

UN INFORME DE
INVESTIGACIÓN DE
OXFAM

La política de comercio agrícola en los países en vías de desarrollo durante el despegue económico

Michael Stockbridge



Oxfam

Descargo de responsabilidad

Michael Stockbridge es asesor independiente en Economía Agrícola, Desarrollo Rural, y Gestión de los Recursos Naturales. Este Informe de Investigación de Oxfam se ha escrito para informar sobre la política de desarrollo en cuestiones de comercio, y como documento de información a incorporar en el futuro Informe de Oxfam sobre la Pobreza actualmente en elaboración. Se publica con el objetivo de compartir generalmente los resultados de la investigación encargada por Oxfam. Las opiniones expresadas en el informe son del autor y no reflejan necesariamente las de Oxfam.

Resumen ejecutivo

El comercio agrícola ha sido siempre uno de los aspectos más delicados del comercio internacional. Durante años, los gobiernos nacionales se han mostrado reacios a abandonar instrumentos de política que les permiten ejercer cierta influencia sobre los precios en sus respectivos países y recabar ingresos para las arcas nacionales.

La justificación de esta intervención estatal en el comercio agrícola que con mayor frecuencia se cita es la seguridad alimentaria, pues si los precios nacionales son excesivamente altos los consumidores pobres no podrán comprar quizás la comida suficiente; si, por contra, no son lo suficientemente altos, los agricultores no producirán lo suficiente. Este argumento sobre seguridad alimentaria tiene mayor peso en unos países (por ejemplo, países en vías de desarrollo con una precaria situación alimentaria) que en otros (por ejemplo, países desarrollados altamente urbanizados).

El presente estudio analiza brevemente las políticas agrarias y de comercio en seis países en vías de desarrollo, cada uno de los cuales ha disfrutado de unas tasas de crecimiento económico y desarrollo excepcionalmente altas. Estos países son Corea del Sur, Malasia, Indonesia, Vietnam, Chile y Botswana. Las experiencias vividas en cada uno de ellos pueden ayudar a esclarecer en parte el grado en que los gobiernos nacionales deben mantener su potestad de intervenir en el comercio, y no dejar de lado dicha potestad en favor de la liberalización de los mercados.

Objetivos generales de la política agraria

La agricultura jugó un importante papel en la economía de todos estos países con anterioridad a su despegue económico, contribuyendo tanto al PIB como a la creación de empleo. Chile es la única excepción, ya que el proceso de urbanización e industrialización en el país comenzó mucho antes que en otros países en desarrollo.

Un aspecto de la agricultura común a los países asiáticos es la importancia crítica del arroz, cultivado en su mayor parte por pequeños agricultores y prioridad, por tanto, para los encargados de elaborar políticas sobre seguridad alimentaria y reducción de la pobreza. En Botswana, el sorgo y el maíz son de una importancia parecida, mientras que en Chile el cultivo más importante es el trigo.

A la hora de aplicar políticas comerciales y demás políticas con efectos sobre los precios, estos seis países hubieron de sopesar el bienestar de los productores frente al de los consumidores, y los seis afrontaron el problema de formas distintas. Corea del Sur puso a los consumidores por encima de los productores; en Malasia e Indonesia las políticas han tendido a favorecer a los productores de arroz; el gobierno de Vietnam, aunque de forma tardía, acabó por favorecer a los productores de arroz, eliminando las restricciones a las exportaciones; el crecimiento económico en Chile coincidió con la liberalización del comercio tanto interno como externo, lo que sirvió para eliminar el sesgo en contra de la agricultura; como importador neto de alimentos, Botswana mantuvo el control sobre los precios domésticos de los alimentos mediante la aplicación de un sistema liberal de importaciones, utilizando al mismo tiempo los ingresos derivados de las exportaciones de diamantes para financiar elevados subsidios agrarios que ayudaron a mantener los precios a los productores muy por encima del nivel de precios en el mercado libre.

No se debe olvidar la importancia de la estabilidad política para el crecimiento económico, así como la importancia de la estabilidad de los precios de los alimentos y de la agricultura para conseguir la estabilidad política. Es necesario tener en cuenta esta realidad para comprender verdaderamente la política agraria en la mayoría de los países estudiados, especialmente en los países asiáticos.

Instrumentos clave de política

Han sido muchos los instrumentos de política empleados. En el sector de los alimentos básicos, los países asiáticos importadores de alimentos utilizaron monopolios estatales de comercio (Malasia e Indonesia) y licencias de importación y cuotas (Corea del Sur). Los aranceles apenas hicieron acto de presencia. Los demás países importadores de alimentos o bien permitieron la entrada de alimentos libres de aranceles (Botswana) o impusieron tarifas variables para estabilizar los precios domésticos (Chile). Los países exportadores de alimentos (Vietnam y Chile de nuevo) eliminaron casi por completo las restricciones a las exportaciones, aunque ambos países habían impuesto significativas cargas comerciales con anterioridad. En Botswana, una junta de mercado estatal monopolizó las exportaciones de carne de vaca, mientras que en Malasia las exportaciones eran realizadas por el sector privado sujetas únicamente al pago de impuestos.

En todos los países estudiados, con excepción de Chile, las intervenciones en los mercados domésticos normalmente corrían a cargo de juntas de mercado estatales que compraban para mantener un precio mínimo garantizado para los productores y vendían para evitar que los precios a los consumidores aumentaran por encima de un límite máximo fijado por el gobierno. Otros instrumentos de política importantes son subvenciones mediante ayudas y créditos, así como la inversión por parte del sector público en la infraestructura rural y en investigación y expansión agrícola.

La reducción de la volatilidad de precios, especialmente del arroz, fue uno de los objetivos clave de la acción estatal. Sin esta intervención, tanto consumidores como productores (y en particular los más pobres) quedarían desprotegidos ante los picos (consumidores) y las depresiones (productores) en las oscilaciones de precios en los mercados internacionales. La estabilidad en los precios, junto con las subvenciones mediante ayudas y créditos, aportaron a los agricultores la confianza y los incentivos necesarios para invertir en las nuevas y más productivas tecnologías de la Revolución Verde.

Impactos de distribución

En los países asiáticos y en Botswana la pequeña agricultura produce la mayor parte de los alimentos básicos. El apoyo del gobierno a este sector ha favorecido a los pequeños productores, aunque en Vietnam los beneficios únicamente se materializaron plenamente cuando el gobierno eliminó las restricciones a las exportaciones de arroz. En algunos países (Corea, Malasia y Botswana) parece claro que los estados utilizaron los instrumentos de política agraria con el fin de repartir recursos desde los sectores más prósperos de la economía a grupos vulnerables del sector rural (es decir, los pequeños agricultores en el sector de los alimentos básicos). En Chile la situación es algo distinta. La producción agraria proviene de fincas de mayor extensión que en los demás países estudiados. Por tanto, muchos de los beneficios directos de la liberalización agrícola y el aumento en las exportaciones han ido a parar a manos de estos grandes terratenientes, dejando de lado a los pequeños productores rurales.

Lecciones para otros países en desarrollo

¿Qué pueden aprender otros países en desarrollo de los países estudiados? Siempre hay que tener cuidado a la hora de trasladar lo aprendido a otros países: en los países asiáticos, por ejemplo, el arroz es el cultivo idóneo, pero las condiciones en África no se prestan a la agricultura de riego. No obstante, resulta evidente que las políticas seguidas por algunos de los países estudiados (Indonesia, Malasia y Corea) en la época de su despegue económico no se ajustan a la liberalización comercial que en la actualidad está siendo fomentada por la OMC y las instituciones financieras internacionales.

Dadas las limitaciones impuestas por la OMC sobre determinados instrumentos de política como los subsidios y las cuotas, los aranceles han cobrado, y seguirán teniendo por mucho tiempo, mucha mayor importancia como instrumento de política que en el pasado. Parece que se permitirá a los países en desarrollo mayor flexibilidad en la utilización de aranceles sobre 'productos especiales'. El número de productos básicos susceptibles de ser designados como 'especiales' y el trato que se otorgará a los mismos es, evidentemente, un aspecto importante de las negociaciones en la Ronda de Doha.

La política internacional con que se encuentran hoy los países en desarrollo es muy distinta de aquella que prevalecía cuando empezaban a despegar las economías de los países estudiados. La flexibilidad en cuanto a política comercial es mucho más limitada hoy que hace 30 ó 40 años. Las estrategias de desarrollo en favor de los pequeños productores adoptadas por los países asiáticos objeto de estudio se sostenían en la utilización por parte del gobierno de instrumentos de política comercial para controlar los precios domésticos (garantizando unos precios mínimos para los agricultores y fijando máximos para los consumidores). Si los países menos desarrollados han de aplicar estrategias parecidas hoy necesitarán una flexibilidad razonable en la aplicación de impuestos y aranceles, pues carecen de los muchos instrumentos de que disponían los estados con anterioridad a la Ronda de Uruguay.

El actual clima de liberalización parece alentar el tipo de estrategias empleadas por Chile, Botswana y, más recientemente, Vietnam. Sin embargo, los países en desarrollo que quieran emplear las estrategias de desarrollo agrícola seguidas por Corea, Malasia e Indonesia en décadas anteriores necesitarán mucha mayor capacidad de maniobra política que el actual clima de liberalización parece dispuesto a conceder.

© Oxfam GB Julio 2006

Oxfam GB es miembro de Oxfam Internacional, organización caritativa registrada con número 202918.

Este documento fue escrito por Michael Stockbridge, asesor independiente en Economía Agrícola, Desarrollo Rural, y Gestión de los Recursos Naturales. Oxfam GB quiere dar reconocimiento al apoyo prestado por Duncan Green, Juan Cheaz, Craig Castro, Ashvin Daval, Francis Perez y Steve Price-Thomas en su elaboración. Forma parte de una serie de documentos redactados para informar a los debates públicos en materia de desarrollo y cuestiones de política humanitaria.

El texto puede ser utilizado libremente en campañas, así como en el ámbito educativo y de la investigación siempre que se indique la fuente de forma completa. El titular de copyright requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en cualquier otra circunstancia, o para su uso en otras publicaciones, o para su traducción o adaptación, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de honorarios.

Para recibir más información sobre las cuestiones planteadas en este documento mandar un correo electrónico a enquiries@oxfam.org.uk o ir a www.oxfam.org