



Medidas no distorsionadoras de apoyo a la agricultura



EL DESAFÍO

La reciente crisis alimentaria internacional puso de manifiesto la cuestión fundamental de la seguridad alimentaria y la necesidad de ampliar la capacidad de producción agrícola, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, para satisfacer la demanda actual y futura. El desafío es doble: garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de los mil millones de personas aquejadas por el hambre en el mundo de hoy y poder alimentar a una población mundial que, según las previsiones, en 2050 llegará a contar 9 100 millones de personas.

Una cuestión clave consiste en cómo configurar y delinear el apoyo a los agricultores tanto de los países desarrollados como en desarrollo y minimizar, al mismo tiempo, las distorsiones de los mercados mundiales que pueden resultar perjudiciales para estos últimos países. Al mismo tiempo hay que promover un suministro mundial de alimentos suficiente, la seguridad alimentaria para los subnutridos y la reducción de la pobreza y los incentivos de crecimiento para los agricultores, especialmente los más pequeños, en países de bajos ingresos y con déficit de alimentos.

Los países desarrollados prestan apoyo a los agricultores para incrementar sus ingresos agrícolas, reducir la variabilidad de los ingresos, mejorar la competitividad del sector agrícola, brindar protección contra las catástrofes naturales y proporcionar alimentos de calidad e inocuos. Las políticas de apoyo a la agricultura que incentivan la producción nacional pueden generar distorsiones en los mercados mundiales, por ejemplo precios más bajos, la disminución de la demanda de importación y un acceso restringido al mercado, factores que desincentivan la producción agrícola de los países en desarrollo a largo plazo.

CUESTIONES FUNDAMENTALES

AYUDA DISOCIADA

Si bien el valor del apoyo global de la OCDE a la agricultura se ha mantenido estable a lo largo del tiempo, las reformas periódicas introducidas desde el inicio de la Ronda Uruguay han cambiado el peso relativo de los diferentes instrumentos normativos, incrementando la dependencia de la así llamada ayuda disociada en consonancia con las disposiciones de la OMC. Se considera que los pagos basados en la superficie, los derechos históricos, las limitaciones de los insumos y los ingresos agrícolas históricos totales están “disociados” de las decisiones productivas actuales y, por lo tanto, tienen consecuencias menores en la producción y el comercio.

Las políticas disociadas pueden incluir no solo el apoyo para la detraición de tierras de cultivo sino también el relacionado con los conocimientos tecnológicos y el capital humano agrícola, incentivos para mantener las tierras detraídas en condiciones de producir y medioambientalmente sostenibles y otras políticas similares, y puede ser además una opción para las reservas de productos básicos físicos. En países de ingresos elevados, las tierras productivas detraídas del cultivo pueden empezar a producir físicamente en 6-10 meses (la respuesta reciente de los suministros lo demuestra). Constituyen así una potente reserva ante la escasez de alimentos y, al mismo tiempo, no distorsionan los mercados mundiales actuales con sobreproducción.

INCREMENTO DEL APOYO ASOCIADO A SEGUROS

A medida que el apoyo de la OCDE a la agricultura pasa de los productos básicos

a las medidas disociadas, los ingresos agrícolas se vuelven más variables y se recurre cada vez más a redes públicas de seguridad en forma de medidas de mitigación del riesgo como seguros de ingresos o contra los fenómenos meteorológicos para proporcionar protección. Si bien en los países de la OCDE existen seguros privados disponibles para la mayoría de los riesgos agrícolas, en algunos casos el apoyo de los seguros públicos tiende a excluir a los seguros privados y puede incentivar actividades de producción más arriesgadas o mayores, lo cual puede producir distorsiones.

A fin de que los planes de seguros públicos no den lugar a distorsiones se deben considerar los fracasos del mercado como acontecimientos altamente impredecibles y poco probables pero muy perjudiciales, que no suelen estar asegurados por el sector privado pero pueden resultar devastadores para los agricultores. Los otros riesgos más “habituales” pueden ser gestionados por el mercado privado y los agricultores, a través de diversos instrumentos como los seguros por índice u otros instrumentos financieros modernos de gestión de riesgo.

ACCESO AL MERCADO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

Las políticas fronterizas que restringen el acceso al mercado por parte de países terceros provocan distorsiones del comercio. Las restricciones de acceso al mercado adoptan la forma de aranceles y de una amplia gama de medidas no arancelarias. Distorsionan el comercio y la producción por sus efectos de protección de los productores rurales. Las exportaciones de los países en desarrollo a los mercados de la OCDE siguen afrontando graves obstáculos a la importación, excepto en el caso de los

países que se benefician de un acceso arancelario preferencial. En los análisis se muestra que las restricciones de acceso al mercado presentan amplias diferencias entre países y menoscaban enormemente la situación de unos 30 países en desarrollo. En los países ricos, se concentran en los sectores de la carne, los productos lácteos, el azúcar y el tabaco. La aplicación de aranceles elevados a productos alimentarios de la zona templada y aranceles bajos a los productos tropicales parece ser un comportamiento habitual en muchos países desarrollados después de la Ronda Uruguay. La progresividad arancelaria sigue siendo considerable y podría tener repercusiones importantes en el crecimiento de la agroindustria de los países en desarrollo. El comercio agrícola de los países en desarrollo podría expandirse considerablemente si los países de la OCDE dieran más acceso a sus mercados y redujeran sus subvenciones a la agricultura nacional y sus aranceles a la importación.

MEDIDAS RELACIONADAS CON LA EXPORTACIÓN

Las subvenciones a la exportación también tienen efectos distorsionadores, ya que proporcionan incentivos a la producción y la exportación de los productos excedentes tiende a traducirse en una baja de los precios mundiales. Con el tiempo, el efecto combinado de las subvenciones a la exportación y el apoyo interno de los países de la OCDE a estos productos puede haber contribuido al descenso de la producción de los países importadores, a la mayor dependencia del incremento de las importaciones y a la modificación de los patrones de consumo.

Los créditos a la exportación permiten a los compradores extranjeros aplazar sus pagos en condiciones más favorables que las que ofrecen las instituciones financieras. Una justificación para emplear estos créditos es que el país receptor acuse dificultades de liquidez, en cuyo caso el recurso al crédito quizás potencie el comercio más que distorsionarlo. En la práctica los países

más pobres parecen haber recibido sólo una pequeña parte de los créditos a la exportación disponibles.

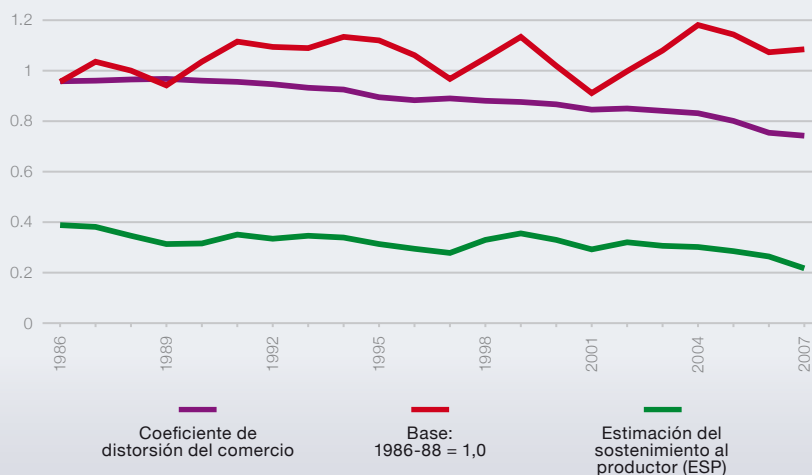
La ayuda alimentaria también puede distorsionar el comercio cuando no hay "adicionalidad del consumo". La ayuda alimentaria de emergencia supone plena adicionalidad, ya que sus beneficiarios no tienen acceso en absoluto a los alimentos adicionales que necesitan. En el caso de la ayuda alimentaria no relacionada con emergencias el grado de adicionalidad es variable y también varía, en consecuencia, su posible efecto distorsionador.

APOYO A LA AGRICULTURA DURANTE EL DESARROLLO

En los países en desarrollo, las políticas agrícolas se han orientado principalmente hacia la meta de acelerar la transición desde estructuras agrícolas de bajos ingresos y economías rurales a economías más desarrolladas basadas en la industria. En las fases iniciales de esta transición, las políticas adoptadas se proponen generalmente mantener los precios de los alimentos y, con ello, los salarios bajos. El efecto global de dichas políticas, medido por las tasas nominales de asistencia, ha sido principalmente la fiscalización de los productores agrícolas (es decir, en tasas de asistencia negativas) (Figura 2). En líneas generales los sectores agrícolas de numerosos países en desarrollo han afrontado un sesgo negativo de las políticas, índices de crecimiento reducidos y una elevada incidencia de la pobreza, y han determinado a su vez una mayor dependencia de las importaciones de alimentos.

En fases posteriores de la transición, es decir, cuando aumentan los ingresos medios (habitualmente con unos ingresos per cápita de 8 000 USD o más) y

Figura 1: Apoyo agrícola de la OCDE 1986-2007



Fuente: FAO



DATOS BÁSICOS

► El valor monetario del apoyo que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) presta a la agricultura se ha mantenido relativamente estable a lo largo del tiempo, a pesar de las reformas periódicas desde el inicio de la Ronda Uruguay. De acuerdo con la OCDE, entre 1986-87 y 2005-07 la relación entre el apoyo al productor y el valor de la producción cayó del 40 al 29 %. Como consecuencia, el coeficiente global de

distorsión del comercio correspondiente al apoyo agrícola de la OCDE descendió de 0,96 en 1986 a 0,74 en 2007 (Figura 1).

- El entorno global en que operan las políticas de apoyo de la OCDE ha cambiado a lo largo del tiempo, pasando de un exceso de oferta endémico y precios reales de los productos básicos en descenso a precios en alza a pesar del menor crecimiento de la demanda.
- Se estima que el aumento de la demanda de bioenergía ha constituido un 30 % del incremento de la media ponderada de los precios de los cereales entre 2000 y 2007. Si bien los precios de

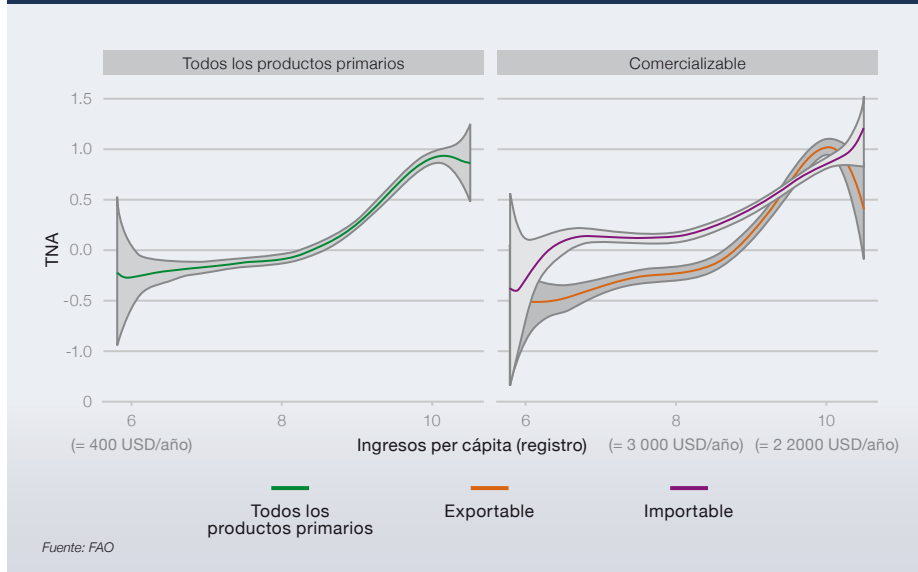
disminuye la proporción de agricultores empleados, las políticas de apoyo a la agricultura en los países en desarrollo se convierten en positivas, con tasas nominales de asistencia que aumentan a medida que disminuye el porcentaje de la economía correspondiente a la agricultura y ascienden los ingresos medios agrícolas y totales (Figura 2).

En todo caso, hoy existe un consenso cada vez mayor en el sentido de que el crecimiento agrícola es la clave de la expansión de toda la economía. Hay pruebas empíricas de que el incremento del PIB que se deriva de la agricultura resulta más eficaz para aliviar la pobreza que el determinado por los sectores no agrícolas. Esto ha estimulado un giro de las políticas hacia el apoyo a la agricultura, especialmente en pequeñas explotaciones, y las actividades conexas. Un ejemplo de ello es la Iniciativa de L'Aquila sobre la Seguridad Alimentaria Mundial del G8 (julio de 2009).

POLÍTICAS COMERCIALES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Las políticas comerciales de los países en desarrollo engloban desde aranceles muy bajos, aplicados en países con menores ingresos, hasta los aranceles medios y más elevados que imponen algunos países en desarrollo de ingresos medios. Es necesario que las políticas comerciales complementen las políticas y estrategias de inversión nacionales. En este sentido el espacio político, por ejemplo en forma de flexibilidad en las normativas fronterizas mediante la aplicación de disposiciones sobre productos especiales que contemplen "desfases de desarrollo", debe justificarse por su capacidad de brindar apoyo a las inversiones nacionales o a los pequeños agricultores.

Figura 2. Tasa nominal de asistencia media de los productores agrícolas como función de los ingresos per cápita del país



Muchos países en desarrollo han adoptado importantes reformas económicas desde la década de 1980, como la eliminación gradual de los impuestos de exportación agrícola, la reducción de la protección a la manufactura y la aceptación de que los mercados determinen el valor de su moneda. No obstante, en muchos sectores agrícolas siguen siendo importantes las distorsiones de los mercados de productos y especialmente de factores productivos. La política comercial debe integrarse de manera tal que contribuya a la realización de los objetivos fundamentales de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible en beneficio de la población pobre y aquejada por la inseguridad alimentaria. Debería fomentar el crecimiento sostenible, promover el desarrollo humano y asegurar una adecuada ordenación de los recursos naturales así como la protección del medio ambiente.

SUBVENCIONES A LOS INSUMOS

Si se aplican con eficacia, las subvenciones

a los insumos podrían desempeñar una función importante en el desarrollo agrícola y estimular la producción de alimentos, así como incrementar los ingresos agrícolas y mejorar la seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, existen riesgos relacionados, por ejemplo, con subvenciones de concepción costosa e ineficaz o con la disponibilidad de recursos escasos para su aplicación. En función de las condiciones locales, las subvenciones a los insumos son más eficaces para potenciar la producción e inducir efectos multiplicadores del crecimiento de los alimentos básicos, especialmente en los países con mercados incompletos o inexistentes, y pueden requerir políticas de inversión complementarias. En el pasado las subvenciones a los insumos acusaron deficiencias en cuanto a su concepción y aplicación en algunas regiones; quizás deba hacerse más hincapié en el desarrollo de las infraestructuras para el suministro de insumos y la accesibilidad de estos como parte de la estrategia de inversión a largo plazo.

los productos alimentarios han descendido con respecto a su nivel máximo de 2008, se prevé que seguirán siendo elevados en relación con las referencias históricas.

- ▶ Los países y hogares en desarrollo no se ven afectados de modo uniforme por las distorsiones comerciales derivadas de las políticas de la OCDE; esto obedece a las preferencias comerciales por ciertos países y a las diferencias entre países, así como entre distintos tipos de hogares (rurales, urbanos) dentro del mismo país, en la situación respecto de la importación o la exportación.

- ▶ En el caso de los países en desarrollo el descenso de las inversiones agrícolas durante dos decenios, provocado en parte por los precios bajos, sumado a la supresión de servicios de apoyo (crédito, comercialización, insumos y otros) ha tenido repercusiones negativas en el crecimiento agrícola e incluso, a veces, la franca reducción de la producción, los rendimientos y la calidad. Esto ha determinado bruscas reducciones de los ingresos agrícolas y un aumento de la pobreza rural.

REDES DE SEGURIDAD PARA LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES

La agricultura de los países en desarrollo se encuentra mucho más expuesta a múltiples riesgos naturales y de mercado. Ante la ausencia de otros instrumentos y redes de seguridad, gran parte de la capacidad de ahorro de los pequeños productores de países en desarrollo se invierte en autoseguros. Además, con frecuencia se ven atrapados en actividades productivas de baja rentabilidad y bajo riesgo. Las políticas destinadas a reducir los riesgos que afrontan los agricultores de bajos ingresos y ayudan a dichos productores a hacer frente a las situaciones negativas pueden ser fundamentales para desatar su propio potencial de ahorro y sacarlos de la trampa de la pobreza. Además, las políticas públicas también deben incluir redes de seguridad que hagan frente a las amenazas para la seguridad alimentaria y nutricional, así como pagos a los agricultores por los servicios ambientales. Las redes de seguridad basadas en el mercado, incluidos los seguros por índice, pueden resultar útiles como complemento de otras medidas de apoyo nacionales pertinentes. Como ejemplos de medidas de reducción de los riesgos relacionados con los ingresos, los precios y la incertidumbre cabe mencionar la inversión en infraestructuras informativas para habilitar mercados de seguros, sistemas de información del mercado para mejorar su transparencia y facilitar el intercambio, leyes y marcos jurídicos claros y estables así como redes de seguridad y seguros contra la pérdida de cosechas, la sequía y otras catástrofes.

GESTIÓN DE LAS CRISIS ALIMENTARIAS MUNDIALES

Los acontecimientos recientes sugieren la necesidad de establecer mecanismos mundiales de protección contra las

crisis alimentarias provocadas por crisis económicas. Una posibilidad podría consistir en un sistema de respuesta rápida destinado a revitalizar la producción alimentaria especialmente en los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos, sobre la base de los mecanismos ya establecidos para responder ante catástrofes naturales o situaciones de conflicto. Otro mecanismo podría abordar el problema de la financiación insuficiente del comercio otorgada a la importación en períodos de precios alimentarios elevados. Se necesitan estrategias e instituciones que aseguren a todos los países que son importadores netos de alimentos un adecuado acceso al suministro en los momentos de crisis.

CUESTIONES QUE DEBEN TENERSE EN CUENTA EN RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS

Un desafío fundamental al que se enfrentan los responsables de las políticas es cómo configurar y concebir el apoyo a los agricultores de los países desarrollados y en vías de desarrollo para satisfacer sus objetivos nacionales concretos sin afectar a los agricultores de países terceros y, al mismo tiempo, fomentar un suministro alimentario idóneo y la seguridad alimentaria en el plano mundial así como reducir al mínimo las distorsiones del comercio y los mercados.

- ▶ ¿Qué tipos de medidas de apoyo pueden adoptarse para asegurar que los agricultores sigan dedicándose a actividades rurales y para fomentar su productividad y producción agrícolas a fin de responder a los desafíos futuros de la economía alimentaria? ¿Qué formas de apoyo no distorsionador pueden ser apropiadas en los países en desarrollo y desarrollados? ¿Los pequeños agricultores de los países en desarrollo

necesitan un apoyo específico a corto, medio y largo plazo para aumentar su productividad y su competitividad?

- ▶ ¿La disociación de las políticas de apoyo de la OCDE podría extenderse de forma más uniforme entre los países de la OCDE y para todos los productos básicos agrícolas? ¿Las políticas disociadas pueden vincularse al mantenimiento de “reservas de producción” agrícolas de los países de ingresos elevados?
- ▶ En vista de los niveles continuados de apoyo a los agricultores de los países desarrollados, ¿podrían los países de la OCDE ofrecer financiación compensatoria a los países de bajos ingresos, para inversiones agrícolas o para otras medidas destinadas a potenciar el crecimiento de la agricultura?
- ¿Los países de la OCDE deben limitar los seguros agrícolas con respaldo público para concentrarlos en los riesgos agrícolas más extremos e impredecibles, que provocan la ineficacia del mercado, y dejar que el sector privado se haga cargo de los restantes riesgos?
- ▶ ¿Cuáles pueden ser las características de un fondo de respuesta rápida que ayude a los agricultores de los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos a revitalizar su producción en caso de crisis alimentaria provocada por una crisis económica?
- ▶ ¿Qué tipos de instituciones y arreglos pueden garantizar un acceso adecuado a los países que son importadores netos de alimentos en los momentos de crisis?
- ▶ ¿Es posible elaborar mecanismos para que los pequeños agricultores se beneficien del sistema de contrapartidas de las emisiones de carbono?

Para información adicional:



Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria
Roma 16-18 de noviembre 2009

Secretaría de la CMSA

Oficina del Subdirector General
Departamento de Ordenación de Recursos Naturales
y Medio Ambiente
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia

Tel: (+39) 06 570 53101

Fax: (+39) 06 570 56172

Correo electrónico: wfs2009-secretariat@fao.org

