

Liberalizar el comercio y alimentar a los pobres

Varias ideas para aminorar el hambre en el mundo por medio de la reducción del proteccionismo

John Nash y Donald Mitchell

A PRIMERA vista, la política comercial tal vez no parezca la herramienta ideal para combatir el hambre, pero la erradicación de las costosas barreras proteccionistas puede ser una de las mejores formas para que el alimento llegue a la mesa de los pobres, ya que el mundo produce más que suficiente para todos. Pero unos 840 millones de personas, es decir, casi una sexta parte de la población mundial, están todavía desnutridos. La abrumadora mayoría, un 92%, sufre desnutrición crónica, más que el hambre aguda que acapara los titulares de los periódicos en períodos de desastres naturales o provocados por el hombre.

Parte del problema es que los países tanto desarrollados como en desarrollo están obsesionados con la idea de que la mejor forma de lograr la seguridad alimentaria es aumentar la producción antes que el ingreso, idea que en el caso de los países en desarrollo, se ha visto exacerbada por el desmesurado apoyo que prestan las naciones industrializadas a la producción agrícola, lo que provoca enormes distorsiones en los mercados alimentarios mundiales ("Bajo la lupa", *F&D*, septiembre de 2004) y una gravosa distracción en las políticas de los propios países y en las negociaciones de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La liberalización del comercio mundial es solo un arma del arsenal disponible para luchar contra el hambre pero puede ayudar mucho, dando alimentos más baratos en los países proteccionistas e impulsando la economía mundial, para sacar a millones de personas de la pobreza. Por esto, entre otras



cosas, es esencial que la Ronda de Doha logre reducir los obstáculos al comercio de alimentos, en países ricos y pobres. En este artículo se examina la forma en que puede aprovecharse la política comercial para ayudar a reducir la pobreza y aliviar el hambre y se esbozan ideas para aminorar la inseguridad alimentaria en los países en desarrollo.

Aumento de la producción

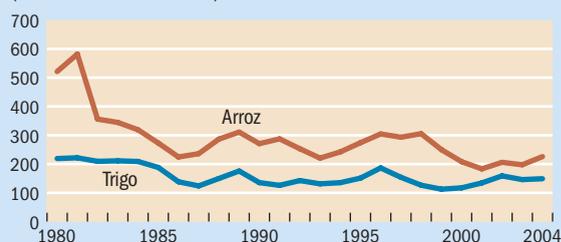
La producción de alimentos, las existencias y la capacidad de exportación no son la raíz del problema de desnutrición. Los

Gráfico 1

Caída de los precios de los alimentos

Los precios reales de los cereales se han reducido drásticamente desde 1980.

(Dólares constantes de 1990)



Fuente: Grupo de Análisis de las Perspectivas de Desarrollo del Banco Mundial.



Silos de arroz en Brasil.

breve aumento de su ingreso, no tendrán beneficios a largo plazo, como una disminución significativa de la brecha del ingreso con quienes no son agricultores; esto solo ocurrirá con medidas que acrecienten la productividad y faciliten el movimiento de la mano de obra.

Las autoridades piensan a menudo que para la agricultura el proteccionismo sustituye a métodos más productivos, como el aumento del gasto en educación rural, infraestructura, investigación y asistencia técnica; les impide invertir en sistemas eficientes de distribución de alimentos que mejorarían su capacidad de responder con rapidez ante una emergencia. Las simulaciones han demostrado que el reemplazo del impuesto implícito al consumo que origina el proteccionismo por otro equivalente y explícito y por la inversión de las utilidades en investigación agrícola puede ser muy beneficioso para aumentar el empleo, el ingreso y el consumo, sobre todo de alimentos (Díaz-Bonilla *et al.*, 2003).

El proteccionismo también alienta indirectamente el sembrado de cultivos alimentarios de escaso valor, en lugar de diversificar y pasar a exportaciones no tradicionales de alto valor que serían una forma mejor de aumentar el ingreso y escapar de la pobreza. A su vez, la falta de producción exportable reduce las posibilidades de un país de ganar divisas y socava su capacidad estructural para importar alimentos y otros productos. Cuando muchos países en desarrollo protegen sus cultivos alimentarios con derechos de importación, en realidad levantan altas barreras al comercio Sur-Sur. Así, si bien puede argumentarse a favor de salvaguardias temporales y limitadas en los que tienen aranceles bajos, en general, las barreras comerciales aumentan la inseguridad alimentaria de los consumidores pobres, e incluso

precios de los cereales han venido cayendo en los últimos 25 años gracias a los superávits mundiales. Pese a que mundialmente ha disminuido la tierra dedicada a la producción de cereales, sobre todo en las cinco zonas exportadoras principales —Estados Unidos, Unión Europea, Canadá, Australia y Argentina— los precios reales del trigo bajaron un 34% y los del arroz, casi 60% (gráfico 1). Se prevé que en 2004/05 la producción cerealera aumentará 8%, el alza más grande en 26 años, por el mayor rendimiento y las mejores condiciones de cultivo en regiones azotadas por varios años de sequía. Como se proyecta que el consumo se incrementará solo 2%, la mayor producción debería producir un aumento de las existencias.

A pesar del adecuado suministro mundial, y en parte gracias a precios relativamente bajos, muchos países imponen altos aranceles a los alimentos para alentar y proteger su costosa producción. Esto ocurre en los países industrializados y en desarrollo pero en estos recae el peso de gran parte del costo de sus propias políticas proteccionistas y de las de los países más ricos. Este proteccionismo provoca el aumento de los precios en el país, que perjudica más a los consumidores pobres porque gastan desproporcionadamente en alimentos; tampoco beneficia por igual a los pobres del sector rural ya que no llega a dos grandes grupos: los que no poseen tierras agrícolas pero tienen que pagar precios más altos como consumidores y los que sí las poseen pero no producen con fines comerciales. Incluso los que lo hacen, que tal vez adviertan un

Gráfico 2

Cerrar las puertas

En algunas ocasiones los principales países exportadores han impuesto restricciones a las exportaciones en épocas de precios mundiales altos de los alimentos.

(Precios nominales del trigo estadounidense; dólares de EE.UU. la tonelada)



Fuentes: Departamento de Agricultura de Estados Unidos y Banco Mundial.

los beneficios transitorios a los productores pierden valor más adelante ya que el proteccionismo perjudica un uso más productivo de la inversión pública y privada, y provoca, como reacción, protección en otros países.

Aparte de la inseguridad alimentaria crónica, preocupan con razón las interrupciones temporales del suministro de alimentos por desastres, naturales o no, lo que en ocasiones se usa para justificar las medidas proteccionistas de fomento de la producción interna. Pero el efecto de estas interrupciones podría aliviarse con otras medidas como la acumulación de reservas moderadas en efectivo o en especie, la mejora de los canales de distribución y la reforma de la ayuda alimentaria, que serían más eficaces y menos costosas que dichas medidas. En la medida en que esas interrupciones se deban a la restricción de las exportaciones de los países en épocas de precios mundiales altos (gráfico 2), los países en desarrollo deberían recurrir a la OMC para tratar de impedir ese proceder en el acuerdo de Doha.

Objetivo: Aumentar el ingreso

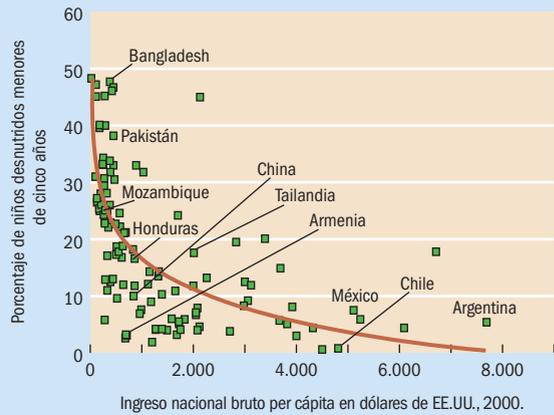
Como la inseguridad alimentaria crónica se debe principalmente al insuficiente poder adquisitivo de los pobres, la verdadera pregunta es cómo puede darse a los pobres la oportunidad de que ganen un ingreso que alcance para satisfacer sus necesidades de consumo, dejando de lado si lo hacen con alimentos producidos en el país o en el extranjero. La liberalización del comercio puede tener un efecto trascendente porque abriría los mercados para que los productores de los países en desarrollo no solo vendan a precio más alto sino también compren mejor tecnología, que a su vez les ayudaría a incrementar su productividad y su ingreso, pero se requiere el firme compromiso de todos los países frente a la vasta liberalización que se debate en la Ronda de Doha. Si esta tiene éxito podría haber enormes beneficios para el mundo en desarrollo y sacar a millones de personas de la pobreza (Banco Mundial, 2003). Pero en estas negociaciones, las deliberaciones sobre seguridad alimentaria siguen centrándose en la producción nacional, lo que se refleja en las posiciones negociadas que piden más flexibilidad para los países en desarrollo, o algún subconjunto como los importadores netos de alimentos, de modo que se los exceptúe de las obligaciones generales y puedan mantener altas barreras a la importación de alimentos rotulándolos “productos especiales” o componente esencial para el desarrollo.

Este hincapié en la producción interna puede ser un remanente del pasado: cuando el sistema mundial de distribución estaba menos avanzado, las importaciones eran responsabilidad primaria de empresas estatales a menudo ineficientes, y las deficientes políticas macroeconómicas convocaban el espectro de la escasez de divisas cuando más necesarias eran las importaciones de alimentos. Pero hoy en día, la estrategia debería apuntar a reducir la pobreza, no a aumentar la producción interna. Una estrategia global de lucha contra el hambre debe tener muchos componentes, entre otros, educación en nutrición, infraestructura de salud y redes de protección social, pero el determinante principal de la desnutrición es el

Gráfico 3

Menos bocas hambrientas

Los países con ingresos medios más altos tienen menos niños desnutridos.



Fuentes: UNICEF y estimaciones del personal técnico del Banco Mundial.

ingreso (gráfico 3). Si bien es difícil encontrar un ejemplo de un país en el que muchos hayan salido de la pobreza pero padezcan todavía hambre por falta de alimentos locales, hay otros casos destacados de naciones autosuficientes en alimentos —o incluso con superávit— donde cantidades de pobres siguen hambrientos.

Cómo puede contribuir la liberalización del comercio

Es evidente que en lo que se refiere a la seguridad alimentaria, las conversaciones sobre liberalización de la Ronda de Doha deben dejar de enfocarse en la forma de usar el sistema comercial para aumentar el grado de autosuficiencia y buscar la manera de elevar el ingreso de los pobres. Además, para aprovechar esta oportunidad histórica, las negociaciones deben ser más ambiciosas. Los países en desarrollo también podrían tomar algunas medidas unilaterales fuera de la Ronda. Los temas deben centrarse en estos elementos, en orden aproximado de prioridad:

- En un acuerdo, todos los países ricos y en desarrollo deben comprometerse a bajar los tipos consolidados (límites máximos) sobre los alimentos y otros productos agrícolas para reducir considerablemente el arancel que se aplica, y agregar una salvaguardia o mecanismo contingente de protección especial para los países en desarrollo, que puedan utilizar cuando los precios mundiales son excepcionalmente bajos o se incrementa la importación (véase el recuadro).

- Cada país en desarrollo debe aumentar la seguridad alimentaria de los hogares reduciendo el arancel que aplica a las importaciones de estos productos. Para atenuar los efectos adversos en los pequeños productores con limitados recursos para ajustarse, podrían necesitarse redes de protección social o planes de asistencia de transición. Aunque en principio esas reformas son deseables incluso sin

Protección de la producción de alimentos

Aunque en el caso de la seguridad alimentaria parte de la solución es erradicar las barreras a la importación, cuando los precios mundiales son excepcionalmente bajos, se debería permitir a los países en desarrollo, que acepten reducir significativamente los aranceles consolidados, que apliquen medidas especiales y temporales para proteger la producción. Si bien los países ricos protegen a sus productores de la alta inestabilidad de los mercados agrícolas con medidas de varias clases, los más pobres no pueden permitírselo. Entonces buscarán otras formas de amparar a quienes cultivan sustitutos de las importaciones.

Esto debería hacerse mediante pagos directos no vinculados a la cantidad de insumos que se usan o cuánto se produce, antes que con un aumento de los aranceles de importación. Pero teniendo en cuenta la realidad fiscal, es probable que se recurra a esta protección. Sin embargo, todo aumento de aranceles en el marco de este mecanismo especial debe tener un límite temporal, ser moderado, y utilizado en situaciones excepcionales. Estas limitaciones al menos minimizarán el sesgo inherente contra las exportaciones que crea la protección. Esta política comercial relativamente neutra con protección moderada o nula de los sustitutos de importación no perjudicará la producción de alimentos. En muchos países la tradición es que los agricultores trabajen con una combinación de cultivos, y la producción de los cultivos comerciales mejora su capacidad para adquirir elementos modernos para su producción. Hay, entonces, una correlación empírica positiva entre el ingreso por cultivos comerciales y la producción de alimentos, una relación que es más fuerte en los países más pobres en que el ingreso no agrícola es más limitado.

negociaciones multilaterales, en la práctica serían mucho más fáciles políticamente si hay un acuerdo que pide a los países industrializados reducir sus propias subvenciones y protección fronteriza.

- Las estrategias de desarrollo rural deben centrarse en la política, los servicios de apoyo y las inversiones que aumentan la productividad, en incrementar el ingreso rural y mejorar las condiciones para la producción agrícola en general (incluidas las exportaciones) y no en aumentar la producción de alimentos. En muchos países en desarrollo, hay que incrementar la inversión agrícola pero de modo que los agricultores puedan tomar decisiones objetivas.

- En este acuerdo debe restringirse el gravamen de las exportaciones o los controles de los países exportadores de alimentos cuando los precios son altos.

- El dumping del excedente de producción de los países ricos en los países en desarrollo, rotulado ayuda alimentaria, cuando hay superabundancia mundial debe estar penado en el acuerdo, ya que socava la producción local y los canales de comercialización.

- Los países en desarrollo deben reducir unilateralmente las barreras reglamentarias y fronterizas al comercio de insu-

mos agrícolas como semillas, fertilizantes, productos químicos y equipos.

- Con independencia de la Ronda de Doha, los países en desarrollo deben reducir los obstáculos al comercio regional de alimentos e invertir para aminorar sus costos. Puesto que las crisis de suministro no guardan una correlación perfecta entre países vecinos, estas corrientes pueden ayudar a estabilizar el aprovisionamiento y los precios.

- Una amplia liberalización del comercio mundial puede llevar a un aumento estructural de los precios de los alimentos, lo que afectaría a los consumidores pobres. Pero debe haber tiempo suficiente para el ajuste ya que estos efectos aparecerán gradualmente a medida que se implementan los acuerdos. En los países que aplican aranceles a estas importaciones, podrá atenuarse con una rebaja de las tasas; en otros quizá se necesiten medidas para proteger a los más vulnerables. Además, los precios mundiales serán menos inestables (Tyers y Anderson, 1992), ayudando a productores y consumidores a controlar mejor los riesgos. En la OMC un grupo está estudiando opciones para ayudar a los consumidores pobres a afrontar precios potencialmente más altos.

Es claro que el sistema de comercio internacional puede contribuir a aliviar el hambre, pero los gobiernos y los negociadores deben considerar más allá de los efectos inmediatos de las barreras proteccionistas y tratar de llegar a un sistema abierto que permita a todos el acceso físico y económico a alimentos suficientes, seguros y nutritivos. ■

John Nash es asesor de productos básicos y comercio en el Departamento de Desarrollo Rural, y Donald Mitchell, es economista principal del Grupo de Análisis de las Perspectivas de Desarrollo, ambos del Banco Mundial.

Referencias:

Banco Mundial, 2003, "Las perspectivas económicas mundiales y los países en desarrollo 2004: cumpliendo la promesa del Programa de Doha" (Washington).

Bruinsma, Jelle (compilador), 2003, "World Agriculture: Towards 2015/2030" (Roma: Food and Agriculture Organization).

Departamento de Agricultura de Estados Unidos, Foreign Agricultural Services, 2004, "Grain: World Markets and Trade" (Washington).

Díaz-Bonilla, Eugenio, Xinshen Diao y Sherman Robinson, 2003, "Thinking Inside the Boxes: Protection and Investments in the Development and Food Security Boxes", documento presentado en la conferencia internacional sobre la reforma de las políticas agrícolas y la OMC: ¿Hacia dónde nos dirigimos?, Capri, Italia, junio de 2003.

Gisselquist, David, Carl Pray y John Nash, 2002, "Deregulating the Transfer of Agricultural Technology", World Bank Research Observer, vol. 17, No. 2, págs. 237-65.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2004, "Agricultural Outlook 2004-2013" (París).

Tyers, Rodney, y Kym Anderson (compiladores), 1992, "Disarray in World Food Markets: A Quantitative Assessment" (Oxford: Cambridge University Press).