agrícola que se podrá lograr en la Ronda Doha. Los subsidios a las exportaciones son uno de los puntos más notorios que generan reclamos de protección externa contra tan injusta competencia. En los últimos años, los subsidios a las exportaciones han tenido un costo de más de US$ 5.000 millones, 90% del mismo por parte de la Unión Europea. La eliminación total de los subsidios a las exportaciones satisfaría lo que quizás fue un compromiso a futuro implícito del acuerdo de la Ronda Uruguay. Las modalidades indirectas de subsidiar las exportaciones, por medio de descuentos y garantías, uso incorrecto de la asistencia alimentaria y políticas discriminatorias de precios por parte de las empresas de comercialización estatales, son más difíciles de medir, pero también deben ser eliminadas. La eliminación de los subsidios directos e indirectos a las exportaciones daría una fuerte señal del compromiso multilateral de imponer una nueva disciplina ante las distorsiones del comercio agrícola. Esto haría que a otros países les resultara más fácil bajar sus barreras arancelarias.

Dentro de la complejidad en las políticas de apoyo nacionales, los países desarrollados enfrentan fuertes presiones políticas internas que los impulsan a no ceder demasiado en un acuerdo de Doha. Lo que está en juego es tanto la magnitud como la instrumentación de sus políticas internas de apoyo a la agricultura. Más de un 60% del valor del apoyo de los países de la OCDE a su agricultura proviene de medidas de garantía de los precios que operan directamente como incentivos de la producción. A medida que en la OMC se propongan diversas fórmulas para limitar los subsidios de las categorías mínimas ámbar, azul, específica de los productos y no específica de los productos, existe una alta posibilidad de que se registren actividades de "prestidigitación" destinadas a mantener los programas actuales. Quienes desean limitar los efectos negativos de los subsidios destinados a estimular la producción que distorsionan el comercio deben mantener una actitud alerta y vigorosa.

Uno de los aspectos más complejos radica en que no todos los instrumentos de apoyo de la política domestica tienen el mismo grado de efectos perjudiciales. La mayoría de los análisis atribuyen el grueso del incremento del comercio agrícola y el aumento de los ingresos a la eliminación de los aranceles y las cuotas arancelarias que bloquean el acceso a los mercados y mantienen los precios internos a un nivel superior al de los precios mundiales. Esto ha generado el argumento de que resultaría constructivo hacer que los países ricos abandonen lo más posible las medidas de protección de las fronteras y las garantías de apoyo a los precios que estimulan la producción y adopten en su lugar medidas de apoyo a los ingresos que generen menos distorsiones en los mercados internacionales. Las políticas que estimulan la producción sobre la base de subsidios causan "lesiones" a los productores agrícolas no subvencionados. El apoyo a los ingresos que estimula menos la producción genera menores lesiones.

Este argumento resulta polémico. A fines de la década del 90, ante la caída de los precios agrícolas, se adoptó, especialmente en los Estados Unidos, la "sucia" práctica de desacoplar los subsidios y aumentar sus niveles, lo que le dio mala reputación a la reinstrumentación de los programas de apoyo a la agricultura. Los productores de los países pobres adoptan, pues, una actitud recelosa en términos de cuánto estímulo a la producción genera el apoyo. Un dólar de apoyo a los ingresos puede constituir un menor apoyo a la producción que un dólar de apoyo a los precios; pero si la escala del apoyo a los ingresos es alta y creciente, su impacto general como estímulo a la producción puede seguir siendo sustancial. Por tanto, prácticas sucias de este tipo han creado el imperativo político de que en las negociaciones de Doha se establezca un vínculo entre la disciplina de los subsidios y las reformas de la política comercial.

Los cambios que se han operado en las políticas comerciales agrícolas de la India a partir de la Ronda Uruguay ilustran la conexión entre los subsidios y las tarifas arancelarias. La economía política de la política agrícola de la India es similar a la de la acaudalada economía de los Estados Unidos, pero los instrumentos utilizados para implementarla son diferentes. Cuando Estados Unidos comenzó a otorgar nuevos pagos directos (de emergencia) a los agricultores, a fines del período de bajos precios de la década del 90, la India, cuyos recursos para brindar apoyo a la agricultura eran menores, recurrió a altos aranceles y subsidios a los fletes para proteger a sus propios productores y competir con las exportaciones subsidiadas de los países de la OCDE.

Para restringir la libertad de los países ricos para aumentar los subsidios agrícolas, se podrían crear límites obligatorios por medio de la supresión del casillero azul y las puertas de escape que permiten los mínimos, y se debería aplicar una sustancial reducción en el casillero ámbar. A pesar de ello, a medida que avanzan las negociaciones de la Ronda Doha, los países en desarrollo que procuran una reducción del apoyo y la protección a la agricultura en los países desarrollados deberán identificar cuáles son las políticas más dañinas y en qué casos pueden aceptar un mayor retraso. Todavía hay cabida para desplazar algunos subsidios de manera constructiva hacia el casillero verde, pero incluso estos subsidios deben ser sometidos a un análisis riguroso.

En el área de los aranceles y acceso a los mercados, el objetivo debería ser lograr una apertura significativa para el comercio. Este aspecto incluye muy diferentes aristas: si se reducirán los altos aranceles de los productos básicos más sensibles, cuya liberalización beneficiaría a los países en desarrollo; si los compromisos de reducir las tasas arancelarias consolidadas resultarán de hecho en menores aranceles y un aumento del comercio; de qué forma las normas específicas para agregar las reducciones arancelarias afectan su impacto; o si se podrá ampliar las cuotas arancelarias, administrarlas de manera eficaz para lograr acceso a mercados abiertos y, en última instancia, eliminarlas.

Los dos enfoques de reducción de aranceles que se están discutiendo -la fórmula combinada y la reducción por bandas- dan lugar a fuertes divergencias entre los aranceles de los diferentes productos agrícolas básicos. Así pues, muy poco será lo que cualquier reducción arancelaria que se acuerde pueda hacer para ampliar el acceso a los mercados. Los productos agrícolas básicos sensibles han sido, en su mayor parte, dejados fuera de los acuerdos comerciales regionales que se han negociado recientemente - esto hace que el peso de toda decisión disciplinaria sea soportado por la OMC, pero no presagia nada bueno acerca de los posibles resultados. Algunos países en desarrollo también han presionado para que el tratamiento especial y diferencial incluya reducciones limitadas de las tarifas arancelarias, nuevas salvaguardas especiales y exoneraciones de los compromisos de acceso al mercado para ciertos productos especiales. El resultado neto de las diversas propuestas actuales puede terminar pareciéndose a un queso suizo -disciplinas llenas de agujeros de alto nivel de protección- más que al régimen liberalizado que resultaría de la aplicación de la fórmula Suiza de recortar las tasas arancelarias.

Lo que debe evitarse en términos de los subsidios a las exportaciones agrícolas, el apoyo interno a la agricultura y el acceso a los mercados es un acuerdo final sin contenido, que sea alabado por sus logros pero cuyos logros tengan, de hecho, muy poco significado. Tal acuerdo solamente endurecería la oposición a la reforma de las políticas comerciales en todo el mundo y debilitaría a la OMC como institución que debe promover la transparencia y la claridad en las normas del comercio internacional. Un acuerdo de tal índole dejaría intacto el daño que los subsidios y la protección han infligido a la agricultura de los países pobres y con ello deterioraría la credibilidad del propio sistema de fijación de normas.

4. Las reglamentaciones sobre inocuidad y calidad de los alimentos no deben ser usadas como instrumentos proteccionistas.

Los mercados agrícolas mundiales que crecen más rápidamente para los países en desarrollo son los mercados de frutas y vegetales, productos cárnicos y otros productos básicos de alto valor. En la actualidad, las frutas y vegetales representan casi un 20% de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo.

Para estos productos de alto valor, las reglamentaciones y normas vinculadas a su inocuidad y calidad desempeñan un papel de gran importancia a los efectos de identificar oportunidades comerciales. La OMC abarca acuerdos destinados a establecer disciplina en las decisiones reguladoras sobre la inocuidad y calidad de la agricultura y los alimentos, que son primordialmente prerrogativas soberanas. A grandes rasgos, esta disciplina de la OMC reclama a los países que logren metas reguladoras legítimas, de forma que genere la mínima distorsión posible en los mercados. La eficacia de esta disciplina es un aspecto importante a los efectos de un sistema comercial agrícola basado en normas.

Los casos de solución de controversias que se han presentado muestran que la OMC ha logrado imponer un moderado grado de disciplina en relación con ciertas medidas de regulación agrícolas y alimentarias innecesarias. Los resultados de estos casos sugieren que los peticionantes ganan cuando una medida sanitaria o fitosanitaria carece de fundamentos basados en una evaluación de sus riesgos; que incluso las medidas de los países desarrollados con alta capacidad científica y reglamentaria pueden ser impugnadas exitosamente; que la OMC dictamina en favor de una limitación de las medidas sobre calidad o riesgo que son innecesarias; y que los países en desarrollo pueden resultar ganadores en tales litigios.

Las normas de regulación de alimentos constituyen una seria amenaza para los países en desarrollo. Las estrictas medidas reguladoras de los países desarrollados en temas tales como la salud, la inocuidad y la calidad de los alimentos pueden bloquear oportunidades que ofrece el mercado. En las reglamentaciones sobre calidad de los productos alimenticios existe una cierta tendencia hacia el análisis de peligros y puntos críticos de control (Hazard Analysis and Critical Control Point - HACCP) y hacia el uso obligatorio de ciertos métodos de producción o ciertas etiquetas referidas a los atributos de la producción y el procesamiento. Estas medidas centradas en los procesos, con frecuencia exigen una compleja evaluación del cumplimiento de las normas que entraña altos costos. Por lo tanto, se hacen necesarias innovaciones que aseguren una implementación eficaz de dichas medidas.

Existen muchos ejemplos -desde las industrias pesqueras de Bangladesh y la India hasta el sector manisero de Brasil, incluyendo otros casos en todos los continentes- en que los países en desarrollo han logrado exitosamente aumentar los niveles de inocuidad y calidad de sus alimentos a los efectos de cumplir los requisitos de los mercados de exportación y domésticos. Pero también ha habido en el comercio -y continúa habiendo- costosas distorsiones resultantes de los criterios adoptados en materia de inocuidad de los alimentos. Para las economías de pequeños productores de muchos países pobres, la tarea de implementar normas de inocuidad de los alimentos que puedan ser aplicadas y controladas desde el consumidor hasta el agricultor ("fork to farm") resulta intimidante. Para lograrlo, se requieren nuevas instituciones y recursos. Por ende, existe gran necesidad de aumentar la capacidad de los países en desarrollo para mejorar la producción a los exigentes niveles requeridos por los mercados importadores. Y la sociedad civil se ve enfrentada a un dilema: reglamentaciones que en ciertos aspectos son bienintencionadas pueden entrañar el indeseable efecto de reducir las oportunidades de generar ingresos o bloquear la adopción de tecnologías que serían ventajosas para los pobres.

La determinación de la forma apropiada de equilibrar los costos y los beneficios de ciertas reglamentaciones específicas pertenece más a la órbita de la implementación de los acuerdos de la OMC que a las negociaciones del Programa de Doha. Pero durante el transcurso de las negociaciones se debe siempre tener presente la necesidad de mantener los mercados abiertos y a la vez permitir ciertas reglamentaciones que son necesarias y beneficiosas. Las negociaciones pueden brindar un foro apropiado para verificar que se discutan algunas controversias. Los pasos que se tomen en los países importadores para agilizar la evaluación de los riesgos y los cambios reguladores que abran los mercados a alimentos inocuos de los países pobres son formas constructivas de un tratamiento especial y diferencial.

5. Todo acuerdo comercial debe ser complementado con asistencia para el desarrollo.

El bienestar global, el desarrollo y el alivio de la pobreza se verán favorecidos si la Ronda Doha logra una liberalización multilateral del comercio agrícola. Esto generaría ganancias para los países en desarrollo, no sólo en cuanto a las nuevas oportunidades de mercado creadas multilateralmente sino también a partir de inversiones y avances tecnológicos vinculados al comercio que inducirían dichas oportunidades. Sin embargo, mayores oportunidades de acceso al mercado internacional satisfarán tan solo una parte de las necesidades que afrontan los pobres de los países en desarrollo, sumado a que la mayor competitividad de los mercados internacionales generará costos adicionales vinculados al ajuste de la distribución. Para complementar las reformas de la política comercial es esencial que se realicen inversiones públicas. Para que la Ronda Doha sea verdaderamente una "Ronda de Desarrollo", se requiere una innovadora combinación de reformas de las políticas comerciales y mejores formas de financiar el desarrollo, que faciliten el funcionamiento de los mercados. Esto requiere, a su vez, una coordinación más estrecha entre la OMC y las organizaciones que financian el desarrollo, tales como el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales.

Las ganancias que lograrán los países en desarrollo a partir del fortalecimiento de los mercados provendrán tanto de una mejora de sus infraestructuras físicas e institucionales para la agricultura como de la reducción de las ineficacias de los canales de comercialización internos y la eliminación de ciertas barreras domésticas a las inversiones privadas. Para que las oportunidades de mercado creadas por los acuerdos comerciales multilaterales o por las propias reformas de la política comercial se materialicen y resulten en ganancias concretas, se requieren inversiones que permitan que los mercados funciones y doten a los pobres de los activos que necesitan para poder competir. La responsabilidad corresponde en este caso primordialmente a los propios países, pero los países desarrollados y las instituciones internacionales deben aumentar su apoyo a esos esfuerzos. Para los países en desarrollo, la reforma de la política comercial y la asistencia internacional a la agricultura de los países pobres no son excluyentes sino complementarias, pues ambas crean beneficios para los pueblos pobres que están concentrados en la agricultura global.

Tanto para la política comercial como para la asistencia para el desarrollo se necesita establecer una diferenciación entre los países en desarrollo en base a ciertos criterios cuantitativos mensurables. En la actualidad ya no es válida la distinción tradicional entre países "desarrollados" y países "en desarrollo", y cada vez tendrá menos validez en el futuro. Se necesita una clasificación más detallada para los procesos de gradación basados en normas, fundamentada en las exoneraciones de las normas comerciales y la distribución de la asistencia para el desarrollo. Un principio de utilidad sería que a medida que aumenta el ingreso per cápita y a medida que se incrementa la eficiencia de los mercados internos, los países reduzcan sus barreras comerciales y sus subsidios a la agricultura. Este principio revertiría el patrón actual de protección y subvenciones en todo el mundo. Pero este objetivo no se logra aumentando la protección o los subsidios en los países más pobres sino más bien reduciéndolos en los países con mayores

ingresos. De forma similar, la asistencia destinada a facilitar el comercio (por ejemplo la infraestructura) debería ser mayor para los países de bajos ingresos e irse reduciendo a medida que aumentan los ingresos y mejora el funcionamiento de los mercados.

Los puntos que hemos planteado para avanzar hacia la liberalización del comercio agrícola en la Ronda Doha contribuirán a lograr un resultado positivo para los pobres. En forma esquemática, si deseamos que los juicios sobre la Ronda de Desarrollo de Doha sean favorables, la agenda para el sector agroalimentario debe incluir los cinco siguientes puntos:

- Poner fin a todo tipo de subsidio a las exportaciones;
- Reducir los aranceles sistemáticamente altos que impiden el acceso a los mercados;
- Generar disciplina en relación con los subsidios internos y las tasas arancelarias consolidadas, de forma que no se repitan en el futuro, en caso de ocurrir un período de depresión de los precios mundiales de los productos básicos con posterioridad al acuerdo que resulte de la Ronda Doha, las situaciones de subsidios y alta protección destinadas a empobrecer al vecino ("beggar-thy-neighbor") que se registraron a fines de la década del 90;
- Realizar esfuerzos permanentes por mantener el comercio abierto mientras se van ajustando las metas reguladoras legítimas; y
- Aumentar las inversiones en asistencia para el desarrollo, a los efectos de fortalecer los mercados agrícolas de los países de bajos ingresos.

Avanzar en la reducción del apoyo y la protección agrícolas entre los países ricos del mundo sería un logro significativo para el desarrollo y el fortalecimiento del sistema comercial multilateral. Los países en desarrollo deben también participar activamente en el proceso multilateral de la liberalización del comercio agrícola, pues son quienes más tienen para ganar. Entre quienes abogan por el desarrollo internacional y la reducción de la pobreza y quienes promueven un fortalecimiento de las oportunidades del comercio agrícola hay sustanciales puntos en común que permiten lograr un acuerdo en el campo de la agricultura. También hay una imperiosa necesidad de inversiones en infraestructura e instituciones rurales, para que los pobres del campo puedan participar eficazmente en el mercado local y global y lograr ganancias a partir de un fuerte acuerdo de Doha.

Bibliografía seleccionada

Diao, Xinshen, Eugenio Diaz-Bonilla and Sherman Robinson. 2003. “How Much Does it Hurt: The Impact of Agricultural Trade Policies on Developing Countries.” Washington D.C.: IFPRI, September.

Diaz-Bonilla, Eugenio and Ashok Gulati. 2003. “Developing Countries and the WTO Negotiations.” Washington D.C.: IFPRI Annual Report.

Gulati, Ashok and Sudha Narayanan. 2003. “The Subsidy Syndrome in Indian Agriculture”. New Delhi: Oxford University Press.

Josling, Tim, Donna Roberts and David Orden. 2004. “Food Regulation and Trade: Toward a Safe and Open Global System”. Washington D.C.: Institute for International Economics.

Minot, N. and L. Daniels. 2003. “Impact of global cotton markets on rural poverty in Benin.” Washington D.C.: IFPRI Discussion Paper No. 48, Markets, Trade, and Institutions Division.

Kherallah, Mylene, Christopher Delgado, Eleni Gabre-Madhin, Nicholas Minot and Michael Johnson. 2002. “Reforming Agricultural Markets in Africa”. Washington D.C.: Johns Hopkins University Press.

Unnevehr, Laurian (editor). 2003. “Food Safety, Food Security and Food Trade.” Washington D.C.: IFPRI 2020 Vision Paper 10, September.

von Braun, Joachim. 2003. “Food Security: New Risks and New Opportunities.” IFPRI briefing paper prepared for the annual general meeting of the Consultative Group on International Agricultural Research, Nairobi, October.

Watkins, Kevin and Joachim von Braun. 2003. “Time to Stop Dumping on the World’s Poor.” Washington D.C.: IFPRI Annual Report.