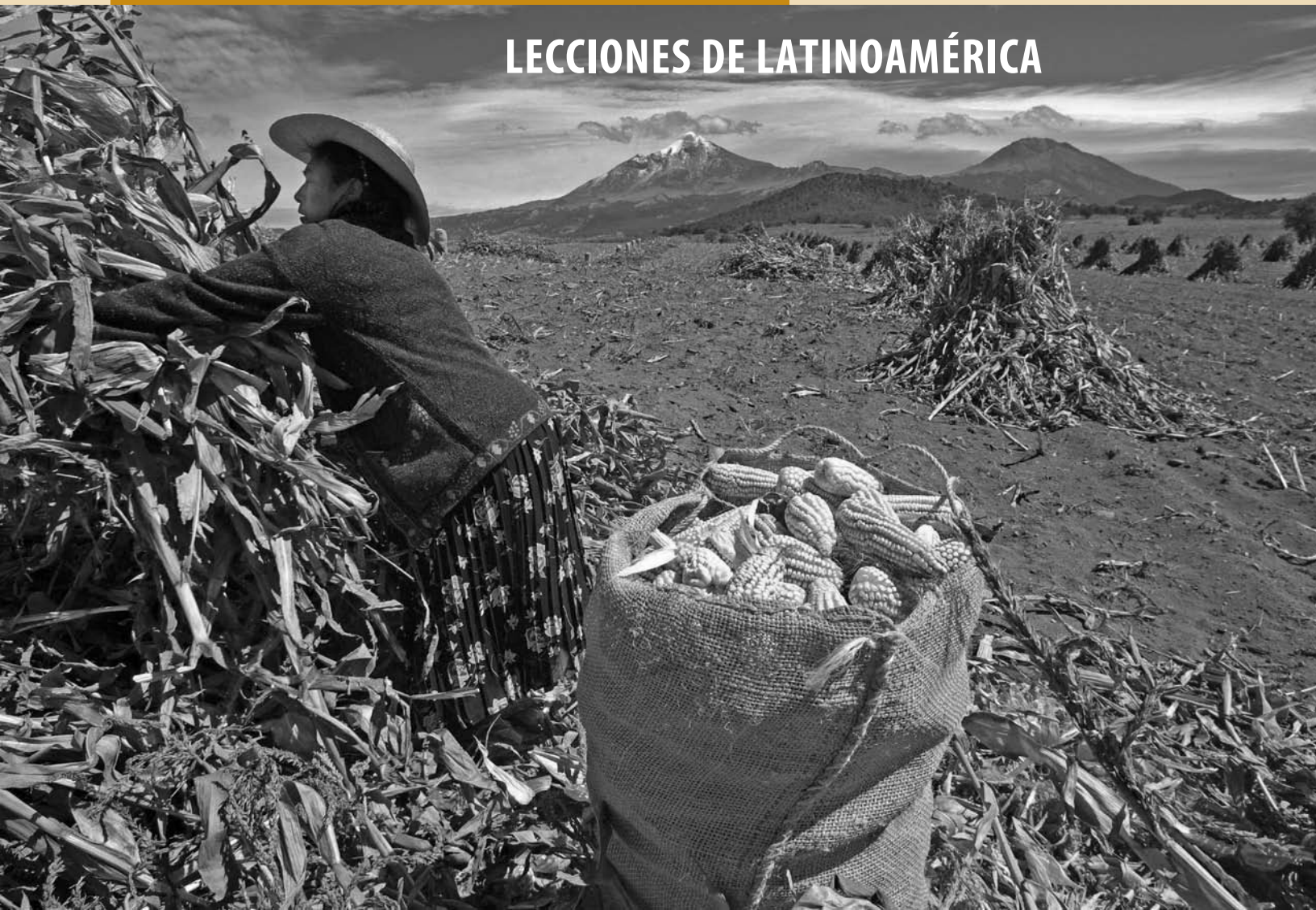


La Promesa y los Peligros de la
**Liberalización del
Comercio Agrícola**

LECCIONES DE LATINOAMÉRICA



por Mamerto Pérez, Sergio Schlesinger y Timothy A.
Wise con el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y
Medio Ambiente en las Américas

Global Development and Environment Institute, Tufts University
Medford, MA 02155
www.gdae.org

Para el informe completo, visite:
<http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/AgricWGReportJuly08.pdf>

Resumen Ejecutivo

La región latinoamericana adoptó las reformas más radicales del mundo en materia de políticas comerciales. Siguiendo los dictámenes del Consenso de Washington, todos los gobiernos de la región fueron abriendo significativamente la economía a la inversión y a la producción extranjera. Evidentemente estas políticas han generado incrementos sustanciales en el comercio agrícola de estos países, incluso en algunos han determinado superávits en la balanza comercial del sector. Pero cabe preguntarse, ¿acaso este fenómeno ha generado un desarrollo rural sostenible?

Esa es la pregunta que este informe busca responder. Basado en trabajos específicos de un selecto grupo de investigadores estadounidenses y latinoamericanos, el documento analiza la promesa de la liberalización del comercio agrícola para los países en desarrollo –crecimiento a través de la expansión de las exportaciones– y sus peligros –la potencial pérdida de medios de vida rurales como las importaciones de alimentos de bajo precio en los mercados domésticos–. Los coordinadores del proyecto, Mamerto Pérez de Bolivia, Sergio Schlesinger de Brasil, y Timothy A. Wise de Estados Unidos, concluyen que la promesa de un desarrollo basado en exportaciones agrícolas es exagerada, mientras que los peligros para los productores de pequeña escala son muy reales.

Este informe ha sido producido por la Oficina de Washington sobre Latinoamérica (WOLA) y la Universidad Tufts a través de su Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas (GDAE). Está basado en siete estudios de caso dirigidos a evaluar los impactos de la liberalización y de las políticas consecuentes, en países específicos de la región latinoamericana. Para evaluar la promesa de la exportación agrícola los investigadores examinaron el boom de la soya en Sudamérica a través de estudios de este sector en Brasil, Argentina, y Bolivia. Para analizar los impactos de la liberalización comercial en la agricultura familiar el proyecto comisionó estudios de caso en El Salvador, Bolivia y Brasil. Finalmente, un estudio en México en el marco de la vigencia del TLCAN, se refiere tanto a la expansión de las exportaciones agrícolas como a los impactos de las crecientes importaciones en la agricultura familiar.

El informe también contiene recomendaciones concretas de políticas para el gobierno de Estados Unidos, las instituciones de financiamiento internacional, y los gobiernos nacionales de la región. Las recomendaciones asumen que se debe adoptar un nuevo enfoque de Latinoamérica, que reconozca los límites de la promesa y los verdaderos peligros de la liberalización del comercio agrícola en países en desarrollo. Estas recomendaciones están basadas en las siguientes seis conclusiones generales del informe, enfocadas en la agricultura familiar y la reducción de la pobreza:

- 1. La agricultura y el desarrollo rural aún tiene importancia económica.** Más del 20% de la población latinoamericana vive todavía en áreas rurales; asimismo, aproximadamente 50 millones de personas del área rural (46% de la población de ese sector) viven bajo la línea de pobreza de \$US 2 al día. Por tanto, el desarrollo sostenible rural para mercados regionales y rurales es un elemento crítico para la reducción de la pobreza.
- 2. La exportación agrícola basada en la expansión del acceso a los mercados globales, no es por sí sola un motor confiable para un desarrollo que beneficie a la población rural.** Las agroindustrias de la soya de Sudamérica son innegables ganadoras de la liberalización global del comercio, pero pocos de sus beneficios se dirigen a las comunidades rurales. Basadas en el uso intensivo de insumos y en la industrialización del monocultivo, a pesar de su creciente producción, han disminuido el empleo y el salario. Además, su expansión agrícola en tierras muy frágiles deja un daño ambiental duradero.
- 3. La agricultura familiar puede ser más productiva y servir como un catalizador para el desarrollo rural integrado y la reducción de la pobreza.** Con una apropiada inversión pública muchos agricultores de este sector pueden incrementar su productividad, integrando la atención de las necesidades apremiantes de alimentos con la reducción de la pobreza

4. **Los gobiernos necesitan desempeñar un rol activo en el incremento de la productividad, y romper el actual enfoque predominante anti-pobreza.** El énfasis de la inversión pública en programas anti-pobreza relega a las comunidades rurales al rol de receptores de donaciones en desmedro de su importancia como productores de alimento. Muy difícilmente el sector privado proporcionará inversiones adecuadas a este propósito, deben venir fundamentalmente del sector público.
5. **La agricultura familiar necesitan apoyo del Estado y organizarse para asegurar su participación de los beneficios surgidos en nichos de mercados y en el crecimiento del sector de los supermercados.** La economía globalizada ofrece oportunidades para los agricultores de pequeña escala, a condición de que reciban apoyo público sostenible y organización. Los supermercados y otros compradores demandan volumen, homogeneidad y entrega oportuna, lo que pone a estos agricultores en desventaja frente al agronegocio.
6. **Es muy importante reconocer y realzar el rol de la agricultura familiar en el cuidado del medioambiente rural.** El mercado liberalizado no reconoce estas contribuciones de los agricultores de pequeña escala. Las políticas públicas deben encontrar maneras de reconocer estos servicios ambientales críticos: diversificación de las semillas, manejo del agua, preservación de los suelos, secuestro del carbón, conservación de la biodiversidad, etc.

Estas conclusiones son consistentes con muchos de los hallazgos del *Informe Mundial de Desarrollo 2008: Agricultura para el Desarrollo*, publicado por el Banco Mundial. En un cambio saludable de su posición de resguardo de las políticas orientadas a las exportaciones, el informe reafirma la importancia de la agricultura en el proceso del desarrollo económico, particularmente para las economías con base agrícola menos desarrolladas, tales como la región del sub-Sahara africana, y las economías que el informe mencionado denomina “en proceso de urbanización” de regiones como la latinoamericana. El informe destaca la particular importancia de los agricultores de pequeña escala en la reducción de la pobreza: “la innovación de la productividad, la rentabilidad y la sostenibilidad de la agricultura familiar es el principal camino para salir de la pobreza, basado en la noción de la agricultura para el desarrollo”

Más aún, los autores del informe del Banco reconocen el rol decisivo del Estado en la misión de superar o corregir las fallas del mercado. Ellos instan a los gobiernos y a las agencias internacionales a incrementar la asistencia a los productores agrícolas pobres (particularmente en el acceso a tierra, agua, educación y salud) para incrementar su productividad, y a generar oportunidades para la economía rural no-agrícola.

No obstante, desafortunadamente, contrariando su propio diagnóstico, el informe del Banco Mundial continúa promoviendo una profundización de la liberalización en la agricultura, posición que obviamente tampoco condice con los hallazgos de nuestro proyecto. Los estudios de nuestro proyecto muestran que el desarrollo rural sostenible y la reducción de la pobreza en las sociedades latinoamericanas con sectores agrícolas importantes no pueden ser logradas en un marco de liberalización indiscriminada. La reforma política más importante que requiere Latinoamérica en este momento es un selectivo y cuidadoso manejo del comercio internacional, particularmente agrícola. Esta medida es más urgente a la luz de la actual crisis alimentaria que enfrentan los países en desarrollo.

Un nuevo enfoque de las políticas de Estados Unidos

Este informe establece la subsistencia de la importancia económica y ambiental de las áreas rurales y de la agricultura familiar. También muestra cómo estos sectores han sido afectados por la dominante política de liberalización. En vísperas de la llegada de una nueva administración gubernamental a Washington, los Estados Unidos tienen la oportunidad de tomar el liderazgo para definir políticas que promuevan un desarrollo real y que reduzca la pobreza.

Para empezar, el gobierno y el Congreso de Estados Unidos deberían revisar los acuerdos comerciales con Colombia y Panamá para determinar si promoverán o no un desarrollo equitativo y sostenible. Estos acuerdos deberían ser rechazados si es que no cumplen esta condición. Asimismo, los acuerdos comerciales en vigencia

como el TLCAN, también deberían ser evaluados para identificar los profundos impactos de la liberalización comercial en el área rural de los países en desarrollo. Los recientes esfuerzos en el Congreso de Estados Unidos para establecer criterios claros en sus negociaciones de acuerdos comerciales, así como las propuestas de algunos candidatos presidenciales de ese país para evaluar el TLCAN y otros acuerdos comerciales, son muy alentadores.

Adicionalmente, USAID (la agencia estadounidense para el desarrollo internacional), quien ha venido proporcionado asistencia técnica y financiera a los gobiernos latinoamericanos para que realicen cambios dirigidos a la adopción de las políticas de liberalización comercial, debería ahora otorgar más ayuda dirigida al fortalecimiento de los productores que abastecen los mercados locales y regionales, y a la construcción de infraestructura dirigida a ese propósito. Igualmente, el Departamento del Tesoro debería encomendar a los Directores Ejecutivos de Estados Unidos ante el Banco Mundial, el BID y el FMI a presionar a las administraciones de estas instituciones para que las políticas y las condiciones de sus préstamos estén dirigidas a fortalecer los mercados locales y regionales, y a construir infraestructura para beneficiar a los productores locales.

Estas medidas concretas son un primer paso para asegurar que las políticas de Estados Unidos apoyen la agricultura familiar y el desarrollo rural como estrategias centrales. También son consistentes con los intereses de largo plazo de Estados Unidos en la lucha contra la pobreza y en la generación del desarrollo de Latinoamérica. El desarrollo puede traer estabilidad política a los vecinos del hemisferio, reducir los factores de presión que contribuyen a la creciente emigración, y ofrecer alternativas a los productores rurales pobres que les permitan eludir la tentación de su acercamiento a las actividades ilícitas. Por último, el desarrollo de los mercados locales y regionales puede también estimular la demanda por bienes y servicios de Estados Unidos.

En consecuencia, las recomendaciones adicionales para una reforma política incluyen:

En cuanto a la política comercial

- Los gobiernos de países en desarrollo deben mantener el derecho a regular las importaciones y las exportaciones para proteger a la población vulnerable y los recursos naturales.
- Los gobiernos también deben mantener su potestad de apoyar el desarrollo industrial nacional.
- Los países desarrollados deberían reducir los aranceles de importación de bienes procesados provenientes de los países en desarrollo.
- Los socios comerciales deben acordar convenios sólidos contra los monopolios y limitar el excesivo poder de las empresas transnacionales productoras de agroalimentos en el mercado.
- Los acuerdos comerciales deben proteger los derechos de los productores a preservar y fortalecer la producción y reproducción de las semillas nativas, eliminando los regímenes de propiedad intelectual restrictivos.
- La Unión Europea, que ha venido encarando una política agresiva de negociación de acuerdos comerciales con países latinoamericanos, debería considerar similares reformas de sus políticas.

En cuanto a la exportación agrícola y el boom de la soja en Sudamérica

Los gobiernos de los países productores de este grano deben:

- Adoptar políticas que favorezcan a los agricultores de menor escala, ejecutar programas de reforma agraria, y promover la diversificación de los cultivos.
- Establecer políticas que controlen la irracional práctica de modelo 'extractivo' de producción de soja que rige en algunas zonas de sus países.
- Aplicar el principio precautorio para regular la adopción de nuevas tecnologías agrícolas, incluyendo las semillas genéticamente modificadas (transgénicos).
- Promover la integración regional, no sólo a través de la construcción de infraestructura, sino de la adopción conjunta de estándares de desempeño y políticas, incluso para la inversión extranjera.
- Fomentar el desarrollo de industrias procesadoras en los mismos países, para retener el máximo del valor agregado a la producción primaria.
- Reorientar la investigación y el desarrollo alejándolas del monocultivo agrícola industrial y dirigiéndolas más bien hacia la producción sostenible en los agricultores de pequeña escala.