

Apoyo a Sectores Agropecuarios

Jorge Alejandro DelaVega Lozano

Se han elaborado diversos indicadores para medir la ayuda a los productores en los sectores agropecuarios. Los dos más citados son la Medida Global de Ayuda (MGA) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y la Estimación de la Ayuda a los Productores (EAP) de la OCDE. Aunque ambos indicadores adoptan un enfoque bastante similar, existen algunas diferencias metodológicas entre ellos, porque fueron elaborados con diferentes finalidades.

La MGA es el instrumento básico del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC para el compromiso jurídico de reducir la ayuda interna, mientras que la finalidad del EAP es realizar el seguimiento y evaluación de los progresos en la reforma de las políticas agrarias.

Los componentes principales de la MGA son:

- El sostenimiento de los precios del mercado, determinado por la diferencia entre el precio mundial de referencia fijo, y el precio interno administrado (que puede no ser el mismo que el precio actual del mercado interno).
- La cuantía de los gastos presupuestarios destinados a las políticas de ayuda interna que distorsionan el comercio.

La EAP de la OCDE indica sobre las transferencias monetarias anuales a los productores agropecuarios, derivadas de las medidas políticas que:

- Mantienen diferencia entre precios internos y precios en la frontera del país (sostenimiento del precio del mercado).
- Otorgan pagos a los productores agropecuarios, sobre la base de criterios tales como la cantidad producida de un producto; la cuantía de insumos utilizados; el número de animales criados; la superficie cultivada, y la renta ó ingresos recibidos por los agricultores.

Al igual que la MGA, la EAP incluye un diferencial de precios, así como el monto de los gastos presupuestarios de los gobiernos, pero las distinciones principales son las siguientes:

- En la EAP el sostenimiento de los precios del mercado se mide en la explotación agropecuaria, utilizando datos de los precios reales al productor, y en frontera, para productos de un determinado año, mientras que en la MGA se calcula mediante la diferencia entre el precio de sostenimiento interno administrado y un precio mundial de referencia fijo en función de un período de base histórico.
- La EAP comprende todas las transferencias a los productores derivadas de las políticas agropecuarias, mientras que la MGA comprende sólo las políticas internas [OMC: compartimiento ámbar], y excluye las políticas que limitan la producción [compartimiento azul], así como las que distorsionan el comercio en grado mínimo [compartimiento verde], y el nivel *de minimis* en políticas que distorsionan el comercio.

El resultado final es que las tendencias de los dos indicadores son muy diferentes. Mientras que las MGA han disminuido sensiblemente, las EAP se han mantenido relativamente estables. La EAP se ha reducido como porcentaje del valor de la producción agrícola en los países de la OCDE, pero en términos monetarios la EAP ha aumentado. En cambio, la MGA para todos los miembros de la OMC se ha visto reducida.

Ayuda Alimentaria

La ayuda alimentaria se distribuye de maneras que pueden desplazar a las importaciones comerciales en diferentes niveles. La ayuda alimentaria puede clasificarse en «ayuda urgente» y «ayuda no urgente», con diversas subdivisiones dentro de esta última categoría. La opinión de que no debería haber restricciones a la *ayuda alimentaria de urgencia* cuenta con un amplio apoyo, dado que cualquier desplazamiento del comercio o cualquier distorsión del mercado internacional que resultara de ella sería probablemente mínimo. La ayuda alimentaria de urgencia representa entre el 60% y 70% del total de la ayuda alimentaria distribuida.

En el caso de *la ayuda alimentaria no urgente*, hay discrepancias en cuanto a los efectos de los diferentes mecanismos, tanto de compra como de distribución. La ayuda alimentaria no urgente puede dividirse en *ayuda alimentaria selectiva*, que se entrega a los destinatarios en forma de alimentos (por ejemplo, alimentos por trabajo ó programas de almuerzos escolares) y, *ayuda alimentaria monetizada*, de productos que se venden en mercados locales y, el dinero obtenido de las ventas, se usa para financiar proyectos de desarrollo.

Para medir la repercusión de la ayuda alimentaria en los mercados se utiliza el concepto de *adicionalidad*. En este sentido se dice que la ayuda alimentaria es adicional cuando se concede a personas que de otro modo no habrían consumido la cantidad equivalente de alimentos, debido a su imposibilidad de acceder a éstos por otros medios.

Evidentemente, la ayuda alimentaria de urgencia debería estar lo más cerca posible de ser *totalmente adicional al consumo*, ya que por definición los destinatarios se encuentran en situación que no les permite tener acceso a otras fuentes de alimentos. La ayuda alimentaria verdaderamente adicional, no tendría efectos de distorsión en la producción ni en el comercio. Aunque hay escasas estimaciones empíricas sobre la adicionalidad de la *ayuda alimentaria monetizada*, es probable que sea menor que en el caso de la *ayuda alimentaria selectiva*, y dependerá de cómo se distribuya. La utilización de los fondos generados, y el hecho de que estos fondos promuevan la demanda o la oferta (es decir, que se utilicen para aumentar el consumo directo o para financiar proyectos agrícolas que promuevan la oferta), contribuirá a determinar el alcance de la *adicionalidad*.

Competencia en las Exportaciones

En la OMC los acuerdos se han elaborado por lo general sobre la base de normas sencillas, y no de resultados de modelos complejos. Es decir, la medición de la equivalencia es teóricamente posible, pero en la práctica es necesario un análisis complejo para determinar efectos relacionados a los diversos componentes de la competencia en las exportaciones. Un método general para elaborar normas consistiría en agrupar actividades de acuerdo con su probabilidad de influir en las corrientes comerciales, y no sobre la base de su equivalencia en precio. Los efectos de la combinación de medidas podrían ser más importantes que los de cada una de ellas por separado.

Acceso a los Mercados

Las disposiciones del Acuerdo sobre Agricultura en relación con el acceso a los mercados, son sumamente complejas, debido a la gran variedad de obstáculos impuestos a la agricultura antes de las negociaciones, y a la imposición de normas a otras formas de ayuda agropecuaria para acceder a los mercados. Muchas políticas agrícolas y subvenciones nacionales a la exportación no podrían funcionar sin las restricciones de acceso a los mercados.

Cuando un país está abierto a las importaciones, existe un límite natural en los niveles de ayuda que puede conceder a sus propios productores agropecuarios, porque productores en sectores agropecuarios de otros países estarían aumentando rápidamente sus exportaciones y recibiendo indirectamente una parte de la ayuda. Los Estados Unidos de Norteamérica tuvieron ya esta experiencia en los primeros años de su Acuerdo de Libre Comercio con Canadá, cuando sus intentos para elevar el precio interno de la cebada mediante subsidio a la exportación, tropezaron con un rápido aumento en las importaciones de este cereal procedente de Canadá (Haley).

Antes de la Ronda Uruguay se aplicaba a los productos agropecuarios una gran variedad de aranceles y obstáculos no arancelarios para controlar importaciones. La eliminación de obstáculos no arancelarios fue uno de los objetivos principales en las negociaciones de la Ronda Uruguay, porque esos obstáculos tienden a distorsionar los mercados y son menos transparentes que los aranceles equivalentes.

A diferencia de los aranceles, los obstáculos no arancelarios dificultan la transmisión de las señales de los precios entre mercado mundial y mercados internos. Esto impide el reajuste de la oferta y la demanda internas en respuesta a la situación del mercado mundial y, hace que la carga de la estabilización en los mercados internos recaiga en los mercados mundiales, es decir, en los países que no utilizan tales medidas.

Los aranceles, por el contrario, permiten que las señales de los precios se transmitan más fácilmente al mercado mundial y a los mercados internos, reduciendo así la distorsión de los precios mundiales. El objetivo que ha sido declarado consiste en reducir niveles de protección y de distorsión del comercio que se genera por la protección. Sin embargo, en este sentido, cabe sostener que, algunos de los nuevos mecanismos para reducir los niveles de protección se constituyeron en obstáculos no arancelarios.

En las negociaciones de la Ronda Uruguay, los países desarrollados acordaron convertir sus obstáculos no arancelarios en aranceles equivalentes, mientras que a los países en desarrollo se les ofreció la posibilidad de limitarse a sustituir sus obstáculos no arancelarios y sus aranceles no consolidados por aranceles consolidados. Los aranceles resultantes se redujeron tomando como base un promedio aritmético no ponderado.

Reducciones Arancelarias

Una de las razones por las que las reducciones arancelarias preocupan a muchos países en desarrollo es porque estas pueden tener efectos desfavorables en la recaudación tributaria. En más de 25 países en desarrollo, los ingresos arancelarios representan en ocasiones más del 30% del total de lo que recauda el gobierno por concepto de impuestos, mientras que en los países desarrollados, los ingresos arancelarios suelen representar menos del 2% de la recaudación tributaria total. Esto implica que las reducciones arancelarias han de ir acompañadas de reformas en el sistema tributario general, para evitar déficit fiscal ó reducción del gasto público (Ebrill, Stotsky y Gropp). El hecho de que las estructuras arancelarias de países desarrollados protejan más los productos elaborados que los productos primarios, se considera como un obstáculo para el desarrollo industrial y económico de los países en desarrollo (FAO, 2004).

Gobiernos

Los gobiernos en países desarrollados principalmente, intervienen desde hace tiempo en los mercados alimentarios y agropecuarios y, aún cuando sus objetivos e instrumentos normativos se han modificado en el curso del tiempo, siguen considerando a los sectores agropecuario y alimentario como una esfera de vital importancia para la que es necesario establecer políticas.

Aún cuando muchos países han formulado sus programas nacionales de ayuda al sector agropecuario estableciendo formas de ayuda que causen menos distorsión en los mercados, el nivel global de la ayuda sigue siendo alto, especialmente en los países desarrollados. Las formas de ayuda interna actualmente exentas y desconectadas de la producción, siguen siendo objeto de debate. Las nuevas disciplinas relacionadas con la ayuda alimentaria deberían tomar en cuenta, por un lado, los posibles efectos de desplazamiento del mercado y, por otro, su función humanitaria. Los aranceles excesivamente altos, y la progresividad arancelaria, crean graves distorsiones que obstaculizan los esfuerzos de productores agropecuarios de países en desarrollo que desean participar en mercados de productos elaborados cuya demanda se incrementa cada día. Muchos países en desarrollo se resistirán a reducir sus aranceles mientras sus productores agropecuarios deban competir con producción subsidiada de otros países.

Soberanía Alimentaria

La soberanía alimentaria es el derecho de cada país a definir sus políticas agropecuarias y alimentarias; a proteger y reglamentar la producción agropecuaria nacional y el comercio interno para alcanzar objetivos de desarrollo sostenibles; a decidir en qué medida quieren ser autosuficientes; a impedir que sus mercados se vean inundados por productos de otros países que los vuelcan al mercado internacional mediante la práctica del "dumping". La soberanía alimentaria no niega el comercio, más bien defiende la opción de formular políticas y prácticas comerciales que puedan atender mejor los derechos de la población a disponer de métodos y productos inocuos, nutritivos y ecológicamente sostenibles. No se debe conceder primacía al comercio internacional por encima de metas sociales, ambientales, y de desarrollo a nivel nacional o local. Es imperativo dar prioridad a la producción de subsistencia culturalmente apropiada de alimentos sanos, nutritivos, de buena calidad y a precios razonables, para el mercado interno y los mercados sub-regionales y regionales. La liberalización actual del comercio que deja en manos de las fuerzas del mercado y de poderosas empresas transnacionales las decisiones acerca de qué alimentos deben producirse y comercializarse, y de qué manera, evita el cumplimiento de importantísimas metas sociales. (FAO: "El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación" 2005).

El comercio de alimentos puede desempeñar un papel positivo, por ejemplo en tiempos de inseguridad alimentaria regional, y en caso de productos que sólo puedan cultivarse en determinados lugares del planeta, ó para el intercambio de productos por su calidad. Aún así, las reglas de comercio deben siempre respetar principio de precaución en todas las políticas a todos los niveles, reconocer los procesos democráticos y participativos en la toma de decisiones, y la primacía de la soberanía alimentaria de los países, por encima de los imperativos del comercio internacional.

Fomento a las Exportaciones

Algunas políticas de fomento a las exportaciones de productos agropecuarios, han dado origen a precios de mercado mucho menores que los costos reales de producción. Esto alienta y perpetúa la práctica del dumping. Los efectos adversos de esas políticas y prácticas, se revelan cada vez con mayor claridad, y conducen a la desaparición de la agricultura familiar, y de las comunidades de pescadores en pequeña escala, tanto en el norte como en el sur del planeta. De este modo, la pobreza aumenta, especialmente en zonas rurales; los suelos y el agua están contaminados y degradados; y han habido pérdidas irreparables en la diversidad biológica, así como destrucción del hábitat.

No Existe un «Mercado Mundial» de Productos Agropecuarios

El llamado «mercado mundial» de productos agropecuarios en realidad no existe. Lo que existe, ante todo, es el comercio internacional de excedentes de cereales, productos lácteos y cárnicos, volcados al mercado internacional. Hoy en día, el comercio internacional de productos agropecuarios compromete solamente a un 10% del total de la producción agropecuaria mundial, mientras que los denominados «precios del mercado mundial» son sumamente inestables y no guardan relación alguna con los costos de producción.

La mayor parte de los subsidios agropecuarios y pesqueros en países ricos son, en realidad, subsidios a la industria agroalimentaria, a las grandes empresas mercantiles, a las cadenas minoristas, y a una pequeña parte de los mayores productores. Estas políticas llevan como resultado el descrédito de los subsidios al sector agropecuario en general, lo cual afecta de manera muy negativa la posibilidad de mantener apoyos financieros públicos, tan necesarios para los productores agropecuarios.

Los productores agropecuarios en países importadores, deben mantener y ejercer su derecho a detener importaciones para proteger la producción interna y a los consumidores. Este principio debe también aplicarse a productos cuya calidad e inocuidad no sean seguras, como por ejemplo en el caso de organismos modificados genéticamente.

El «Libre» Comercio con Competencia «Justa» es una Ilusión

El «libre» comercio con competencia «justa» es una ilusión. Productores y mercados agropecuarios requieren intervención del Estado para funcionar en forma socialmente correcta. En este sentido, cabe mencionar que, cuando se pone fin a la intervención estatal, eliminando, uno por uno, los instrumentos de la política agropecuaria, se perpetúa una situación de reestructuración destructiva en el sector agropecuario, en la que son expulsados millones de campesinos y campesinas, dejándolos sin medios para ganarse la vida. Regiones y países enteros se quedan sin producción alimentaria y, la población campesina emigra a las ciudades y a otros países en busca de trabajo. Esto, sin mencionar la enorme pérdida en la diversidad y variedades de alimentos locales, experiencia campesina, y biodiversidad agrícola.

Productores en América, Europa, Asia y África

La siguiente contribución recoge las consideraciones planteadas, y el resultado de los debates celebrados el 2 y 3 de febrero de 2005, cuando representantes de organizaciones de campesinos y productores agropecuarios de América, Europa, Asia y África se reunieron por invitación de la *Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest* (Red de Organizaciones de Campesinos y Productores Agrarios del África Occidental) (ROPPA), y del Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux (Consejo Nacional de Concertación y de Cooperación Rural del Senegal) (CNCR), con la finalidad de preparar su contribución al Foro Agrícola de Dakar sobre la brecha agrícola mundial:

“... En general se concuerda en que las políticas neoliberales, y la visión dogmática que han caracterizado los modelos de desarrollo de los 20 últimos años, han ignorado las misiones básicas de la agricultura, relativas a la seguridad alimentaria, el equilibrio social (creación de empleos, limitación del éxodo rural, acceso a la tierra, agricultura campesina o familiar, expansión de las zonas rurales, etc.) y el medio ambiente (calidad del suelo, erosión, agua). Además, han hecho caso omiso de las imperfecciones de los mercados mundiales. Como resultado, se han producido crisis, y la brecha se ha agrandado aún más. La prioridad asignada a las exportaciones ha provocado la caída de los precios mundiales y el deterioro de las relaciones de intercambio, sin reportar beneficio alguno a los consumidores. También ha contribuido a la ruina y la desaparición de numerosas fincas familiares en las zonas meridionales y septentrionales. Cada día aumenta el número de campesinos que carecen de tierras o de acceso a medios de producción o financiación. Las soluciones propuestas por los participantes en el Foro pueden sintetizarse de la manera siguiente:

1. Volver a asignar prioridad a las misiones básicas de la agricultura. Esto supone, en particular, el respeto de los siguientes derechos:

- Soberanía alimentaria;*
- Protección efectiva contra las importaciones;*
- Acceso a medios de producción: agua, tierra, semillas, financiación.*

2. Estabilizar los precios agrícolas mundiales a un costo remunerativo para todos los agricultores mediante mecanismos de reglamentación y de control de la oferta. Es necesario dar prioridad a los mercados de productos tropicales.

3. Establecer una moratoria a las negociaciones agrícolas multilaterales y bilaterales (OMC y Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos [EPA]) hasta que consigan cumplir los principios mencionados”. (FAO 2005).

jdelaavegal@hotmail.com