



# Armonizar la ayuda con el ajuste

*Stephen Tokarick*

**Liberalizar el comercio agropecuario afectará severamente a unos pocos países que necesitarán planes especiales de financiamiento**

En la foto, cosecha del trigo en la zona oriental de Estados Unidos.

**P**OR LARGO tiempo la liberalización del comercio agropecuario ha sido un punto candente del debate de la reforma del comercio multilateral, dado que, según las estimaciones del FMI y otros, el bienestar global podría aumentar hasta en US\$125.000 millones. Los principales beneficiarios netos serían los países ricos, que aplican las mayores barreras. Pero los países en desarrollo también podrían ganar miles de millones de dólares si se eliminaran las subvenciones y aranceles que los países desarrollados aplican a los productos agropecuarios. Este apoyo a la agricultura, que incluye aranceles de importación, contingentes arancelarios, pagos directos a los agricultores, y subvenciones a la producción, los insumos y las exportaciones, reduce los precios internacionales de bienes que a muchos países en desarrollo les interesa exportar y reduce sus ingresos de exportación. Pero algunos países en desarrollo temen perder también si continúan importando productos, como el trigo, de los países desarrollados que subvencionan su producción.

¿Aumentaría la liberalización del comercio agropecuario los costos de importación, generando la necesidad de financiar externamente al grupo de países en desarrollo potencialmente

vulnerable que importa estos productos? Efectuamos un estudio para responder a esta pregunta y concluimos que si bien es probable que a raíz de la liberalización aumente el costo total de las importaciones de algunos países pobres, dicho aumento sería generalmente pequeño, pero significativo para un pequeño grupo de países.

### **¿Quiénes ganan y quiénes pierden?**

La interrupción de las subvenciones a los productos agropecuarios en los países desarrollados afectaría a otros países, debido al aumento de los precios internacionales de los productos anteriormente protegidos. Los países exportadores netos de estos productos se beneficiarían con el aumento de los precios internacionales y exportarían más. Por el contrario, esto perjudicaría en general a los países importadores netos pues tendrían que pagar precios más altos por sus importaciones agropecuarias. Entre estos países, la liberalización tendría efectos opuestos sobre distintos grupos, beneficiando a los productores y perjudicando a los consumidores. En definitiva, para los países importadores netos las pérdidas de los consumidores superarían las ganancias de los productores, y en general saldrían perdiendo. Pero, para los

países exportadores netos, las ganancias de los productores superarían las pérdidas de los consumidores.

Sin embargo, no solo los países importadores netos de productos agropecuarios podrían perder. Los exportadores netos de productos agropecuarios, cuyas exportaciones gozan de acceso preferencial, podrían verse perjudicados porque la liberalización del comercio probablemente reduzca el valor de estas preferencias. Por ejemplo, las exportaciones de algunos productos de los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) a la Unión Europea (UE) gozan de acceso preferencial. Al reducirse las barreras comerciales, se reduce la “ventaja” de que gozan estos países frente a terceros países en el mercado de la UE.

Pero este tipo de predicción sobre quién ganaría y quién perdería es demasiado simple y debería elaborarse más a fondo por dos razones como mínimo. Primero, si el precio internacional del producto anteriormente protegido aumenta lo suficiente luego de la liberalización del comercio, un país que haya sido importador neto podría convertirse en exportador neto. Un país podría reducir la importación si aumenta el precio internacional, disminuyendo el consumo e incrementando la producción interna del bien. Es crítico saber si el precio internacional aumenta lo suficiente para revertir el saldo comercial neto. Históricamente, no es raro que un país revierta su saldo comercial.

Segundo, los países pueden establecer medidas (es decir, distorsiones) que interactúan complicadamente con sus sectores agropecuarios. Tomando un ejemplo real, unos pocos países importadores netos de productos agropecuarios subvencionan el consumo de alimentos básicos, tales como el pan, para ayudar a los pobres. Esta subvención hace que el precio al consumidor del pan sea inferior al precio internacional, obligando al país a pagar la diferencia entre el precio internacional y el ahora inferior precio interno. Si Estados Unidos, la UE y otros suprimieran la subvención al trigo, el precio internacional subiría.

¿Cómo afectaría esto a un país que subvenciona el pan? Suponiendo que la subvención es una proporción fija del precio internacional, el precio al consumidor del pan aumentaría, aunque permanecería por debajo del precio internacional. Pero a raíz del aumento del precio disminuirían a la vez el consumo de pan y la importación, reduciendo el gasto del gobierno y beneficiando así al país. Entonces, en este caso el efecto neto sobre el bienestar que provoca un aumento del precio internacional del trigo dependería de la magnitud de la reducción del gasto por concepto de subvención comparada con la pérdida que sufre el consumidor por un aumento del precio del pan. En cambio, si el precio del pan se mantuviera a un nivel fijo por debajo del precio internacional, un aumento del precio internacional reduciría el bienestar del país importador porque el gasto del gobierno en la subvención aumentaría, ya que la brecha entre el precio internacional y el precio controlado se ampliaría y la cantidad consumida no variaría. Este gasto adicional debería financiarse, tal vez aumentando los impuestos en otro sector de la economía.

### ¿Importadores o exportadores netos?

¿Qué sucede con los saldos comerciales de los países en desarrollo con respecto a la liberalización? ¿De qué lado del mercado se sitúan? En 1999, McCalla y Valdés realizaron un estudio clave en el que se clasificaron las posiciones de 148 países en desarrollo

según sus ingresos y saldos comerciales en materia de alimentos y productos agropecuarios, usando datos de 1997. Sus principales conclusiones pueden resumirse como (cuadro 1):

- La inmensa mayoría (105) de los 148 países eran importadores netos de alimentos, y solo 43 eran exportadores netos de alimentos. Una mayoría aun más amplia (48) de los 63 países de bajos ingresos eran importadores netos de alimentos y 15 eran exportadores netos de alimentos.

- Ampliado a los productos agropecuarios en general, el panorama era muy distinto, especialmente para los países de bajo ingreso. De los 148 países en desarrollo, 85 eran importadores netos agrícolas y 63 eran exportadores netos, margen este mucho menor que el del comercio de alimentos. De los 63 países de bajo ingreso, una pequeña mayoría (33) eran exportadores agrícolas.

- Los resultados muestran que 22 países eran a la vez importadores netos de alimentos y exportadores netos agrícolas. Solo dos países eran a la vez exportadores netos de alimentos e importadores netos agrícolas.

Por lo tanto, al evaluar el impacto de la liberalización del comercio agropecuario sobre los países en desarrollo, particularmente los de bajo ingreso, cabe distinguir entre la liberalización del comercio de productos estrictamente alimenticios y el de todos los productos agropecuarios (como el algodón, producto no alimenticio cuya exportación interesa a varios países pobres).

### Liberalización compensatoria

¿Cómo afectaría la liberalización del comercio de productos agropecuarios, alimenticios o no, al costo total de las importaciones de los países importadores netos de alimentos? Esta

Cuadro 1

#### Alimentos o agricultura<sup>1</sup>

Casi todos los países en desarrollo son importadores netos de alimentos . . .

	Bajo ingreso	Ingreso mediano	Ingreso mediano alto	Total países en desarrollo
Importadores netos de alimentos	48	35	22	105
Exportadores netos de alimentos	15	17	11	43
Total	63	52	33	148

Pero una pequeña mayoría de países de bajo ingreso son exportadores netos agrícolas.

	Bajo ingreso	Ingreso mediano	Ingreso mediano alto	Total países en desarrollo
Importadores netos agrícolas	30	32	23	85
Exportadores netos agrícolas	33	20	10	63
Total	63	52	33	148

Muchos países en desarrollo son a la vez importadores netos de alimentos y exportadores netos agrícolas.

	Importadores netos de alimentos	Exportadores netos de alimentos	Total países en desarrollo
Importadores netos agrícolas	83	2	85
Exportadores netos agrícolas	22	41	63
Total	105	43	148

Fuente: McCalla y Valdés (1999).

<sup>1</sup>Basado en un estudio en el que se clasifican las posiciones de 148 países en desarrollo según sus ingresos y saldos comerciales en materia de alimentos y otros productos agropecuarios, usando datos de 1997.

pregunta es crucial porque antes de poder finalizarse la ronda previa de negociaciones comerciales multilaterales (la Ronda Uruguay), los países importadores netos de alimentos insistieron en que debía instrumentarse un mecanismo de financiamiento para resolver los déficit de la balanza comercial que pudieran surgir de la liberalización si aumentaban los precios internacionales.

Iniciamos nuestro estudio calculando los efectos de la liberalización del comercio de 10 productos básicos (carne vacuna y de ternera, algodón, maíz, productos lácteos, arroz, carne de cordero y oveja, soja, azúcar, trigo y lana) en el costo total de las importaciones de 79 países designados como importadores netos de alimentos por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Obtuvimos esos cálculos estimando las variaciones de los precios internacionales que se derivarían de la liberalización del comercio agropecuario en los países desarrollados y calculando como afectarían al volumen comercial de los países importadores netos.

Concluimos que **la liberalización del comercio agropecuario no debería elevar los costos de las importaciones de los países importadores netos de alimentos**. Si bien casi todos los países eran importadores netos de cereales (trigo y maíz), algunos de ellos también eran exportadores de otros productos básicos subvencionados, tales como algodón, azúcar refinado y arroz. Por ejemplo, en el caso de Côte d'Ivoire, Pakistán y Uzbekistán, si se eliminaran las subvenciones a estos 10 productos el incremento de los ingresos de exportación de hecho compensaría el aumento de los costos de importación de todos esos 10 productos. Si se limitara la liberalización a los cereales, más países afrontarían un alza de los costos de importación.

A continuación concluimos que, **si bien los 79 países eran importadores netos de alimentos, sus saldos comerciales netos diferían según los diversos productos básicos**. Los resultados muestran que la liberalización del trigo y el maíz perjudicaría a varios países de distintas regiones, principalmente de Oriente Medio y Norte de África. Los aumentos más pronunciados del costo total de las importaciones como consecuencia de la liberalización de esos dos productos corresponderían a Egipto (US\$11,4 millones), México (US\$6,7 millones), Marruecos (US\$5,7 millones), Filipinas (US\$4,3 millones), Siria (US\$3,6 millones) y Rusia (US\$3,2 millones). Muchas pequeñas economías insulares, como Maldivas, Samoa, Sri Lanka, las islas del Caribe Oriental, Cabo Verde, Seychelles y Tonga, así como Venezuela, Filipinas, República Dominicana y Singapur experimentarían aumentos porcentuales relativamente grandes de los costos de importación, debido a su dependencia de las importaciones de cereales.

También concluimos que, **para la mayoría de los países que registrarían incrementos de los costos de importación de esos 10 productos, aumentaría el costo de importación de menos del 4% del total de las importaciones afectadas, aunque para nueve países los aumentos superarían los US\$10 millones**. En seis países (Samoa, Laos, Trinidad y Tabago, Dominica, Líbano y Maldivas) aumentarían los costos de importación de más del 3% de las importaciones afectadas (cuadro 2), debido a su dependencia de los productos agropecuarios importados. Si bien en algunos países los costos de las importaciones aumentarían en US\$10–30 millones, sus importaciones agropecuarias no representan, en general, una parte significativa del total de im-

Cuadro 2

### ¿Cuál es el costo de la liberalización del comercio agropecuario?

Las pequeñas economías insulares podrían registrar los aumentos más pronunciados de los costos de importación, debido a su dependencia de los alimentos importados.

Países que harán frente a aumentos más pronunciados del costo de las importaciones <sup>1</sup>			
(Millones de dólar de EE.UU. de 2000)		(Porcentaje de las importaciones afectadas)	
Arabia Saudita	35,4	Samoa	3,8
Filipinas	29,6	Laos	3,7
México	20,2	Trinidad y Tabago	3,1
Rusia	15,6	Dominica	3,0
Emiratos Árabes Unidos	13,2	Líbano	3,0
Venezuela	12,1	Maldivas	3,0
Singapur	11,7	Saint Kitts y Nevis	2,9
Bangladesh	11,7	Santa Lucía	2,8
Nigeria	11,3	Sri Lanka	2,8
Sri Lanka	9,3	Tonga	2,7

Fuente: Tokarick (2003).

<sup>1</sup>Basado en estimaciones sobre los efectos de la liberalización del comercio de 10 productos básicos en el costo de las importaciones de 79 países designados como importadores netos de alimentos por la OMC.

portaciones. Por lo tanto, la liberalización conllevaría una necesidad especial de financiamiento externo para estos países. Es probable que los aumentos más pronunciados del costo total de las importaciones como porcentaje del valor de las importaciones de los 10 productos afectados se produzcan en las pequeñas economías insulares que dependen de la importación de alimentos. En términos generales, estas conclusiones son similares a las de Eiteljörge y Shiells (1995), quienes calcularon que en un período de seis años luego de la Ronda Uruguay el costo total de las importaciones de los países importadores netos, en promedio, se elevaría en menos de 4%.

En el presente estudio, el pronunciado aumento del precio mundial de los productos lácteos luego de la liberalización influye mucho en los aumentos del costo de las importaciones de los países importadores netos de alimentos, muchos de los cuales están entre los más pobres del mundo. Para muchos países importadores netos de alimentos, el aumento del costo de la leche importada constituye más del 75% del total del aumento de los costos de las importaciones.

### Impulsar la liberalización

En los países desarrollados el comercio de productos agropecuarios está sumamente distorsionado por muchísimos tipos de subvenciones. El comercio mundial sería más eficiente si se suprimieran estas medidas, lo que beneficiaría a muchos países. Sin embargo, la liberalización podría perjudicar a algunos países, en especial a los muy dependientes de las importaciones de productos agropecuarios.

Estas conclusiones no deberían desalentar la liberalización de los productos agropecuarios, ni ser motivo para establecer mecanismos selectivos que eximan a ciertos productos sensibles, como la leche. Tras la liberalización, es probable que para la mayoría de los países la magnitud de los aumentos de los costos de importación sea manejable. El pequeño grupo de países que afrontarían aumentos considerables de los costos de sus importaciones tendería a ser el de las pequeñas economías insulares que



deben importar cantidades significativas de productos agropecuarios. Y si bien a raíz de la liberalización muchos países pobres podrían tener que pagar más por los alimentos importados, algunos de estos costos podrían ser compensados liberalizando también los productos agropecuarios no alimenticios.

Si los países industriales suprimieran las subvenciones a los sectores algodoneros, por ejemplo, esto elevaría el precio mundial del algodón y aumentaría los ingresos de exportación de muchos países pobres de África occidental y Asia central que son exportadores netos de algodón. Esto compensaría en parte el aumento de los costos de importación de alimentos que asumirían estos países pobres luego de la liberalización de los productos alimenticios. Con la liberalización del algodón, Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Malí, Pakistán, Siria y Uzbekistán se beneficiarían de un aumento muy considerable de los ingresos de exportación. Así, la estructura del comercio perjudicaría a menos países porque en muchos casos, los países que son importadores de productos agropecuarios muy subvencionados son, a su vez, exportadores de otros productos protegidos.

Sin embargo, los resultados muestran que a medida que se liberaliza el comercio debe prestarse más atención a los mecanismos de compensación que contribuirán a que la liberalización global sea más atractiva para todas las partes. El FMI creó el Mecanismo de Integración Comercial (MIC) para ayudar a los países a realizar ajustes relacionados con el comercio. Llega oportunamente para la Ronda Doha y llena un vacío existente desde la Ronda Uruguay. El MIC no es un nuevo servicio

financiero del FMI, sino una política diseñada para incrementar la previsibilidad de los recursos financieros disponibles. ■

*Stephen Tokarick es economista principal del Departamento de Estudios del FMI. En gran parte, este artículo se basa en su documento de trabajo 03/191, "Measuring the Impact of Distortions in Agricultural Trade in Partial and General Equilibrium". En la edición de World Economy de próxima publicación aparecerá una versión más técnica del artículo de F&D.*

#### Referencias:

Eiteljörge, Uwe, y Clinton Shiells, 1995, "The Uruguay Round and Net Food Importers", IMF Working Paper 95/143 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Fondo Monetario Internacional, 2002, Perspectivas de la economía mundial, septiembre de 2002: "¿Cómo afectan las políticas agrícolas de los países industriales a los países en desarrollo?", págs. 93-105 (Washington).

McCalla, Alex, y Alberto Valdés, 1999, "Issues, Interests, and Options of Developing Countries", presentado en la conferencia conjunta del Banco Mundial y la OMC sobre la Agricultura y la Nueva Agenda para el Comercio en las negociaciones de 2000 de la OMC, 1-2 de octubre de 1999, Ginebra, Suiza.

Organización Mundial del Comercio, 2002, "Lista de la OMC de países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios a los efectos de la decisión ministerial de Marrakech sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios ('La Decisión')", Comité de Agricultura, G/AG/5/Rev. 5 (marzo).

## Suscríbase a Finanzas & Desarrollo

Para informarse sobre las tendencias económicas mundiales, quienes toman decisiones en los campos empresarial, financiero y estatal de más de 180 países leen *Finanzas & Desarrollo*, que se publica en marzo, junio, septiembre y diciembre.

### Sírvase llenar y remitirnos este formulario de suscripción

Nombre \_\_\_\_\_  
(Nombre) (Apellido)

Organismo \_\_\_\_\_ Cargo \_\_\_\_\_

Calle/Casilla de correo \_\_\_\_\_

Ciudad \_\_\_\_\_ Estado/Provincia \_\_\_\_\_

País \_\_\_\_\_ Código postal \_\_\_\_\_

Correo ordinario (envío gratuito)  Correo aéreo (US\$20 anuales)

**Opciones de pago del envío aéreo** (se requiere el pago anticipado).

Cheque o giro bancario en dólares de EE.UU.  
(Cheques en dólares de EE.UU. a nombre de "IMF Publication Services")

Sírvase debitar US\$ \_\_\_\_\_ en mi tarjeta de crédito:

American Express  MasterCard  VISA Fecha de expiración \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_  
mes año

Cuenta # \_\_\_\_\_ - \_\_\_\_\_ - \_\_\_\_\_

Firma \_\_\_\_\_ Fax # \_\_\_\_\_  
(Debe figurar en todos los pedidos)

#### Campo profesional

- 1  Estudiante universitario
- 2  Banco central
- 3  Ministerio de Hacienda
- 4  Banco comercial
- 5  Otras instituciones financieras
- 6  Organismo de planificación
- 7  Organismo internacional o regional
- 8  Biblioteca pública
- 9  Profesor universitario
- 10  Otros organismos públicos
- 11  Organización no gubernamental
- 12  Agencia de noticias
- 13  Empresa privada
- 99  Otro \_\_\_\_\_

#### Idioma de la edición solicitada

- Árabe  Chino  Inglés  
 Francés  Español

#### International Monetary Fund

Publication Services  
Box MHIV08  
Washington, D.C. 20431, EE.UU.  
Tel.: (202) 623-7430  
Fax: (202) 623-7201  
Correo electrónico: publications@imf.org