



# NOTAS TÉCNICAS DE LA FAO SOBRE POLÍTICAS COMERCIALES

## Cuestiones relacionadas con las negociaciones de la OMC sobre la agricultura

### No. 14 Hacia la consecución de políticas comerciales agrícolas adecuadas para los países en desarrollo de bajos ingresos<sup>1</sup>

#### ÍNDICE

1	<b>Cuestiones pendientes y contradicciones</b>	<b>1</b>
2	<b>El apoyo a la agricultura como motor generador de crecimiento en el contexto de los mercados en desarrollo</b>	<b>3</b>
3	<b>Los componentes de las estrategias del comercio agrícola – determinación del balance adecuado entre la expansión de las exportaciones agrícolas y la competencia de las importaciones</b>	<b>5</b>
4	<b>Pruebas que cuestionan la primacía de la liberalización del comercio agrícola durante las primeras etapas del desarrollo agrícola</b>	<b>8</b>
5	<b>¿Cuál es el espacio de las políticas que permite realizar mejoras en la productividad agrícola?</b>	<b>12</b>
6	<b>Las políticas comerciales adecuadas durante las diversas etapas del desarrollo</b>	<b>15</b>
	<b>Referencias</b>	<b>17</b>

#### 1 Cuestiones pendientes y contradicciones<sup>2</sup>

Actualmente, muchos países en desarrollo se hallan presionados para reducir sus barreras comerciales a la entrada de productos agrícolas. Dicha presión se produce como consecuencia de las negociaciones comerciales en curso (multilaterales, plurilaterales o bilaterales) y debido al asesoramiento sobre políticas procedente de donantes y de organizaciones internacionales que se basan en la suposición de que sea necesaria una política comercial agrícola liberal para permitir el crecimiento a través de la expansión comercial.

A pesar de que los países en desarrollo se diferencian mucho tanto por su posición económica como por lo que se les pide durante las negociaciones comerciales, estas fuentes de presión han tendido a confluir hacia el acuerdo común que considera que la liberalización del comercio agrícola es adecuada para todos los países, haciendo caso omiso de su nivel de desarrollo o del espacio de las políticas de comercio de sus interlocutores comerciales.

Quienes proponen políticas de comercio más liberales sostienen que con una postura comercial de mayor apertura, los sectores económicos de los países estarían expuestos a presiones de

competencia más altas, generando aumento de la eficiencia a medida que los recursos librados de los sectores que en reducción debido a una competencia mayor (por ejemplo a causa de importaciones a precios más bajos) son trasladados o invertidos en sectores donde podrían recibir rendimientos más altos. Este argumento ha sido sostenido por numerosos enfoques de modelos de simulación del comercio mundial, muchos de los cuales han generado una importante cantidad de «pruebas» empíricas que sostienen que los países se benefician de la reducción de sus obstáculos al comercio<sup>3</sup>. Aún en los estudios donde la liberalización arrojó resultados de pérdida, el hecho de que dichas pérdidas resultan relativamente pequeñas en proporción a los indicadores de niveles corrientes como el PIB, ha sido utilizado para apoyar la causa que reclama políticas económicas más liberales.<sup>4</sup>

Sin embargo, los debates sobre la reforma de las políticas comerciales también se caracterizan por los llamados a flexibilidades que permitan a los países en desarrollo mantener un nivel de

<sup>3</sup> Véase FAO 2005a sobre la revisión de resultados de modelos contemporáneos.

<sup>4</sup> Ardnt (2006), por ejemplo, al encontrar que los cambios en el bienestar como resultado de la liberalización del comercio en Mozambique son probablemente negativos, si bien pequeños, sostiene que las implicancias de la liberalización del comercio son, por tanto, pequeñas y que «suponer que un régimen comercial más liberal influenciará el crecimiento positivamente, permite la posibilidad de emplazar un régimen tal sin que esto imponga costos de ajuste significativos».

<sup>1</sup> Esta nota técnica se refiere a un grupo de documentos presentados y debates afines realizados durante una reunión de consulta de la FAO sobre *Normas de la OMC para la Agricultura Compatible con el Desarrollo*, llevada a cabo en la sede FAO, Roma, 2 y 3 de febrero de 2006: Morrison y Sarris; Morrissey, Matthews; Nash; Osakwe; Foster y Valdés.

<sup>2</sup> La sección 1 se refiere a Morrison y Sarris (2006).

protección para algunos productos agrícolas. Tales llamados reflejan la preocupación de que algunos países puedan estar abriendo sus sectores agrícolas a la competencia internacional demasiado ampliamente y demasiado rápidamente y que esto pueda obstaculizar más que mejorar sus posibilidades de crecimiento, y a la vez limitar su capacidad de lograr sus objetivos de reducción de la pobreza y de seguridad alimentaria.<sup>5</sup>

Esta aparente contradicción, por un lado, entre la creciente «prueba» de que una liberalización del comercio más completa es la mejor estrategia a adoptar por los países en desarrollo, y por otro lado, los llamados a una flexibilidad en la implementación de reformas a las políticas comerciales, podría resultar rechazada por tratarse del resultado de la posición mercantilista tomada por muchos negociadores comerciales al reflejar los «intereses» de sus países, o tal vez como simple reflejos de los debates sobre las compensaciones entre objetivos de eficacia y de ineficacia (como aquellos relacionados con objetivos de autosuficiencia).

Mientras que tales afirmaciones puedan tener validez al considerar el caso de los actuales países industrializados, o de los países en desarrollo con sectores de exportación agrícola más competitivos, y aún en los países de bajos recursos en los que la agricultura no es un componente significativo de su actividad económica nacional, existen importantes demostraciones de la eficiencia para cuestionar si una mayor liberalización del comercio en algunos productos agrícolas por parte de algunos de los países en desarrollo de bajos recursos debiera ser un componente clave de un mejor enfoque para la reforma de las políticas comerciales.

Las bases de tales argumentos sobre la eficiencia se desprenden de a) la observación durante experiencias pasadas de las estrategias de políticas comerciales adoptadas por las actuales economías de mercados emergentes o industrializados en sus primeras etapas de desarrollo, y b) ideas extraídas de estudios sobre el desarrollo de la agricultura realizados sobre la función que la agricultura puede desempeñar en el crecimiento económico y la asistencia que la misma pueda necesitar para poder cumplir esa función.

La visión ortodoxa a favor de una mayor liberalización tiende a basarse en estudios analíticos de reformas a las políticas de comercio agrícola que no logran reconocer, o que son incapaces de incorporar, ideas de la

documentación sobre el desarrollo agrícola. A manera de ejemplo, en la literatura sobre el desarrollo agrícola se reconoce que los productores agrícolas de muchos países en desarrollo afrontan deficiencias generales del mercado que pueden reducir de manera significativa su capacidad de generar excedentes de la producción agrícola para la inversión, y luego utilizar estos excedentes para facilitar el uso de sus donaciones de factores en actividades de valores más elevados. Ambos pasos son necesarios para la redistribución de los recursos que conduce a aumentos por eficiencia a generar los resultados positivos en la mayoría de los modelos de simulación del comercio mundial<sup>6</sup>, pero que simplemente suponen que esto ocurra en tales análisis sin generar atención.

El proceso de la comercialización agrícola y de la diversificación asociada hacia actividades de valor añadido más alto en los casos en que el éxito de la agricultura condujo al crecimiento ha probado que se requiere una importante intervención del gobierno en las etapas iniciales del desarrollo a fin de minimizar la naturaleza dominante de las deficiencias del mercado, según se refleja en mercados de bajos aportes y producción, con falta de financiación estacional, y con limitados instrumentos para la gestión del riesgo (véase, por ejemplo, Dorward *et al.* 2004). Análogamente, a mayores niveles de elaboración, es posible que también existan explicaciones a la disposición de cierto nivel de ayuda durante el período de desarrollo de la producción en nacientes sectores agrícolas. Por ejemplo, es probable que se necesiten intervenciones para apoyar las inversiones a lo largo de la cadena de suministro que permitan la formación de mercados locales y regionales fiables.

Sin embargo, mientras que la literatura mencionada sostiene que la intervención gubernamental es probablemente decisiva para el desarrollo de las economías de más bajos recursos, sigue pendiente la cuestión sobre la posibilidad de que una política comercial contraria a la liberalización sea un componente de tal intervención.

Esta nota técnica procura esclarecer este interrogante analizando varios aspectos relacionados que han tendido a oscurecer el debate acerca de la estrategia posible de las políticas comerciales agrícolas adecuadas para los países que se hallan en diferentes niveles de desarrollo y con diversas potencialidades en sus funciones para los sectores agrícolas. Se toma como una premisa inicial, el argumento de que la expansión del comercio es vital para el alcance de un mayor crecimiento y la reducción de la pobreza, pero que la liberalización de las políticas

<sup>5</sup> Por ejemplo, la aceptación de que los países recurran a disposiciones tales como la de Productos especiales (PS) y a Mecanismos de Salvaguardia Especiales (MSE) es considerado un reconocimiento de que los países no liberalizarán su agricultura por completo durante la ronda actual de la OMC.

<sup>6</sup> Véase FAO (2005) Nota Técnica de la FAO sobre Política Comercial No.13 para una mayor cobertura de este tema [http://www.fao.org/trade/policy\\_es.asp](http://www.fao.org/trade/policy_es.asp)

comerciales no es necesariamente un componente clave de una estrategia a favor de las políticas comerciales favorable a las personas pobres.

La sección 2 inicia resumiendo brevemente la función potencial que la agricultura podría desempeñar como motor de crecimiento, y la importancia de reconocer tanto la dificultad que afronta para cumplir dicha función en el contexto de las difundidas deficiencias de los mercados, y las diferentes intervenciones de las políticas que serán necesarias para apoyar dicha función a medida que se desarrolle el sector. Esto se utiliza como argumento de base en la moderación del debate, en la sección 3, que propone la expansión de las exportaciones y la sustitución a las importaciones como diferentes componentes de una estrategia del comercio agrícola adecuada. La sección 4 ofrece comentarios sobre las pruebas utilizadas para puntualizar los argumentos según los cuales todos los países se beneficiarán de una mayor liberalización del comercio agrícola, observando en primer lugar las experiencias en el pasado del uso de políticas comerciales en los países actualmente industrializados y, a continuación la experiencia *ex post* de la reforma de las políticas y los resultados de los análisis *ex ante* de una mayor liberalización del comercio por parte de los países en desarrollo. La sección 5 introduce varios temas en debate para determinar qué «espacio de las políticas» necesitarían adoptar los diferentes países en desarrollo. La sección 6 intenta establecer conclusiones sobre algunos de los parámetros clave que podrían asistir en la identificación de estrategias comerciales adecuadas.

## **2 El apoyo a la agricultura como motor generador de crecimiento en el contexto de los mercados en desarrollo**

Un sector agrícola dinámico puede hacer importantes contribuciones a un desarrollo más amplio, pero la importancia relativa y la naturaleza de estas contribuciones varía dentro de las situaciones en los diferentes países y a medida que la importancia del sector agrícola disminuye dentro de la economía en su conjunto. En los casos donde el sector agrícola constituye una gran proporción del PIB y una proporción aún mayor del empleo, una creciente productividad agrícola es fundamental, en primer lugar para la inversión del capital en la agricultura misma, y luego para permitir la continua liberación del excedente del capital y de la mano de obra hacia otros sectores de la economía (Dorward y Morrison, 2000).

A medida que se produce el desarrollo, disminuye la importancia de la proporción del sector agrícola dentro de la economía y, más tarde, su proporción dentro del empleo. Esta función de motor de crecimiento para la economía

general luego pierde primacía, si bien aún conserva importancia como un primordial proveedor de empleo. De acuerdo con el Departamento para el Desarrollo Internacional (2005), las estrategias del desarrollo agrícola deben reflejar que la función de la agricultura en el crecimiento económico y en la reducción de la pobreza cambia a medidas que los países se desarrollan.

Dado que la creciente productividad agrícola es de vital importancia en las primeras etapas del desarrollo, el Departamento para el Desarrollo Internacional indica también que «se justifica que el gobierno facilite una clara prioridad a la agricultura al invertir fondos públicos, y a desempeñar una función activa estimulando y facilitando el desarrollo agrícola (en particular durante la superación de las deficiencias del mercado) para que el país pueda encaminarse hacia un crecimiento económico más diversificado y rápido».

Existen importantes pruebas sobre el alto grado de correspondencia entre las pautas del crecimiento agrícola y las pautas de la reducción de la pobreza entre las regiones de los países en desarrollo. Existe una consistente demostración econométrica sobre la repercusión del crecimiento agrícola en la reducción de la pobreza (Thirtle *et al.* 2001). También existe una minuciosa cantidad de material teórico que explica por qué el crecimiento de la agricultura puede tener repercusiones desproporcionadamente positivas. Por ejemplo, Johnston y Mellor (1961) demostraron hace mucho tiempo la importante contribución que puede realizar la agricultura, tal vez en gran medida estimulando el aumento de la demanda interna, por medio de más altos ingresos rurales, que a su vez ayuden el crecimiento de otros sectores. Además, en la práctica, existen pocas alternativas a la agricultura indiscutibles como medios hacia un crecimiento más amplio en aquellos países que se encuentran en las primeras etapas del desarrollo<sup>7</sup>.

Las características del desarrollo agrícola que conducirán a mayores repercusiones económicas positivas generalmente la involucran con importantes vínculos a la economía local<sup>8</sup>. Este desarrollo agrícola «tan rico de vínculos» generalmente será fomentado por el empleo intensivo, más que por el capital y/o los métodos científicos de producción intensiva, por una distribución de ingresos más equitativa, por hábitos de consumo local que favorezcan a los

<sup>7</sup> Véase Departamento para el Desarrollo Internacional 2005 para una mayor revisión de estos temas.

<sup>8</sup> Los vínculos retrospectivos utilizan contribuciones o servicios provistos localmente; los vínculos progresivos generan productos que son elaborados localmente; y los vínculos del consumo generan ingresos que se gastan en productos y servicios con un gran contenido local.

productos y servicios locales más que a los importados, y por vínculos con mercados de productos más amplios que puedan soportar crecimientos de la producción continuos sin grandes bajas de los precios de producción.

Dorward y Morrison resumen los elementos comunes que puedan haber tenido una vital importancia en el alcance del crecimiento agrícola por encima del promedio y que los encargados de la formulación de políticas deben promover dentro de las economías en búsqueda de un crecimiento dinámico de su agricultura. Las sugerencias ampliamente difundidas sobre la necesidad de políticas macroeconómicas y sectoriales estables, de oportunidades tecnológicas, acceso a financiaciones temporales y mejoras en la infraestructura física para alcanzar el éxito, también destacan los requisitos de dos aspectos del desarrollo institucional: i) un entorno institucional propicio, donde las instituciones políticas, jurídicas y económicas desempeñen una función de ayuda importante, y, tal vez aún más importante, ii) acuerdos institucionales específicos a su contexto. Sobre lo último, tales recomendaciones señalan que el crecimiento sectorial ha sido relacionado con el desarrollo de acuerdos institucionales específicos para superar las dificultades del mercado de los cultivos principales, por ejemplo, por medio del desarrollo de acuerdos contractuales particulares entre los productores agrícolas y los comerciantes.

Una revelación importante en el estudio Dorward y Morrison muestra que los países que han alcanzado períodos de sostenido crecimiento de su productividad agrícola han tendido a cancelar las restricciones a un crecimiento continuo de manera ordenada, a la vez que actuaban para garantizar el entorno favorable necesario para la transformación de sus sectores agrícolas, en lugar de adoptar un espacio de políticas liberales desde el inicio. A menudo, la experiencia del éxito se puede describir como una serie de medidas que han promovido los aumentos de la producción. Durante etapas de protección en frontera, por ejemplo, se han observado casos de innovaciones inducidas generando niveles de crecimiento de la productividad que excedieron aquellos que se podrían haber alcanzado en medios más liberales.

Cuando el aumento de la producción asociado con una reforma alcanzó una plataforma, en general fue necesaria otra reforma (o conjunto de reformas) para alcanzar un potencial aún mayor. Por ejemplo, a menudo los primeros aumentos en la producción han sido relacionados con el uso de empleo excedente. Sin embargo, especialmente en las experiencias exitosas en Asia, el aumento del ingreso real afectó los sistemas de producción y sus costos. En los casos donde el ingreso real incrementaba y las limitaciones crediticias restringían la inversión en nuevas tecnologías, el

aumento de la productividad era restringido mientras se mantenían estas condiciones. Para que el crecimiento sea sostenible, debe existir una dinámica capacidad para la tecnología, el uso de los recursos y la existencia de instituciones y mercados habituados a tratar con sucesivos obstáculos o dificultades que afectan ciertos sistemas de los productos básicos.

El hecho de que las dificultades que restringen el crecimiento agrícola cambien a medida que las economías se desarrollan es reconocido en documentos recientemente producidos como los del Departamento para el Desarrollo Internacional (2005). Los argumentos desarrollados también ofrecen una notable similitud con las conclusiones extraídas de una serie de recientes artículos sobre las nuevas reseñas de las repercusiones de reformas económicas de manera más general durante el decenio de 1990.<sup>9</sup>

Hausmann *et al.* (2006) sostiene que «los países deben reconocer cuál o cuáles son las restricciones vinculantes de sus economías y concentrarse en eliminarlas». Explican que mientras se espera que reformar una política para reducir una repercusión incrementalmente el bienestar agregado, esto ocurre sólo cuando hay solamente repercusión. Cuando existe más de una repercusión, se debe determinar la interacción entre ellas, y si estas interacciones de segundo grado agravan otras repercusiones existentes, el beneficio del bienestar se reduce y la reforma podría hasta acabar produciendo una pérdida general. Los autores comentan sobre diferentes perspectivas que tienen por objeto reducir la incertidumbre sobre tales interacciones: «reforma

<sup>9</sup> Extrayendo las enseñanzas de un estudio del Banco Mundial recientemente publicado (2005) – El crecimiento económico en la década del 90: Lecciones de 10 años de reforma - Zaghera *et al.* (2006) sostiene que los resultados de la reforma durante la década del 90 fueron inesperados, ya que excedieron los pronósticos más optimistas en algunos casos y en otros ni siquiera se acercaron a los mismos. En Asia Oriental y Meridional (China e India incluidas) el éxito se obtuvo a pesar de que las reformas fueron implementadas de manera que partiera de la sabiduría convencional en términos del diseño y la velocidad de la reforma, de una gran presencia estatal y, hasta los últimos años de la década del 90, con un alto grado de protección a las importaciones. Zaghera *et al.* argumenta que “un error frecuente en los años 90 fue traducir los principios que estiman que el crecimiento se alcanza mejor con estabilidad macroeconómica, asignación de los recursos del mercado y apertura al comercio internacional hacia “minimizar el déficit fiscal, minimizar la inflación, minimizar los aranceles, maximizar la privatización, maximizar la liberalización de las finanzas”..

mayorista»; «reforma todo lo posible»; «reforma de segundo lugar»; «apunta a la mayor repercusión», si bien rechaza a todas por sus dificultades tanto en la identificación del enfoque como en la practicidad de su implementación. Más aún, proponen la identificación de reformas que alivien las limitaciones más vinculantes, en otras palabras, centra la atención directamente en los obstáculos. Ofrecen el ejemplo de los bajos niveles del sector privado como debidos a bajos rendimientos de la actividad económica o a altos costos financieros, como un primer paso hacia la identificación de las causas clave. Un método del árbol de decisiones se emplea a menudo para focalizar las principales limitaciones reducibles, como por ejemplo, las deficiencias coordinadas que evitan las inversiones en nuevas tecnologías.

Leipziger y Zaghera (2006) también destacan la importancia de un enfoque dinámico a la intervención y señalan que «en cualquier proceso de crecimiento a la vez que se cancela una limitación, emergerá otra, luego otra y luego aún otra. Lo que es necesario para sostener el crecimiento no debiera confundirse con lo que es necesario para iniciarlo».

Esta nota técnica centra su atención en los países de más bajos recursos donde la agricultura aún desempeña una función de potencial importancia para actuar como motor de crecimiento pero donde los mercados a menudo no existen o están poco desarrollados. Las políticas de comercio agrícola necesitan ser coherentes con un alivio ordenado de las limitaciones que sufre el aumento de la productividad, a fin que el sector pueda desempeñar con su función; esta última afirmación se analiza a continuación.

### **3 Los componentes de las estrategias del comercio agrícola – determinación del balance adecuado entre la expansión de las exportaciones agrícolas y la competencia de las importaciones**

Las organizaciones internacionales que dominan los debates sobre las políticas comerciales aplicadas han tendido a centrarse en la promoción de oportunidades para incrementar las exportaciones hacia mercados internacionales, tanto tradicionales como no tradicionales, a la vez que restaban importancia a la función potencial que las políticas comerciales podrían desempeñar si mejoraran la competitividad de los productos importados en competencia. Un ejemplo al respecto sería establecido en el apoyo al desarrollo de las oportunidades de mercado para productos agrícolas en mercados internos y regionales donde a menudo existen amplias deficiencias de mercado. A pesar de que las políticas comerciales debieran contener ambas funciones: la protección en frontera y la mejora a la exportación, el objetivo de los estudios de diagnóstico del comercio en el contexto del Marco

Integrado de la OMC para los Países Menos Adelantados (PMA), por ejemplo, se centra casi exclusivamente en la expansión de las exportaciones, y en la promoción de la función del sector privado dentro de la misma, a manera de camino hacia el crecimiento conducido de la agricultura.

Las pruebas indican que la expansión de las exportaciones agrícolas sola no ha provisto necesariamente una opción viable para la reducción de la pobreza en muchos países en desarrollo.<sup>10</sup> Si los países más pobres han encontrado difícil estimular el crecimiento conducido de la agricultura y la reducción de la pobreza a través de la promoción de condiciones más favorables para la producción de exportables: ¿existe una causa para concentrarse mayormente en las políticas que conduzcan hacia el crecimiento basado en la producción de productos básicos que compitan con similares importados?

Este argumento presenta la dificultad de que tales preguntas tienden a ser relacionadas con el fomento de estrategias proteccionistas de autosuficiencia/soberanía alimentaria con las asociadas connotaciones negativas, tal vez razonablemente en muchos casos. Sin embargo, realizar una selección de la estrategia comercial en estos términos sería en exceso simplista.

Esta sección desarrolla una plataforma hacia un enfoque más equilibrado que determine las políticas de comercio agrícola adecuadas. Esta plataforma *no intenta* crear un argumento en apoyo de la obtención de los objetivos de seguridad alimentaria mediante el aumento de la producción interna para consumo interno. De hecho, mientras este análisis a menudo es dominado por el debate entre la postura de autosuficiencia frente a la postura de autoabastecimiento en pos de garantizar los objetivos de seguridad alimentaria a nivel nacional, un aspecto menos estudiado es que significativos aumentos en la productividad de los productos agrícolas pueden desempeñar una función importante hacia el crecimiento conducido de la agricultura, en particular donde el sector agrícola es dominante en términos de empleo completo e ingresos.

- *La expansión del comercio a través de la promoción de la exportación o la sustitución de la importación*

Surgen preguntas clave sobre cuándo y cómo apoyar a los aumentos de la productividad agrícola. En algunas situaciones, puede resultar necesario un cierto nivel de protección a los mercados internos o regionales para permitir el aumento de la productividad (según se analiza más adelante). El desplazamiento de productos

<sup>10</sup> La sección 3 analiza las pruebas de este argumento con mayor detalle.

importados es un probable efecto colateral, pero esto no implica que el principal objetivo de utilizar la protección en frontera sea el de obtener autosuficiencia alimentaria. Según Morrissey (2005), «una estrategia de «primero el alimento» no es necesariamente un argumento a favor de la sustitución de la importación en sí (la sustitución de productos importados no es el objetivo principal), pero el desplazamiento de la importación ocurrirá como consecuencia del aumento de la productividad de los productores locales».

Es, por lo tanto, fundamental que el debate no confunda los llamados a políticas proteccionistas consecuentes con objetivos de autosuficiencia, con los llamados a un cierto nivel de protección al comercio donde existe la oportunidad de aumentar los niveles de productividad en actividades que actualmente no son competitivas en mercados internacionales y que podrían ser debilitadas por importaciones más competitivas. Es importante entonces no malinterpretar los objetivos de las políticas económicas que intentan promover aumentos de la productividad, donde estos podrían ser vitales en el proceso de crecimiento de un país.

Ahora bien, ¿cuáles son los principales argumentos a favor y en contra de la dependencia en la expansión de las exportaciones en contraposición a una estrategia «primero el alimento»? Entre los argumentos a favor, Nash (2006) sostiene que, en general, el Banco Mundial les ha aconsejado a los países «reducir sus obstáculos al comercio agrícola para destacar la competitividad sectorial, promover una mejor integración con el sistema de comercio mundial y una estrategia de desarrollo orientada hacia fuera, y mejorar el bienestar de los consumidores, especialmente de los países más pobres (véase, por ejemplo, Banco Mundial, 2004)». Mientras sugiere que, en general, los obstáculos explícitos a las exportaciones debieran ser eliminados con gran prioridad, y que es necesario crear medidas «detrás de la frontera» incluyendo las inversiones, la creación de capacidades, y las reformas institucionales, con el objeto de alentar el desarrollo de las exportaciones agrícolas, especialmente de los productos no tradicionales, Nash reconoce que la pregunta más controvertida es la de cómo aconsejar a los gobiernos respecto de la protección de los productores internos contra la competencia de las importaciones.

Nash enumera una serie de razones por las que «grandes obstáculos a la importación en el nombre de la seguridad alimentaria o en ayuda de estrategia de desarrollo agrícola sobre la base de sustitución de las importaciones es una política nociva en el largo plazo». Su argumento clave se refiere a la repercusión que los precios de los alimentos potencialmente más altos podrían tener sobre los consumidores de bajos recursos debido a la eliminación de la importación de productos

alimentarios de más bajo costo. Ciertamente, una situación donde existen precios de alimentos nacionales considerablemente más altos que aquellos que se podrían obtener de la importación de alimentos con aranceles bajos o iguales a cero, podrían verse repercusiones negativas sobre los ingresos disponibles de los consumidores urbanos. Pero este argumento no explica por completo el hecho de que (a) la mayoría de la población pobre reside en zonas rurales y que sus ingresos dependen, en gran parte, de las actividades agrícolas, tanto a través de la venta como del empleo, (b) el nivel de los precios de los alimentos básicos en las zonas rurales afecta a los diferentes hogares rurales de maneras bastante diversas, y (c) la mayor preocupación de los hogares urbanos pobres es el ingreso que proviene del empleo, y no el precio de los alimentos.

Nash puntualiza que «el beneficio de la protección de cultivos alimentarios es, para la población rural pobre, menor de lo que podría parecer, porque los más pobres (en muchos países) no poseen la tierra y, por tanto, están perjudicados en su capacidad de consumidores netos, y la clase que sigue a la más pobre, a menudo, es la de productores autosuficientes (no comerciantes), quienes no ganan ni pierden». A la vez que reconoce que precios de los alimentos más altos puedan beneficiar a los pobladores rurales pobres como empleados, indica también que una política proteccionista reducirá el crecimiento potencial de las oportunidades de empleo en otros sectores, por lo que el resultado total es incierto. Sin embargo, completando las pruebas de otros estudios de caso, otros análisis a cargo de Morrison y Sarris, 2006 (por ejemplo, Dorward *et al.* 2004, Poulton *et al.* 2005), ofrecen una clasificación más detallada de la posición comercial de los alimentos básicos netos en hogares rurales pobres, que llevan a conclusiones más diferenciadas sobre las repercusiones de los precios de los alimentos sobre las economías rurales, y destacando que la importancia reside en la repercusión de las intervenciones de las políticas sobre los ingresos reales y no en los niveles de precios en sí.

Nash también sostiene que para alzar los ingresos de los productores agrícolas sobre una base sostenible, es necesario alzar el rendimiento de la mano de obra en otros sectores, o bien su productividad misma dentro de la agricultura, y que reducir la diferencia entre los ingresos de la producción agrícola y no agrícola requiere permanentemente medidas que faciliten una migración más veloz hacia fuera de la agricultura, así como inversiones en la educación y la infraestructura rurales más eficaces. Al sostener este caso, Nash señala la experiencia de Chile donde el crecimiento de las exportaciones ha generado el empleo rural fuera de la producción agrícola, como en las plantas de elaboración de alimentos y en los servicios de transporte,

reduciendo la necesidad de un traslado hacia las ciudades (Valdés y Foster 2003) y sugiere que fue la elaboración de alimentos, y no la agricultura, la que tuvo mayor repercusión sobre los ingresos de la mano de obra no especializada.

- *La diversidad de situaciones en los países*

Ahora bien, ¿en qué medida Chile es representativo de la situación general de los países en desarrollo? En Chile, tanto la proporción del empleo total en agricultura como la proporción de las exportaciones agrícolas en el total de exportaciones de mercaderías constituyen menos del 20 por ciento, y la porción de la agricultura en el PIB es menor al 10 por ciento. Nash reconoce que el tamaño del sector importa a la hora de determinar la repercusión de las reformas, «donde el sector agrícola es una gran parte de la economía, una rápida reducción de la protección a todo un sector puede generar un significativo nivel de desempleo y de migración rural hacia las ciudades. Por otra parte, donde el sector en su conjunto es una modesta parte de la economía total y, en particular, donde es una modesta parte de la economía rural, cualquier mano de obra no ocupada puede ser rápidamente reabsorbida». Esto último puede reflejar el caso de Chile, si bien probablemente constituye más una excepción que una norma, lo cual es un hecho que a menudo no se menciona en debates relativos a la liberalización del comercio.

El empleo de estos ejemplos no siempre refleja correctamente la repercusión de la estructura del mercado sobre la distribución de las ganancias entre los hogares dentro de estas economías. En algunos casos donde se ha registrado un crecimiento conducido de las exportaciones, existen pruebas de que la consolidación de las mayores explotaciones agrícolas ha desplazado los medios de subsistencia de los hogares de pequeña producción. El número de individuos absorbido por empleos alternativos es probablemente menor que el número desplazado. La repercusión en la distribución de los ingresos en un país como Chile, donde el sector agrícola constituye una proporción «relativamente» pequeña de la mano de obra, puede ser negativa pero es probable que sea considerada como «insignificante». Sin embargo, un resultado negativo con respecto a la distribución de ganancias y pérdidas sería más evidente en países con sectores agrícolas mayores.

En la mayoría de los países de América Latina, la porción del empleo agrícola dentro del empleo total es menos del 20 por ciento, pero es significativamente mayor en África subsahariana (66 por ciento) y en Asia (56 por ciento) (Osakwe, 2006). Sin embargo, estas cifras agrupadas esconden una heterogeneidad a nivel de país mucho mayor, no solamente en términos de la importancia del sector agrícola para el empleo y para la producción consolidada, sino también en términos de las estructuras de producción y las

posiciones comerciales netas de los países dentro de las diferentes regiones. Por ejemplo, en la región de América Latina y el Caribe (ALC), las exportaciones agrícolas representan más del 25 por ciento del total de las exportaciones, en nueve países de una muestra de 22 países examinados en Foster y Valdés (2006), y excede el 40 por ciento en seis de esos países, mientras que la proporción de importaciones agrícolas es en general menor en un 8 al 20 por ciento. Sin embargo, y tal vez sorprendentemente, en términos del comercio de alimentos, a pesar de que toda la región (de acuerdo con la percepción común) es exportadora neta de alimentos, solo 6 de los 22 países analizados son exportadores netos de alimentos (Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua, Paraguay y Uruguay).

Claramente, mientras estos seis países se beneficiarían de la liberalización del comercio de alimentos mundial en términos de mayores oportunidades a la exportación, no es seguro que lo hicieran los otros 16 países (Foster y Valdés, 2006). De manera interesante, Foster y Valdés también concluye que las reformas realizadas en la región no han empeorado a los sectores agrícolas como grupo, pero tampoco han beneficiado a todos los sectores (por ejemplo, los pequeños agricultores y los agricultores en áreas de baja productividad) y en general no han contribuido a la reducción de la pobreza. Los autores sugieren que el crecimiento de la agricultura se encuentra obstaculizado por la limitada demanda interna y, por lo tanto, el crecimiento del sector agroalimentario en ALC depende en gran medida de las exportaciones.

En África, solo nueve de los 53 países eran exportadores de alimentos netos durante el período 2000-2004. Más sorprendentemente quizá, dado el dominio del sector agrícola en muchos de esos países, solo 18 de esos países eran exportadores agrícolas netos (Osakwe, 2006).

La diferencia entre las situaciones comerciales, el estado de la producción y las funciones de la agricultura entre los países en desarrollo sugiere que una «estrategia de liberalización del comercio y expansión de la exportación única para todos los casos» podría perfectamente ser inadecuada en una variedad de contextos, a pesar de los inconvenientes que crea el uso de la protección en frontera identificados por Nash. Por ejemplo, Morrissey (2006) ofrece numerosos motivos para apoyar la producción de alimentos para los mercados locales y regionales con problemas relativos a la dependencia a las exportaciones de cultivo comercial, normas de calidad para las exportaciones a los mercados de los países desarrollados (que a menudo son más estrictos de lo justificable sobre la base de genuinas preocupaciones sanitarias) y que a menudo son reemplazadas súbitamente, imponiendo riesgos y altos costos a los exportadores, y una reducción

en la necesidad de los agricultores internos de establecer contratos de proveedores a empresas multinacionales, provocando una independencia mayor. Morrissey sostiene que a menudo es más fácil y menos riesgoso producir para mercados locales o regionales y que se puede crear una estrategia comercial dirigida a las necesidades específicas de agricultores campesinos de pequeña escala, sin descuidar las necesidades de los productores de gran escala y más comerciales.

- *Mejoras en las oportunidades de los mercados locales y regionales*

El objetivo de aumentar el suministro a los mercados de alimentos en África subsahariana se analiza detalladamente en Morrison y Sarris, que sostiene que los países de más bajos recursos de esa región aún no han llegado a una situación de mercado que dé cabida a productos de mayor valor, donde las políticas de la OCDE (que provocan distorsión) e imperfectos mercados mundiales continuarán a provocar dificultades para el desarrollo de los mercados de exportación tradicionales, y que existe un considerable potencial de crecimiento en el valor absoluto de los mercados de alimentos básicos. Asimismo, es importante reconocer totalmente que los sectores de alimentos básicos que compiten en la importación, se encuentran localizados donde opera la mayoría de los agricultores pobres, en particular, en los países con menores niveles de desarrollo. Es probable que para muchos de estos productores pobres, el mercado interno ofrezca un panorama más promisorio a corto y mediano plazo que el de los mercados internacionales.

Sin embargo, un tema clave aún plantea de qué manera se podrían ofrecer incentivos para la mejora del nivel de productividad sin dañar el estado de la seguridad alimentaria de los consumidores (urbanos) netos. No está claro si esta preocupación niega necesariamente la utilización de medidas relacionadas con el comercio para incrementar y ayudar a estabilizar los precios de los alimentos básicos. En general, los productores pobres no producen productos idénticos para el consumo en el mercado urbano, donde es probable que el consumo se base en productos transformados (fabricados o elaborados) y/o sustituidos. Mientras que se puede esperar que la demanda de alimentos del consumidor en mercados urbanos afecte directamente los ingresos del productor local, no está claro que esto sea siempre el caso donde los mercados internos están poco conectados.

Naturalmente, se podría afirmar que los productores de pequeña escala no necesitan ayuda para exponerse a una mayor apertura a la importación (especialmente de productos de bajo costo y/o subsidiados) a la vez que se alcanzan mejoras de la productividad, en particular si la competencia con la importación sucede en otro

eslabón de la cadena de suministro. Sin embargo, mientras los mercados urbanos se componen de productos de ambos mercados: interno y de importación, la elección del consumidor puede afectar la decisión de los actores a niveles más altos de la cadena de suministro en cuanto al origen de los productos básicos internos con respecto a los productos básicos importados, y por tanto su deseo de realizar inversiones para el fortalecimiento de oportunidades de los productos producidos localmente al acceso en los mercados internos.

Por tanto, es importante evaluar la función que una política comercial podría desempeñar en robustecer las oportunidades del mercado para productores menos competitivos. Los grandes mercados internos locales a menudo fueron considerados un requisito previo para el crecimiento de las economías asiáticas de base agrícola, ya que estos facilitaban la comercialización de productos básicos excedentes en zonas de déficit, contribuyendo a asegurar que la demanda efectiva local se mantuviera estable aun en épocas de excedentes, y por tanto, ayudando a estabilizar los precios. En muchos de los actuales países en desarrollo de más bajos recursos, los mercados locales son relativamente pequeños y no pueden desempeñar esta función esencial. Aquí puede existir una función potencial para los mercados regionales con aranceles externos comunes pero sin restricciones al comercio interno, como sustitución por la falta de un mercado doméstico importante.

#### **4 Pruebas que cuestionan la primacía de la liberalización del comercio agrícola durante las primeras etapas del desarrollo agrícola**

- *La experiencia histórica de las estrategias de las políticas comerciales en economías más desarrolladas*

Habida cuenta de los argumentos que establecen que los aumentos en la productividad agrícola son un requisito para que la agricultura desempeñe su función hacia un mayor crecimiento y desarrollo económico, ¿qué prueba existe de que los países se hayan beneficiado en el pasado por haber ofrecido algún nivel de protección a sus sectores agrícolas durante etapas críticas de su desarrollo?

A pesar de que las críticas a la función intervencionista del estado durante los períodos de crecimiento de la productividad agrícola no se han centrado suficientemente en el régimen de políticas comerciales nacionales adoptado, varios documentos producidos recientemente sugieren que debieran extraerse algunas lecciones del uso de las políticas comerciales del sector industrial en el pasado, si bien tales lecciones, desde luego, podrían necesitar ser clasificadas debido a la

diversidad de los entornos actuales en los que se debe crear el crecimiento de la productividad agrícola.

Por ejemplo, Gallagher (2005, p. 7) sostiene que «Corea del Sur, Singapur, Tailandia, Taiwán, y en alguna medida Brasil y Méjico, centraron su dependencia en importantes desembolsos de fondos públicos para la infraestructura, planificación, aranceles, permisos de importación, cuotas, control de los tipos de cambio, control de los ingresos e inversiones directas de los gobiernos en sectores clave». Gallagher indica, sin embargo, que se ofreció ayuda a cambio de resultados concretos y que los préstamos y la ayuda fueron condicionados a los requisitos de contenido locales, control de los precios, innovación tecnológica, capacidad y exportación. Tales políticas llevaron a la creación de líderes nacionales en la forma de compañías de propiedad o de control estatal.

Mientras que la estrategia de las políticas comerciales adoptada fue obviamente menos que liberal, Gallagher reconoce que es difícil obtener un equilibrio justo del mercado estatal, en particular con respecto a la selectividad de las intervenciones y la identificación de las actividades con importantes vínculos – lo que es fundamental cuando los recursos fiscales son limitados.

Chang (2006) ofrece numerosos ejemplos que indican que cuando los actuales países desarrollados se encontraban en sus propias etapas de desarrollo, no utilizaban ninguna de las políticas e instituciones que hoy día recomiendan usar a los actuales países en desarrollo. Ofrece el ejemplo de la Gran Bretaña permisiva del siglo XVIII (la cual, aclara, fue en realidad más intervencionista que otros países europeos, como fue Francia en ese período). Entre 1721 y 1846 (con la Revocación de las Leyes del Maíz), Gran Bretaña realizó un amplio uso de la ayuda hacia las nacientes industrias, subvenciones a la exportación, reembolsos de aranceles por la importación de productos utilizados para la exportación, controles de calidad a la exportación, etc. Aún durante las dos décadas que siguieron al inicio de la Revolución Industrial se mantuvieron muy altos aranceles sobre las mercaderías manufacturadas, en un tiempo en el que la economía estaba mucho más adelantada que la de sus competidores. Análogamente, en los Estados Unidos de América, entre 1816 y la Segunda Guerra Mundial los niveles arancelarios se encontraban entre los más altos del mundo, y fue solamente después de adquirir una «indiscutida supremacía industrial» que ejerció la liberalización y comenzó a abanderar el libre comercio.

Chang también sostiene que casi todos los países en desarrollo recientemente industrializados utilizaron algún tipo de estrategia promocional entre sus industrias nuevas. Aun

países que estaban sujetos a tratados que restringían los niveles arancelarios aplicables (por ejemplo, Japón tuvo un promedio arancelario menor al 5 por ciento hasta 1911) hicieron gran uso de obstáculos no-arancelarios.

Chang responde a los argumentos que señalan que los aranceles promedio en los países en desarrollo son significativamente más altos en la actualidad que los que fueron usados en el pasado por los países actualmente desarrollados, argumentando que la diferencia entre la productividad de los países desarrollados y la de los países en desarrollo es mucho mayor ahora que cuando eran economías de «alcance» y «de frontera». Por tanto, Chang insinúa que el hecho de que los aranceles industriales promedio eran más bajos en el pasado es en gran medida irrelevante ya que los países en desarrollo hoy en día necesitarían aranceles mucho más altos para ofrecer niveles de ayuda similares. Chang también desafía a quienes sugieren que mientras tales políticas pudieron haber sido productivas en el pasado, los tiempos han cambiado, señalando el escaso desempeño general de los países en desarrollo africanos que se consideran, en la actualidad, relativamente más liberales.

Los argumentos analizados señalan que los cambios tecnológicos en el sector agrícola que fueron provocados por las políticas han sido más evidentes en los casos donde se había emplazado algún nivel de protección en frontera. Osakwe (2006, p. 13) interroga si en los países que no pueden ofrecer este tipo de ayuda, pudiese ocurrir un proceso de «desindustrialización», en que los países fueran forzados a especializarse en productos básicos. Extrae pruebas de un documento de Achterbosch *et al.* (2004) basado en modelos de equilibrio general computado, el cual sugiere que una reforma completa de las políticas comerciales en los países del África subsahariana ocasionaría una disminución de las actividades de más alto valor agregado (como los sectores de la industria liviana y pesada y de los servicios) y en una expansión de la producción de productos básicos agrícolas tradicionales. La preocupación de Osakwe es que uno de los países pueda trabarse en pautas de producción reflejadas en sus ventajas comparativas actuales, en lugar de que se le permita desarrollar una ventaja comparativa en sus actividades de más alto valor.

En efecto, sobre la base de las enseñanzas extraídas de los países con sectores agrícolas más desarrollados en la actualidad, se ha sostenido (por ejemplo Dorward *et al.*, 2004) que muchos de los países pobres en la actualidad han superado una etapa crítica de ayuda a sus sectores agrícolas. Muchos de estos países han acabado con políticas comerciales relativamente liberales, pero con sectores agrícolas poco desarrollados, cuyo desarrollo hoy no es ampliamente apoyado por los encargados de la

formulación de políticas a largo plazo y que, en virtud de los bajos niveles de ayuda aplicada en frontera, también son más susceptibles a «shocks» externos a corto plazo.<sup>11</sup>

- *Pruebas ex-post sobre las repercusiones de la liberalización del comercio*

También existen razones de probada base para cuestionar la confianza excesiva en la expansión de las exportaciones y en un enfoque más liberal en la protección en frontera como componentes de las estrategias de las políticas de comercio agrícola, las cuales se basan en ideas extraídas de las experiencias recogidas a través de análisis *ex post*.

A pesar de que en muchos países dependientes de productos básicos los regímenes de las políticas han cambiado significativamente en los últimos dos decenios (véase Thomas y Morrison, 2006, para una síntesis de experiencias sobre estudios de casos), en general, la estructura de los productos de importación, exportación y no comerciables ha permanecido relativamente constante en la mayoría de estos países, y en especial los países de África subsahariana (véase por ejemplo los cuadros 1 y 2 en Morrison y Sarris, 2006). Ha habido algunas excepciones a la adherencia general a estas actividades, por ejemplo Côte d'Ivoire ha visto un importante cambio de la producción de mercancías no comerciables hacia la producción de productos tanto de importación como de exportación, si bien, en contraste, Malawi ha experimentado una caída en su porción del valor de producción de mercancías de importación y de exportación.

Una probable explicación de este limitado cambio estructural es que los incentivos a los precios han sido contrarios al desarrollo del sector de los productos comerciables. Sin embargo, las pruebas no lo confirman. Thomas y Morrison (2006) ofrecen las tendencias de las relaciones reales de intercambio agrícolas en 15 estudios de casos de países. Para muchos de los países analizados, ha habido una tendencia de alza (o al menos no de baja) en las relaciones reales de intercambio agrícolas. En gran medida, estos movimientos positivos frente al descenso en los precios de los productos básicos principales durante el periodo se explica gracias a los movimientos favorables en los tipos de cambio, a la vez que los tipos de cambios anteriormente sobrevalorados se devaluaban o se les permitía una depreciación. Estas «correcciones» tuvieron lugar en el decenio de 1980 y a principios del decenio de 1990 y, como resultado, los precios

reales de los productos comerciables de la agricultura interna a menudo aumentaban.

Los estudios de caso analizados en Thomas (2006) también ponen en evidencia la dificultad de desligar los efectos de un elemento de la reforma de políticas de otros elementos de la reforma. Sin embargo, la dirección de los cambios parece haber sido hacia una mayor apertura tanto en el comercio interno como externo en todos los países de muestreo.

- *Estimación ex ante de las repercusiones de la liberalización del comercio*

En parte como un reflejo de la observación *ex post*, los resultados de los modelos de simulación de las políticas comerciales mundiales que se están utilizando como información durante debates sobre lo adecuado de una mayor apertura comercial están siendo cada vez más cuestionados desde varios ángulos (véase, por ejemplo, FAO (2005b)).

En el contexto del análisis de esta nota técnica, un obstáculo clave de los ejercicios de simulación es que la estimación de los modelos de las economías por eficiencia está sujeta al movimiento de los recursos de actividades no competitivas a otras de más altos beneficios. Pero, según indica Morrison y Sarris, las inversiones que deben permitir el movimiento de los recursos desde actividades agrícolas tradicionales hacia otras de más alto valor agregado no es probable que estén presentes donde las deficiencias del mercado son dominantes y sin alguna forma de intervención estatal, un argumento que parece confirmado por la falta de respuesta a cambios en los incentivos a los precios que han sido consecuencia de reformas en países pobres en desarrollo. Argumentos similares son sostenidos por Stiglitz y Charlton (2005).

Los análisis basados en modelos que han sido utilizados para reforzar la causa de una mayor liberalización comercial son a menudo en exceso optimistas en sus suposiciones sobre el potencial de inversión de los recursos en actividades de «rendimiento mayor», y en el uso de sus resultados para sostener que una liberalización mayor del comercio agrícola en economías pobres podría resultar engañadora. Además de la poca atención dispensada por muchos modelos del comercio mundial a la influencia de las deficiencias del mercado que evitan la redistribución de los recursos en economías pobres que podría ser necesaria para realizar las ganancias estimadas, en muchos de esos modelos, los productos y países analizados son a menudo excesivamente agrupados<sup>12</sup>. Una

<sup>11</sup> Un proyecto actual de la FAO investiga la incidencia de aumentos repentinos de la importación en un cierto número de países en desarrollo. Detalles del mismo se encuentran en: [http://www.fao.org/es/esc/en/20953/22218/highlight\\_108226en.html](http://www.fao.org/es/esc/en/20953/22218/highlight_108226en.html)

<sup>12</sup> Debates acerca de los alimentos básicos se complican aún más por el hecho de que muchos productores a menudo son consumidores netos y que las decisiones acerca de sus opciones en conjunto producción/consumo no están bien reflejadas en

dificultad particular con relación al nivel de concentración es que la repercusión sobre la distribución dentro del país no está bien reflejada. La experiencia sugiere que los perdedores a menudo se encuentran en la parte inferior de la pirámide económica (por ejemplo, muchas personas pobres es afectada negativamente) pero al agrupar esto podría ser compensado por las «ganancias». La importancia de la pérdida experimentada por esos individuos más pobres no está bien reflejada en las medidas de bienestar agrupadas (véase también FAO 2005b).

Como indicado en Morrison y Sarris, algunos de los estudios sobre la base de modelos más recientes (por ejemplo, los recogidos en Hertel, 2006) intentan investigar en más detalle la repercusión sobre diferentes sectores y hogares en economías individuales. Sin embargo, las opciones son «aún limitadas en número, y a pesar de provocar dudas en la capacidad de las economías rurales pobres de obtener beneficios de una mayor liberalización de su comercio dada la amplia naturaleza de las deficiencias del mercado, han tenido una limitada repercusión sobre el debate de la política de comercio actual».

Las suposiciones realizadas para permitir resolver los modelos también son fundamentales para los resultados. En cierta medida, se pueden plantear suposiciones para reflejar las imperfecciones que hay en los mercados factoriales. Por ejemplo, la movilidad de la tierra entre diversas actividades puede suponerse con obstáculos y el mercado del trabajo será configurado para reflejar la situación comúnmente observada de mano de obra excedente. Pero las suposiciones hechas pueden afectar los resultados notablemente.

Un factor decisivo es la norma financiera externa. A medida que disminuyen los aranceles de un producto, el país, como se espera, importará más del mismo. Para pagar estas importaciones adicionales, debe exportar más. Pero exportar más requiere una baja del precio de exportación (en términos de cambio de divisa) debido a la estructura de dichos modelos, lo cual implica que el país es un proveedor monopólico en la exportación de cada producto básico. En algunos modelos, se observa un efecto negativo en las relaciones reales de intercambio a través de la reducción del valor por unidad de exportación resultante. En otros estudios, se observa un efecto negativo en las relaciones reales de intercambio mediante un aumento en los precios de importación. Como se explica en FAO (2005b), el efecto puede ser muy difícil de descifrar, especialmente donde la elección e implicancias de las suposiciones no están definidas y explicadas cuidadosamente.

El tema de los ingresos arancelarios está relacionado con la cuestión financiera externa, que a menudo comprende una parte importante de los ingresos del gobierno, en particular durante las primeras etapas del desarrollo. Mientras se podría afirmar que se trata de un enfoque inapropiado o ineficaz para la recaudación de los ingresos<sup>13</sup>, la eliminación de esta opción es ampliamente desconocida por los modelos de simulación del comercio mundial. Osakwe muestra que varios países africanos confían en tasas al comercio para sus ingresos gubernamentales y sugiere que temen que la liberalización del comercio pueda erosionar esa base fiscal. El cuadro 1 de Osakwe presenta detalles sobre el número de países en la región para los que las tasas al comercio representan un porcentaje dado del total de los ingresos.

**Cuadro 1: Dependencia en los impuestos al comercio en África subsahariana**

Ingresos debido a tasas al comercio (como porcentaje de los ingresos totales)	Número de países	
	1985 - 1994	2000 - 2003
0 - 10,9	5	7
11 - 20,9	11	8
21 - 30,9	5	10
31 - 40,9	11	10
41 - 50,9	7	7
51 - 100	3	2
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>44</b>

Fuente: Osakwe (2006) – compilado empleando datos de *African Development Indicators 2005*.

En los dos períodos representados, las tasas sobre el comercio internacional sumaban más del 20 por ciento de los ingresos totales del gobierno en más de la mitad de los países del África subsahariana de los que se tenían datos. En el período 2000-2003, representaban más del 50 por ciento del total de los ingresos en Comoras, Gambia y Níger y más del 40 por ciento en Benin, Lesotho, Madagascar, Malí, Sierra Leona, Togo y Uganda.

Osakwe señala que «en la literatura relativa a las finanzas públicas con frecuencia se afirma que las consecuencias de la reforma del comercio sobre los ingresos serán probablemente pequeñas en las primeras etapas de una liberalización que involucra alguna arancelización de las cuotas y una reducción de los altos aranceles prohibitivos, los cuales es probable que hagan aumentar las importaciones y, por tanto,

<sup>13</sup> Por ejemplo, Nash disputa que el análisis económico sugiera que los impuestos al comercio sean maneras muy ineficaces de generar ingresos.

los ingresos. Mientras en general se reconoce que la segunda etapa de la reforma podría conducir a una reducción de los ingresos por aranceles al comercio, el argumento común es que esto no debiera ser un motivo de preocupación para los países en desarrollo, ya que los mismos podrían recuperar la pérdida de ingresos cambiando las tasas al comercio por tasas internas». Sin embargo, Osakwe también argumenta que las reducciones arancelarias podrían conducir a una reducción en los ingresos del gobierno en economías con grandes sectores informales debido a la incapacidad de los gobiernos en obtener ingresos significativos de las tasas internas. Osakwe ofrece pruebas empíricas (Baunsgaard y Keen, 2004) que sugieren que los países pobres que cambiaron sus tasas al comercio por tasas internas no recuperaron la pérdida de ingresos debido a la liberalización. Esto implica que las consecuencias fiscales de la liberalización del comercio debieran ser mejor tomadas en consideración al analizar las repercusiones de las propuestas actualmente en debate en las negociaciones multilaterales del comercio.

## 5 ¿Cuál es el espacio de las políticas que permite realizar mejoras en la productividad agrícola?

Un argumento que a menudo se utiliza para desafiar la adopción de un régimen de políticas comerciales casi completamente liberales sostiene que las intervenciones gubernamentales provocarán distorsiones y ocasionarán un uso ineficaz de los recursos. En los países actualmente desarrollados y/o con ingresos medios (y que en general ayudaron a sus sectores agrícolas durante las etapas más importantes del desarrollo) las pruebas analíticas indican que la reforma de sus políticas agrícolas y del comercio daría como resultado significativos logros del bienestar neto.

Sin embargo, este argumento tiene menos fundamento donde los gobiernos intervienen para corregir las poderosas deficiencias del mercado que están impidiendo la realización de necesarias inversiones en actividades en las que diversamente el país tendría ventajas comparativas, como es el caso de muchos de los actuales países pobres. Un punto fundamental del análisis de la sección anterior afirma que las suposiciones sobre la capacidad de redistribuir los recursos en actividades de mayor valor agregado no reflejan las ampliamente difundidas deficiencias de los mercados que a menudo enfrentan los productores en los sectores agrícolas tradicionales.

Ahora bien, si hay argumentos a favor de un espacio de las políticas de comercio casi totalmente liberal, en particular en lo que concierne a la producción de alimentos básicos en competencia con la importación: ¿cuánta

flexibilidad necesitan conservar los países en desarrollo durante sus negociaciones comerciales para que se les permita aspirar a tales políticas? Un término comúnmente utilizado para nombrar tales flexibilidades es «espacio de las políticas». Esta sección analiza brevemente argumentos relacionados con la medida que tal espacio de las políticas pueda ser necesario y si los acuerdos alcanzados en la OMC ofrecen específicas restricciones a este espacio.

### • ¿Es necesaria un espacio de las políticas?

Al evaluar si una estrategia coherente con el fomento de un crecimiento en la productividad de alimentos básicos se encuentra a favor de los objetivos de un crecimiento agrícola conducido, en contraposición a los objetivos de autosuficiencia alimentaria, es importante considerar el estado del desarrollo agrícola dentro del país:

- En los países en desarrollo más avanzados, que a menudo poseen un sector agrícola relativamente comercializado, los actuales argumentos a favor de regímenes de políticas de comercio agrícola más proteccionistas en general se plantean sobre la base de una preocupación sobre la seguridad alimentaria (según se define por su nivel de autosuficiencia alimentaria), la necesidad de mantener los ingresos de los productores agrícolas y/o la disposición de los bienes públicos.
- Por el contrario, en los países pobres en desarrollo, con sectores agrícolas menos desarrollados pero potencialmente más importantes en términos de su contribución al crecimiento del desarrollo y económico que puntualizan la seguridad alimentaria a nivel del hogar, los argumentos a favor de la intervención se basan más sólidamente en la existencia de amplias deficiencias de los mercados y en las dificultades encontradas para introducir mejoras tecnológicas que permitan los aumentos de la productividad en este contexto.

La distinción entre la tipología de los diferentes tipos de países es importante. Algunos de los negociadores en el contexto de la actual Ronda de Doha sostienen que es imperativo que se mantenga una flexibilidad en las políticas de algunas categorías de países para permitirles ayudar a sus sectores agrícolas hasta que alcancen un nivel donde i) se encuentren en una mejor posición para competir con importaciones más competitivas o subvencionadas, y ii) se reconozca la función clave, si bien transitoria, que la agricultura ejerció en alguna medida en el desarrollo económico de esos países durante el desarrollo del éxito económico. Sin embargo, otros negociadores sostienen que proveer el espacio de las políticas sugerido a través de medidas especiales de salvaguardia y de disposiciones para productos especiales, darán

una ventaja injusta a los países en desarrollo exportadores más competitivos, que podrían utilizar estas disposiciones para restringir acceso a sus mercados, de esta manera dando un nivel de ayuda a sus productores por encima de los niveles permitidos en los países en desarrollo.

Los argumentos clave *contra* la disposición de un espacio de las políticas son respaldados por algunos estudios basados en modelos que sugieren que aún en el caso de que a los países se les permita la flexibilidad para continuar ayudando solo a una pequeña proporción de las líneas arancelarias, las ganancias obtenidas debido a la liberalización del comercio multilateral no son de ninguna manera eliminadas (véase Anderson *et al.* 2006). Sin embargo, un reciente estudio basado en modelos de Polaski (2006) sugiere que las «pérdidas» ocasionadas en los países en desarrollo por recurrir a disposiciones para productos especiales serían probablemente mínimas. Tal análisis puede resultar convincente y el estudio de Disponibilidades Carnegie desarrollado en Polaski ha creado un debate más abierto sobre la posible repercusión del uso de disposiciones para productos especiales. Sin embargo, la aceptación de tales argumentos depende de la aceptación de las limitaciones de los modelos de equilibrio general computado para investigar las repercusiones de esas disposiciones. Sea o no verdad que recurrir al uso de disposiciones para productos especiales reduciría los beneficios potenciales mundiales, se ha acordado su uso sobre la base que brindarán apoyo a los países *individuales* a alcanzar sus objetivos de desarrollo ya que continuarán ofreciendo algún nivel de ayuda a determinados productos agrícolas.

Osakwe ofrece un nuevo e importante punto sobre la disposición sobre el espacio de las políticas, sugiriendo que a menudo existen evidentes incoherencias en las políticas de los países que afectan los incentivos a la producción de diferentes productos básicos. Por ejemplo, señala que algunos países han «regalado» espacio de las políticas al cambiar su política monetaria, sin parecer que hayan considerado las repercusiones de los así llamados productos especiales.

Un argumento adicional contra la disposición de tal flexibilidad es que, particularmente en el caso de la producción de alimentos básicos en África subsahariana, los productores en las zonas rurales puede que ya se encuentren «aislados» de la competencia de los mercados mundiales, con o sin ayuda arancelaria, debido a las grandes diferencias entre la paridad de precios de la importación y de la exportación en áreas de producción, como resultado de los elevados costos del transporte (similar a la protección natural). Para estimular el crecimiento del volumen en mercados rurales eliminar los obstáculos al alcance de dichos márgenes a

través de, por ejemplo, mejoras en la infraestructura rural es fundamental. Sin embargo, las mejoras infraestructurales también podrían permitir una mayor penetración de las importaciones competitivas contra las que no podrían competir los productores locales. A medida que disminuyen los costos de transporte, es posible que sea necesaria algún nivel de protección en frontera para prevenir las alzas repentinas de la importación a la vez que se realizan inversiones en la producción local a fin de tomar ventaja de las reducciones de los costos y riesgos de transacción. Continuando esta línea de argumentos, los niveles necesarios para tal ayuda podrían ser cuestionados por tratarse de aquellos que corresponden a la reducción de los costos de transacción, a fin de que se mantenga el nivel relativo de competencia con los productos de importación durante un período limitado.

- *Un acuerdo de la OMC: ¿podría obstaculizar inadecuadamente el espacio de las políticas?*

En el contexto de los actuales debates de la OMC, ha sido argumentado que para la mayoría de los países que requieren un espacio de sus políticas, los acuerdos propuestos no restringirán su capacidad de implementar las políticas necesarias. De hecho, sobre la base de a) el hecho que muchos países (si bien, de manera importante, no todos) poseen una diferencia entre sus aranceles consolidados y los aplicados, b) que la mayoría de los países en desarrollo no utilizan niveles de ayuda interna similares sus niveles *de minimis*, y c) que los PMA son de cualquier manera exentos de compromisos de reducción, muchos sostienen que una probable reducción en el espacio de las políticas como resultado de un acuerdo en la OMC no se trata de un tema importante.

Sin embargo, poder demostrar que no habrá una pérdida del espacio de las políticas a continuación de un acuerdo difiere de poder afirmar que el espacio actual de las políticas es suficiente. Existen aún numerosas cuestiones sin resolver relacionadas con el uso y la disponibilidad del espacio entre las políticas. Por ejemplo, decir que el espacio de las políticas es suficiente: ¿transmite un mensaje equivocado con respecto a la política de intervención adecuada? ¿Es compatible, por ejemplo, con las recientes afirmaciones (por ejemplo: DFID, 2005) sobre las intervenciones específicas para sostener la aplicación de disposiciones? ¿Reconoce que se necesitan diferentes tipos de intervención durante los diversos niveles del desarrollo agrícola y, en este contexto, se limitará el espacio entre las políticas en el futuro?

Por tanto, según puntualiza Morrissey, «los gobiernos debieran estar preparados sobre las dificultades y desventajas del uso de la protección al comercio a efectos de cumplir objetivos de mayor desarrollo (en general, la protección no es la mejor política), pero esto no significa que los

gobiernos no debieran tener acceso a tales opciones».

- *La cuestión de la diferenciación*

Un factor importante que confunde los actuales debates es que mientras algunos países necesitarán un espacio entre las políticas para garantizar que no serán obstaculizados en su búsqueda de políticas hacia un crecimiento agrícola inducido según se describió en la sección 2, otros países en desarrollo en la actualidad más competitivos podrían (en teoría) usar dicho espacio para desarrollar aún más sus sectores. En la OMC son reconocidas solo dos categorías de países en desarrollo – los PMA y otros países en desarrollo. Se han llevado a cabo importantes debates sobre la manera de diferenciar mejor los países para permitir a los países desarrollados llegar a acuerdos a fin de ofrecer un tratamiento especial y diferenciado mayor y más importante a aquellos países que lo necesitan, a la vez que se desprenden de su temor de que éste sea (mal) utilizado por los países con sectores más competitivos.

Matthews señala que la enunciación de «única solución para todos los casos» es una de las tres identificadas por Paugam y Novel (2005) como las posibles bases hacia una diferenciación mayor, sugiriendo que la diferenciación de normas debiera estar limitada al grupo de países potencialmente perjudicados por normas severas que impiden sus posibilidades de desarrollo.

Morrissey sugiere que «a primera vista, los países con bajos niveles de desarrollo parten de una posición con un gran sector agrícola no comercial que constituye la mayor proporción de la actividad económica. Desde este punto de vista, se alcanzaría un crecimiento balanceado si el sector agrícola incrementara su comercialización y competitividad a la vez que crece el sector de la manufactura. Inicialmente, la manufactura puede estar basada en la agricultura, mediante la elaboración y de los negocios asociados a la agricultura, pero en última instancia la manufactura y la economía se diversificarán, y la agricultura constituirá una disminuida porción de la economía a medida que continua el crecimiento». Morrissey sostiene que «a pesar de que este se pueda tratar de un panorama a grandes rasgos bastante preciso, siendo consecuente con la dicotomía de la OMC: PMA – países en desarrollo, es demasiado simplista». Morrissey sugiere calificar el estado actual de los países en desarrollo de acuerdo con tres criterios: disponibilidad, comercialización y potencial agrícola.<sup>14</sup>

Esto se relaciona con otras afirmaciones citadas por Matthews acerca de que las políticas

comerciales podrían ser los instrumentos de desarrollo de segunda importancia de eficacia para los países con muy débil base institucional y de recursos para alcanzar sus objetivos de desarrollo. Matthews menciona que la posibilidad de una repentina disminución de los precios mundiales o de un alza repentina en la importación podría resultar una amenaza de inseguridad alimentaria para los productores. Como ejemplo, sugiere que mientras la mejor opción de solución podría ser utilizar mecanismos de mercados basados en la gestión de los riesgos o redes de seguridad social para compensar el riesgo de los ingresos, estos podrían simplemente no estar al alcance de los países pobres con una gran cantidad de agricultores pobres. La capacidad de implementar aumentos arancelarios para salvaguardar los productores nacionales podría ser, entonces, la opción más realista para ofrecer alivio en estas circunstancias.

Al advertir que los países en desarrollo han resistido a los esfuerzos de introducción de una diferenciación basada en un estimado interés de agrupación como unidad de fuerza de negociación durante las tratativas (véase por ejemplo FAO, 2005a), Matthews sugiere que «los elementos de una diferenciación *de facto* ya están apareciendo en las negociaciones relacionadas con la agricultura y que sería más efectivo edificar sobre estos elementos que intentar construir una tipología que abarque la totalidad de opciones para hacer distinciones entre los países en desarrollo».

Matthews luego enumera tres posibles enfoques para establecer diferenciaciones sobre la base de modalidades: a) *umbrales basados en la norma formal*, como lo es la disposición del código de las subvenciones que permite a los países con un ingreso *per capita* menor a los 1 000 dólares EE.UU. utilizar subvenciones a la exportación; b) *sobre la base de declaraciones de intención voluntarias* por parte de determinados países de abstenerse de utilizar disposiciones generales de tratamiento especial y diferenciado, cuyos ejemplos estarían dados por la declaración por parte de ciertos países en desarrollo, que no corresponden a ninguna tipología basada en sus ingresos u otra, que se abstendrán del uso de disposiciones ADPIC/de importación de drogas o países que opten por no utilizar las MES; y c) *la diferenciación implícita*, por ejemplo, donde la disposición sobre subvenciones a los aportes que son disponibles en general a productores de bajos ingresos o de escasos recursos son exentos de compromisos de reducción de la Medida Global de la Ayuda (MGA) – porque los países tendrán diferentes proporciones de tales productores - esta disposición efectivamente tendrá una repercusión diferente.

<sup>14</sup> Morrissey nota que el subdesarrollo agrícola implica una dificultad en evaluar su potencial, por ejemplo: la agricultura aún no ha llegado al estado donde es posible identificar sus ventajas comparativas.

## 6 Las políticas comerciales adecuadas durante las diversas etapas del desarrollo

Habida cuenta de los debates precedentes, existe una distinción básica, pero fundamental, a establecerse entre la intervención estatal *per se* y la intervención de las políticas comerciales. Se reconoce que las políticas comerciales no debieran utilizarse como el instrumento principal para «corregir» las deficiencias de mercado que evitan el aumento de la productividad en la producción agrícola y/o la inversión en actividades de mayor valor. En cierta medida, los argumentos citados sobre la base de debates realizados a lo largo de esta nota sostienen que durante un determinado período en el cual se realizan intervenciones estatales para promover la productividad a la vez que realizan las inversiones, puede ser necesario un cierto nivel de protección en frontera para que los productores puedan reaccionar positivamente a los incentivos creados por dichas intervenciones realizadas con el objeto de hacer trabajar más eficazmente a los mercados con relación a los productores pobres.

La cuestión, por tanto, plantea cuándo los países debieran abrir sus sectores agrícolas a una mayor competencia, y no si los debieran abrir. Muchos argumentos a favor, o en contra, de una mayor liberalización se reducen, esencialmente al tema del ordenamiento.

Los objetivos a largo plazo de un sistema de comercio agrícola más liberal, donde los obstáculos al comercio desempeñarían una función mínima o insignificante en la compensación o reducción de los riesgos asociados con los niveles adecuados de inversiones privadas en la agricultura *no es* una cuestión planteada aquí. Pues se trata de que a largo plazo, se espera que los mercados (aportes, créditos, producción incluyendo instrumentos adecuados para la gestión de riesgos) funcionen correctamente, por tanto sin necesitar de intervenciones gubernamentales por encima de las normativas de control.

Sin embargo, la ausencia de mercados de tan buen funcionamiento, y quizá junto a otras esperadas intervenciones estatales, un régimen de políticas comerciales poco liberal pueda tener una función en países con sectores agrícolas subdesarrollados, tal como sucedió en las economías actualmente más avanzadas durante las primeras etapas de su desarrollo. Cuando los mercados comienzan a funcionar más competitivamente puede que sea el momento de liberalizar las políticas de comercio agrícola a efectos de ofrecer un mejor potencial a su crecimiento agrícola.

Las afirmaciones realizadas en esta nota técnica *no* están a favor de una causa que proteja las instancias de las políticas comerciales proteccionistas, pero si, en cambio, reconocen que el estado de transformación agrícola es

fundamental para determinar las políticas relativas a la agricultura adecuadas, y que la tan deseada redistribución de los recursos durante las etapas iniciales no sucederá necesariamente sin alguna forma de intervención. También se reconoce que esta función cambiará a medida que el sector madure.

La función específica de las políticas comerciales como parte componente de la ayuda estatal al sector sin duda se trata aún de un interrogante abierto. Los principales puntos de entrada para la intervención en la agricultura se relacionan con la capacidad y/o deseo de las partes (no sólo los productores, sino también los comerciantes y fabricantes) en el sector para invertir en tecnologías más productivas. En términos de políticas comerciales, Morrison y Sarris identifican dos componentes de la literatura sobre el desarrollo agrícola para mayor debate:

- Se necesita un mejor entendimiento de la manera en que los niveles de los precios y la estabilidad afectarán las decisiones de los productores sobre la inversión para comprender cómo las políticas comerciales pueden afectar los incentivos relativos a la producción, y
- Se necesita conocer de qué manera las políticas comerciales pueden afectar los incentivos a las partes más avanzadas en la cadena de comercialización (por ejemplo cuando existe la competencia con productos básicos importados en realidad), para lo cual se requiere un conocimiento mayor de la cadena de la comercialización.

Claramente, existe una gran oportunidad de aprender de la literatura existente sobre el desarrollo agrícola la manera de tratar estos temas. Por ejemplo, existen pruebas de que la liberalización del mercado (no solamente del comercio) puede haber trabajado a favor de algunos cultivos comerciales, los cuales eran tasados a menudo sobre la base de regímenes anteriores, *pero donde* los riesgos que enfrentaban los inversores se podían reducir mediante la interconexión de mercados de aporte y producción imperfectos (por ejemplo: como sucede con el cacao en Ghana y con el tabaco en Uganda<sup>15</sup>). Sin embargo, la oportunidad de las instituciones fuera del mercado para desarrollar una reducción de sus riesgos a fines de superar imperfecciones similares es más limitada con cultivos de alimentos básicos en la ausencia de ayuda estatal directa. La supresión de la ayuda estatal del sector de alimentos básicos a menudo ha eliminado ciertos elementos clave necesarios para su comercialización.

<sup>15</sup> Sin embargo, este éxito podría ser igualmente atribuido a significativas devaluaciones de los tipos cambiarios – véase los estudios de caso analizados por FAO en Thomas (2006).

En circunstancias donde el sector agrícola aún debe alcanzar su función potencial, la protección en frontera podría desempeñar funciones potencialmente importantes en la complementación de políticas a fin de asistir en la expansión del comercio agrícola, en:

- La provisión de medios para una inversión más estables y remunerativo a los sectores de competencia de las importaciones en los que el país no ofrece necesariamente una ventaja comparativa, y en los que podría esperarse una contracción frente a una mayor competencia, pero que son fundamentales para el desarrollo de la agricultura y de todo el sector rural. Ofrecer un mejor ambiente para las inversiones podría promover niveles de inversión en tecnologías para la mejora de la productividad, generando excedentes y a la vez permitiendo la diversificación de los recursos hacia los sectores más «competitivos». Esto se trata de un caso *prima facie* hacia un nivel de ayuda moderado (como por ejemplo a través de disposiciones para productos especiales) mientras se alcanzan las mejoras en la productividad.
- La prevención de interrupciones en el corto plazo a los sectores internos que podrían ser competitivos de otra manera, pero que en virtud de su susceptibilidad al riesgo junto con un limitado acceso a instrumentos para la gestión del riesgo, podrían sufrir de la exposición a los bajos costos, a menudo subvencionados, de las importaciones y la inestabilidad asociada de los precios. Este es el caso para un nivel de ayuda variable (como por ejemplo a través del acceso al MES).

En conclusión, existe aún una importante lista de investigación para analizar políticas del comercio agrícola adecuadas encauzadas hacia la expansión del comercio en las diversas etapas del desarrollo agrícola. Es probable que sea necesaria una adecuada variedad de políticas económicas para la agricultura a efectos de alcanzar un crecimiento conducido de la agricultura. Mientras que se pueden establecer ciertas similitudes y generalizaciones a través del análisis de investigaciones actuales y futuras bajo suposiciones específicas y generalmente bastante ajustadas, el verdadero desafío es estudiar, a nivel del país, el uso de tales políticas de manera de poder informar a los encargados de la formulación de políticas que están involucrados con los desarrollos acelerados, tanto como con sus variados obstáculos, que los acuerdos comerciales puedan estar imponiendo sobre sus flexibilidades para responder a las cambiantes circunstancias.

### Referencias

- Achterbosch, T., Ben Hammouda, H., Osakwe, P. N., & van Tongeren, F. W.** 2004. *Trade liberalization under the Doha Development Agenda: options and consequences for Africa*. La Haya. Agricultural Economics Research Institute (LEI).
- Anderson, K., Martin, W. & van der Mensbrugge, D.** 2006. Global impacts of the Doha scenarios on poverty. En T. Hertel & L.A. Winters (eds.) *Poverty and the WTO: Impacts of the Doha Development Agenda*. Washington. Palgrave Macmillan y Banca Mundial.
- Ardnt, C.** 2006. The Doha Round and Mozambique. En T. Hertel & L.A. Winters (eds.) *Poverty and the WTO: Impacts of the Doha Development Agenda*. Washington. Palgrave Macmillan y Banca Mundial.
- Baunsgaard, T. & Keen, M.** 2004. *Tax revenue and (or?) trade liberalization*. Mimeo, International Monetary Fund.
- Chang, Ha-Joon.** 2006. Policy space in historical perspective with special reference to trade and industrial policies. *Economic and Political Weekly*. 18 de febrero de 2006.
- DFID (Department for International Development).** 2006. *Growth and poverty reduction: the role of agriculture. A DFID policy paper*. Londres. DFID.
- Dorward, A., Kydd, J., Morrison, J. & Urey, I.** 2004. A policy agenda for pro-poor agricultural growth. *World Development*, 32 (1) 73-89.
- Dorward, A. & Morrison, J.** 2001. *The agricultural development experience of the past 30 years: lessons for LDCs*. Imperial College Londres. Documento preparado para la FAO.
- FAO.** 2005a. Special and differential treatment in agriculture. *Nota técnica de la FAO sobre políticas comerciales. No. 10*. FAO, Roma. Disponible en [http://www.fao.org/trade/policy\\_es.asp](http://www.fao.org/trade/policy_es.asp).
- FAO.** 2005b. Trade policy simulation models: estimating global impacts from the Doha Round. *Nota técnica de la FAO sobre políticas comerciales. No. 13*. FAO, Roma. Disponible en [http://www.fao.org/trade/policy\\_es.asp](http://www.fao.org/trade/policy_es.asp).
- Foster, W & Valdés, A.** 2006. *Regional trade concerns in Latin America and the Caribbean and implications for WTO rules on Agriculture*. Presentado en la reunión de consulta de la FAO sobre *Normas de la OMC para la Agricultura Compatible con el Desarrollo*, Roma, 2 y 3 de febrero de 2006. FAO, Roma.
- Gallagher, K.** (ed). 2005. *Putting development first: the importance of policy space in the WTO and international financial institutions*. Londres. Zed Books.
- Hausmann, R., Rodrik, D & Velasco, A.** 2006. Getting the diagnosis right. *Finance and Development*. 43(1). Washington. IMF.
- Hazell, P.** 2005. *Does policy research matter? A farewell lecture*. November 21, 2005. Disponible en <http://www.ifpri.org/events/seminars/2005/20051121hazell.asp>.
- Johnston, B. & Mellor, J.** 1961. The role of agriculture in economic development. *American Economic Review*, 51(4), 566-593.
- Leipziger, D. & Zagher, R.** 2006. Getting out of the rut. *Finance and Development*. 43(1). Washington. IMF.
- Matthews, A.** 2006. *Shallow versus deep Special and Differential Treatment (SDT) and the issue of differentiation in the WTO among groups of developing countries*. Presentado en la reunión de consulta de la FAO sobre *Normas de la OMC para la Agricultura Compatible con el Desarrollo*, Roma, 2 y 3 de febrero de 2006. FAO, Roma.
- Mold, A.** 2005. Non-tariff barriers and the Hong Kong negotiations: How much of a risk do phytosanitary controls pose?. *Bridges No. 1.0* December 2005, 20-21 ([www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)).
- Morrison, J. & Sarris, A.** 2006. *Determining the appropriate level of import protection consistent with agriculture led development in the advancement of poverty reduction and improved food security*. Presentado en la reunión de consulta de la FAO sobre *Normas de la OMC para la Agricultura Compatible con el Desarrollo*, Roma, 2 y 3 de febrero de 2006. FAO, Roma.
- Morrissey, O.** 2005. Imports and implementation: neglected aspects of trade in the report of the Commission for Africa. *Journal of Development Studies*, 41(4), 1133-1153.
- Morrissey, O.** 2006. *What types of WTO-compatible Trade policies are appropriate for different stages of development?* Presentado en la reunión de consulta de la FAO sobre *Normas de la OMC para la Agricultura Compatible con el Desarrollo*, Roma, 2 y 3 de febrero de 2006. FAO, Roma.

- Nash, J.** 2006. *WTO agreement limits as a development instrument: synergies and complementarities of WTO rules for agriculture with reform programs sponsored by the World Bank and IMF* Presentado en la reunión de consulta de la FAO sobre *Normas de la OMC para la Agricultura Compatible con el Desarrollo*, Roma, 2 y 3 de febrero de 2006. FAO, Roma.
- Osakwe, P.** 2006. *Emerging Issues and Concerns of African Countries in the WTO Negotiations on Agriculture and the Doha Round*. Presentado en la reunión de consulta de la FAO sobre *Normas de la OMC para la Agricultura Compatible con el Desarrollo*, Roma, 2 y 3 de febrero de 2006. FAO, Roma.
- Paugam J-M. & Novel, A-S.** 2005. *Why and How Differentiate Developing Countries in the WTO? Theoretical Options and Negotiating Solutions*. Presentado en la reunión de consulta de la FAO sobre *Normas de la OMC para la Agricultura Compatible con el Desarrollo*, Roma, 2 y 3 de febrero de 2006. FAO, Roma.
- Polaski, S.** 2006. *Winners and losers: impact of the Doha Round on developing countries*. Washington. Carnegie Endowment for International Peace.
- Stiglitz, J. & Charlton, A.** 2005. *Fair trade for all: how can trade promote development?* Oxford, RU. Oxford University Press.
- Thirtle, C., Irz, X., Wiggins, L., Lin, S. & McKenzie-Hill, V.** 2001. *Relationship between Changes in Agricultural Productivity and the Incidence of Poverty in Developing Countries*. Paper prepared for DFID. Londres: Imperial College.
- Thomas, H. & Morrison, J.** 2006, forthcoming. Trade-related reforms and food security: a synthesis of case study findings. In H. Thomas (ed) *Trade Reforms and Food Security: Country Case Studies*. FAO, Roma.
- Thomas, H. (ed.)**. 2006, forthcoming. *Trade reforms and Food Security: Country Case Studies*. FAO, Roma.
- Valdés, A. & Foster, W.** 2003. *The positive externalities of Chilean agriculture: the significance of its growth and export orientation*. A synthesis of the Roles of Agriculture Chile Case Study. Roma: FAO. (<http://www.fao.org/es/ESA/ROA>).
- World Bank.** 2004. *Trade progress report: focus on agricultural trade*. SecM2004-3090. Banca Mundial, Washington DC.
- World Bank.** 2005. *Economic growth in the 1990s: Learning from a decade of reform*. World Bank, Washington. Citado en Leipziger & Zaghera. 2006.
- Zaghera, R., Nankani, G. & Gill, I.** 2006. Rethinking growth. *Finance and Development*. 43(1). Washington. IMF.

**Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)**

**Viale delle Terme di Caracalla**

**00100 Roma, Italia**

**Teléfono: (+39) 06 57051**

**Fax: (+39) 06 57053152**

**Correo electrónico: [TradePolicyBriefs@fao.org](mailto:TradePolicyBriefs@fao.org)**

**[www.fao.org](http://www.fao.org)**

---