

# Promesas y peligros de la liberalización del comercio agrícola

LECCIONES DESDE AMÉRICA LATINA

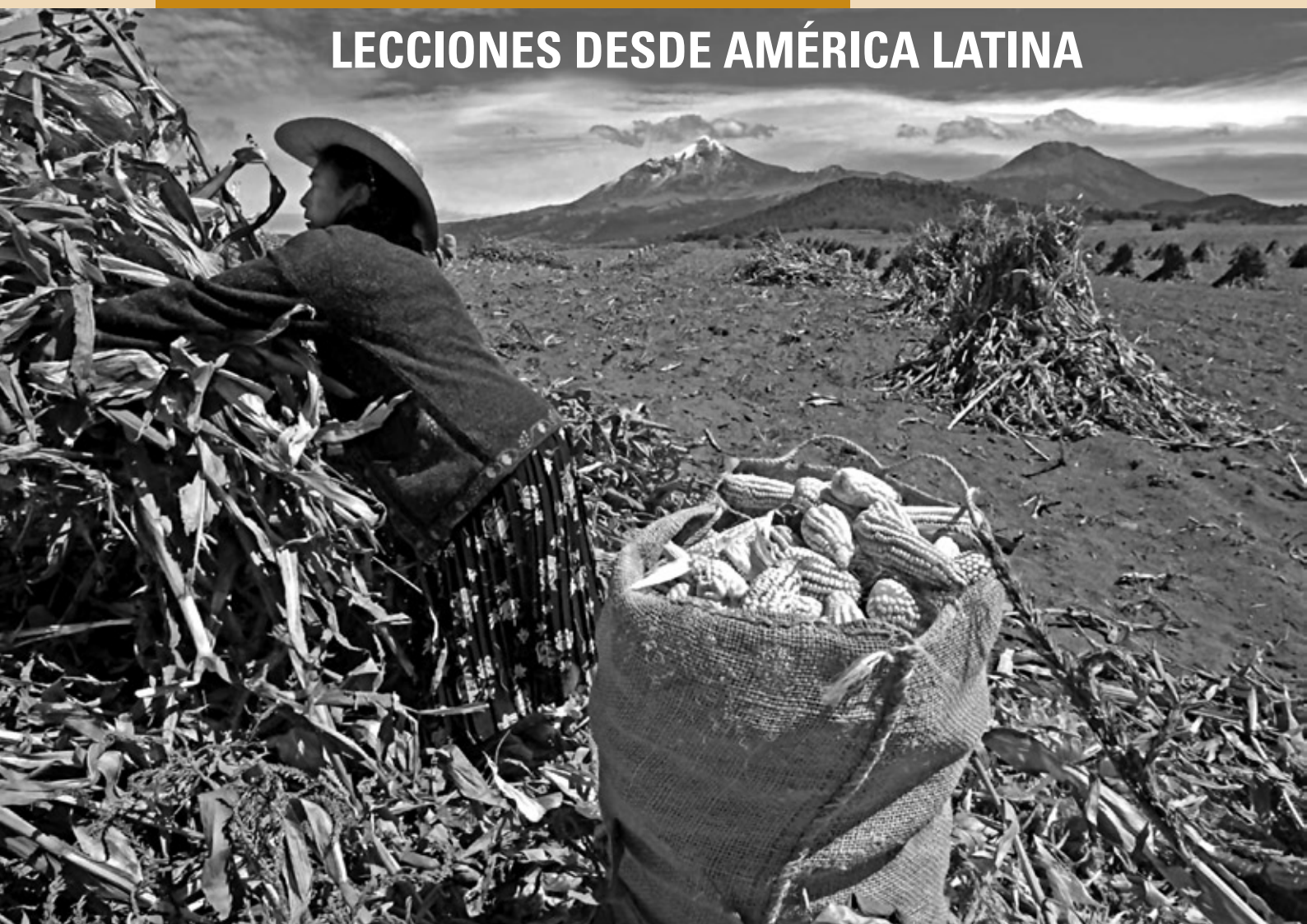


Por Mamerto Pérez, Sergio Schlesinger y Timothy A. Wise con el  
Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medioambiente en las Américas



# Promesas y peligros de la liberalización del comercio agrícola

LECCIONES DESDE AMÉRICA LATINA



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

## Promesas y peligros de la liberalización del comercio agrícola Lecciones desde América Latina

### AUTORES

Mamerto Pérez es investigador independiente de Bolivia, ha publicado varios trabajos sobre desarrollo rural y agricultura.

Sergio Schlesinger es brasileño, Consultor de la Federación de Organizaciones para la Asistencia Social y Educativa (FASE) y de Food and Water Watch (Estados Unidos).

Timothy A. Wise es Director Adjunto del Instituto de Desarrollo Global y Medioambiente (GDAE) de la Universidad Tufts, Medford, Massachusetts.

### INVESTIGADORES COLABORADORES

Nelson Delgado (Brasil)  
Fernando Rello (México)  
René Rivera (El Salvador)  
Miguel Teubal (Argentina)

### PUBLICADO POR

La Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE) La Paz - Bolivia  
[www.aipe.org.bo](http://www.aipe.org.bo) y el Instituto del Desarrollo Global y Medioambiente (GDAE)  
de la Universidad Tufts, [www.gdae.org](http://www.gdae.org)

### VERSIÓN EN ESPAÑOL

Mamerto Pérez

### AGRADECIMIENTOS

Este informe no hubiera sido posible sin el apoyo y el liderazgo de Vicki Gass, Lilia López y otros miembros del Escritorio de Wasington para América Latina (WOLA). Agradecemos también a las instituciones que promocionaron recursos para la preparación de las investigaciones incluidas en este informe: Rockefeller Brothers Fund, la Charles Stewart Mott Foundation, la General Service Foundation y la Moriah Fund.

### DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN

SCORPION Comunicación Gráfica 2229798

### TIRAJE

1.500 ejemplares

La versión en inglés de este informe ha sido publicada por el Escritorio de Wasington para América Latina (WOLA) y la versión en portugués por Christian Aid.

# CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>5</b>
Las falsas promesas de la agricultura de exportación.....	7
Los limitados resultados de la liberalización del Norte.....	8
Nuevos incentivos de la demanda, nuevos desafíos .....	9
Los peligros de la liberalización para la agricultura familiar .....	10
 <b>MÉXICO: LA HERENCIA DEL TLCAN .....</b>	 <b>11</b>
 <b>LA PROMESA: EL <i>BOOM</i> DE LA SOYA SUDAMERICANA.....</b>	 <b>13</b>
Brasil: ¿ganando mercados, pero perdiendo desarrollo?.....	14
Argentina: apuesta por la soja transgénica.....	15
Bolivia: desarrollo periférico de la soya.....	16
 <b>LOS PELIGROS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR .....</b>	 <b>19</b>
Bolivia: La agricultura campesina bajo amenaza.....	19
Brasil: agricultura familiar en la tierra del agro-negocio .....	21
El Salvador: el crecimiento de la dependencia alimentaria .....	22
 <b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	 <b>25</b>
En relación a la liberalización comercial de la agricultura .....	25
En relación a la agricultura familiar.....	26
En relación a la agricultura de exportación y el boom de la soya en Sudamérica.....	27
En relación a los países del Norte industrializado.....	29
 <b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	



# INTRODUCCIÓN

El “Informe Anual del Desarrollo Mundial” 2008 del Banco Mundial ha tomado como enfoque temático la “Agricultura para el Desarrollo”. Han pasado 26 años desde la última vez que esta entidad se centró en el tema de la agricultura en su informe anual. Este largo olvido parece haber sido más que una falta de atención editorial, pues durante ese período la agricultura de los países en desarrollo en general languideció dominada por la crisis de la deuda, la reducción del rol del Estado en el desarrollo de la economía y la globalización económica.

Al igual que en el resto de la economía, la liberalización del sector agrícola estuvo a la orden del día. En efecto, en esos 26 años desde 1982 —cuando el Banco publicó por última vez su Informe enfocado en la agricultura— los países en desarrollo abrieron sus economías hasta un nivel sin precedentes. En consonancia con los mandatos de esta institución, el Fondo Monetario Internacional (FMI) se encargó de hacer cumplir las políticas de liberalización originadas en el “Consenso de Washington”. En este proceso, sin duda, Latinoamérica estuvo a la vanguardia, ya que una vez que cayó el bastión del “Estado desarrollista”, los gobiernos conservadores de la región comenzaron a abrir en forma creciente sus economías.

Chile lideró este proceso de transformaciones liberales desde mediados de los setenta, cuando hizo suyos los dictados de la creciente influencia de la “Escuela de Chicago”. Pero quizás México ejemplifica el extremo de estos cambios al haber abierto dramáticamente su economía con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte América (TLCAN) en 1993. A partir de ahí, la mayoría de los países de la región siguieron diligentemente los pasos de este país. De esa manera, los aranceles de la región cayeron desde aproximadamente 50% a un poco más de 10% entre 1985 y 2002 (Franko, 2007). Asimismo, en muy poco tiempo (hasta mediados de los noventa), el gasto de los gobiernos como parte del PIB cayó alrededor de 30% (FAO 2004:25). Y en el conjunto de los países en desarrollo, el PIB agropecuario creció en sólo 2% anual durante las dos últimas décadas, muy por detrás del resto de la economía de estos países (Banco Mundial 2007:53).

En suma, la región que liberalizó su economía con más entusiasmo, generó una de las tasas de crecimiento más pobres del mundo en desarrollo. Luego de mantener una tasa de crecimiento per capita promedio de 2,7% entre 1950 y 1980, las economías latinoamericanas cayeron a 0,9% por año durante la llamada década pérdida de los ochenta, aunque se recuperaron levemente al crecer a 1% anual entre 1990 y 2002 (Ocampo, 2004). Y si bien el crecimiento de la región ha sido más dinámico en los últimos años, ha sido impulsado en parte por el crecimiento de los precios de los *commodities* (ECLAC, 2007).

A pesar de que la región registró altas tasas de urbanización, la agricultura ha mantenido buena parte de su importancia, pues actualmente más del 20% de la población aún vive en las áreas rurales. Empero, las condiciones de pobreza de este sector tampoco mejoraron, pues de acuerdo al Banco Mundial, en 2002 el 46% (58 millones de personas) del total de la población del área rural de Latinoamérica vivía con menos de los 2 dólares/día que marcan la línea de pobreza. Quizás por ello la expansión de la agricultura de exportación de la región —basada en sus denominadas ventajas comparativas en la economía internacional liberalizada,

que se expresan en tierra y agua abundante y relativamente barata, bajos costos de la mano de obra y limitados controles ambientales— se ha venido dando a la par de la emigración de los pequeños productores agrícolas. Entre 1993 y 2002 un 15% de la población rural latinoamericana emigró a las ciudades (Banco Mundial, 2007:239); es más, en los últimos años, a pesar del crecimiento de la demanda de productos agrícolas de la región y de su productividad, el sector ha perdido empleos (ECLAN, 2007:22).

El dualismo expresado en la pervivencia de la pequeña agricultura tradicional y de su importancia económica y social, a la par del crecimiento del sector agro-exportador, ilustra claramente las dos caras de la liberalización comercial en Latinoamérica, esto es, las promesas de las agro-exportaciones y los peligros para la pequeña producción de alimentos básicos.

En este contexto, el Informe Mundial del Desarrollo de 2008 del Banco Mundial, ciertamente es como un bálsamo de aire fresco. Ese documento pondera la importancia de la agricultura en el desarrollo económico, particularmente en los países menos desarrollados como el África Sub-sahariana, y en las economías que el documento denomina “en creciente urbanización”, como Latinoamérica. El informe admite que la agricultura puede jugar un rol importante en la reducción de la pobreza, sobre la base de que el crecimiento originado en la agricultura es 2,7 veces más efectivo que otros sectores económicos.

Es muy importante resaltar que este documento del Banco no se limita a las exportaciones agro-industriales, “mejorar la productividad, la rentabilidad y la sostenibilidad de los pequeña agricultura familiar es la principal condición para salir de la pobreza si se trata de involucrar a la agricultura en el desarrollo” (Banco Mundial, op cit:10). Según sus autores, esta condición demandaría también la mejora de los incentivos vía precios, el incremento de la inversión pública y privada, el desarrollo de los mercados de productos agrícolas, la mejora del acceso a servicios financieros, y la reducción de la exposición a riesgos imprevistos, fortaleciendo las organizaciones de productores, promoviendo la innovación a través del fortalecimiento de la investigación y el desarrollo, y haciendo a la agricultura más sostenible, aprovisionándola de los servicios medioambientales que demande.

Siempre de acuerdo con este Informe del Banco, las prioridades básicas son el incremento de los activos de los agricultores pobres (particularmente el acceso a tierra, agua, educación, y salud), para mejorar su productividad y aprovechar las oportunidades de las actividades rurales no agrícolas. Sin embargo, el informe reconoce que no son suficientes los programas de seguridad social, y que el sector está plagado de múltiples fallas de mercado, que afectan la productividad de los pequeños productores, por lo que admite la necesidad de un involucramiento activo del Estado, estimulando un desarrollo rural de base ancha en sectores agrícolas y no agrícolas.

El presente proyecto patrocinado por el Instituto de Desarrollo Global y Medio Ambiente (GDAE) de la Universidad Tufts, confirma el valor de muchas de estas prioridades señaladas por el Informe del Banco Mundial, pero cuestiona el supuesto de que el mantenimiento y la expansión de la liberalización comercial es el mejor camino para alcanzarlas. La convicción del GDAE nace de la evaluación del cumplimiento de las promesas y de la identificación de los peligros de la liberalización comercial para la agricultura en América Latina, basada en estudios específicos de algunos países. Este trabajo ha sido realizado por uno de los Grupos de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas del GDAE. El trabajo de estos Grupos está dirigido a evaluar la evidencia empírica de los impactos de la globalización en la región, generando lecciones para las políticas nacionales de desarrollo y de comercio. Sobre la base de un influyente primer informe denominado “*La Globalización y el Medio Ambiente: Lecciones desde las Américas*”, estos Grupos de Trabajo publicaron otro sobre la inversión extranjera. El presente trabajo —referido a la liberalización del comercio agrícola— es el siguiente en la serie.

Este informe del proyecto resume los hallazgos de seis estudios, tres sobre el *boom* de la soya en Brasil, Argentina y Bolivia y otros tres sobre los pequeños productores agrícolas (El Salvador, Bolivia y Brasil), más una evaluación de la experiencia de México en el TLCAN. El informe consta de tres partes: una primera dirigida a explorar brevemente algunos malentendidos acerca de las promesas de la liberalización comercial de la agricultura. La segunda parte consiste en la presentación de los casos de estudio. El informe concluye



con un análisis de algunas políticas basadas en los hallazgos de los estudios, buscando obtener lecciones y recomendaciones para los hacedores de política tanto en el mundo desarrollado como en Latinoamérica.

El Banco Mundial acierta al ratificar la importancia de la agricultura en el desarrollo económico, y algunas de las prescripciones de política que contiene el informe de 2008 presentan una renovada concepción del sector. Este informe sugiere que para América Latina será necesario un ajuste de política aún más sustancial para tomar ventaja del potencial de la agricultura para generar desarrollo sostenible y equitativo en una era de globalización económica.

## **LAS FALSAS PROMESAS DE LA AGRICULTURA DE EXPORTACIÓN**

Existen razones para sostener que la agricultura de exportación ha concretado menos promesas que las sugeridas por el libre comercio.

En primer lugar, a pesar de las repetidas afirmaciones de que los países en desarrollo mantienen una ventaja comparativa en agricultura, son los ricos que dominan los mercados mundiales agrícolas; con excepción de algunos productos tropicales como el café y el banano, estos países retienen una gran y en muchos casos creciente área del mercado global de los commodities agrícolas. En 2005 los países desarrollados controlaban dos tercios o más de las exportaciones mundiales de maíz, trigo, cebada y algodón. Entre los commodities no tropicales más comerciales, sólo en el arroz y en las semillas de aceite los países en desarrollo aparecieron dominando los respectivos mercados de exportación (Naciones Unidas, COMTRADE, 2007). Por lo demás, los países ricos controlan la totalidad de la cadena productiva de la mayoría de los commodities agrícolas, desde las patentes de las semillas, los agro-químicos, la maquinaria y hasta el financiamiento para la producción, incluso en el caso de varios commodities que son exportados desde los países en desarrollo.

**A PESAR DE LAS REPETIDAS AFIRMACIONES DE QUE LOS PAISES EN DESARROLLO MANTIENEN UNA VENTAJA COMPARATIVA EN AGRICULTURA, SON LOS RICOS QUE DOMINAN LOS MERCADOS MUNDIALES.**

En segunda instancia, no todos los países en desarrollo son iguales en el concierto del comercio agrícola internacional. Para competir en el mercado global de commodities, los países necesitan un relativamente alto nivel de desarrollo industrial e infraestructura. En consecuencia, no es de sorprender que solamente unos pocos países hayan demostrado capacidad para competir internacionalmente. Algunas regiones de la ex Unión Soviética pueden competir en granos de clima templado y China en el mercado del maíz (aunque su creciente consumo de alimentos para ganado limita el potencial de producción y exportación de este cereal). Sin embargo, los dos países que dominan el comercio agrícola del mundo en desarrollo son Brasil y Argentina; ambos han alcanzado niveles de desarrollo que les han permitido dotarse de infraestructura y capital para competir internacionalmente. El primero está a punto de ser el primer exportador mundial de granos de soya, y ya es una potencia en la exportación de azúcar, café, naranjas, carnes, tabaco y etanol. En cambio Argentina ha establecido una fuerte y creciente presencia en el mercado de los granos de soya y maíz. Así es que cuando el Banco Mundial y otras agencias internacionales hablan de Latinoamérica como una región que muestra ganancias con la liberalización comercial, están refiriéndose principalmente a estos dos países.

Efectivamente, como Timothy A. Wise lo demuestra en la visión general del proyecto GDAE, si se separa a Brasil, Argentina, China y la ex Unión Soviética en el análisis del potencial de exportación agrícola de los países en desarrollo, el resto tiene una limitada capacidad para competir en los grandes mercados agrícolas. A pesar de no ser necesariamente resultado de la liberalización, Wise demuestra que, fuera de estos pocos países, entre 1995 y 2005, el mundo en desarrollo en general avanzó poco en su participación en el camino de copar el mercado global, pues entre los commodities agrícolas de mayor valor, han perdido mercado en algodón y arroz. En cambio los países excepcionales siguieron avanzando: la ex Unión Soviética detentó 10% del 13% de la participación del mundo en desarrollo en el mercado de trigo, y 16% del 20% en cebada; en el caso del azúcar Brasil capturó 11% del 14%; China (con 10%) y Argentina (con 6%) coparon la mayor parte del 24% que el mundo desarrollado perdió en su participación en el mercado del maíz. Sin embargo, los granos oleaginosos son el grupo de commodities donde los países en desarrollo han logrado los más



**CUADRO 1**

Oleaginosas: Los 10 países más exportadores según grado de participación, 2005)

	Participación 2005 %	Diferencia 1995 - 2005
Estados Unidos	32.0%	-19.1
Brazil	25.7%	19.0
Argentina	11.6%	4.0
Canadá	6.8%	-4.0
China	3.2%	-1.1
Francia	2.9%	-2.0
Paraguay	2.9%	1.3
Holanda	2.1%	0.1
Australia	1.4%	0.7
India	1.4%	0.2

Fuente: División Estadística de las Naciones Unidas, Comtrade

grandes avances: Brasil ganó 19 puntos porcentuales y Argentina 4, según se puede ver en el Cuadro 1.

Estos son cambios importantes en la competitividad global, pero no sugieren que los demás países en desarrollo (la mayoría) estén en una buena posición para competir internacionalmente en el duro comercio de los commodities agrícolas; tienen que hacerlo no sólo con la agricultura del Norte industrializado, sino con las potencias agro-industriales del Sur.

### LOS LIMITADOS RESULTADOS DE LA LIBERALIZACIÓN DEL NORTE

Otra razón para afirmar que las promesas de la agricultura de exportación han sido exageradas para la mayoría de los países en desarrollo es que los impactos

de las reformas de las políticas agrícolas del Norte han sido bastante limitados. Como han mostrado los modelos económicos de la Ronda de Doha, las reformas que están en la mesa de negociaciones de la OMC están proyectadas para generar impactos positivos restringidos en la producción y los precios de la mayoría de los commodities. Otro estudio ha mostrado que el incremento de precios mayor a 3,1% apenas se presentará para tres commodities (algodón, arroz y granos oleaginosos) después del acuerdo de Doha (Bouet, Boreau et al. 2004). Entonces, es improbable que los países en desarrollo logren aumentar los precios de sus productos agrícolas como resultado directo o indirecto de la reducción de los aranceles o de los subsidios en los países del Norte.

Algo más, en los casos en que la liberalización origina elevación de los precios internacionales, los pequeños productores probablemente no se benefician de ello. El nuevo informe del Banco Mundial, de hecho, reconoce que la repercusión de los precios mundiales en los productores locales es "muy imperfecta" de modo que cualquier beneficio del alza de los precios mundiales debido a reformas de las políticas del Norte, será limitado: "así, el efecto promedio de la reforma de la política comercial en los ingresos de los productores de alimentos básicos en los países pobres, es usualmente pequeño" (Banco Mundial 2007:156-6).

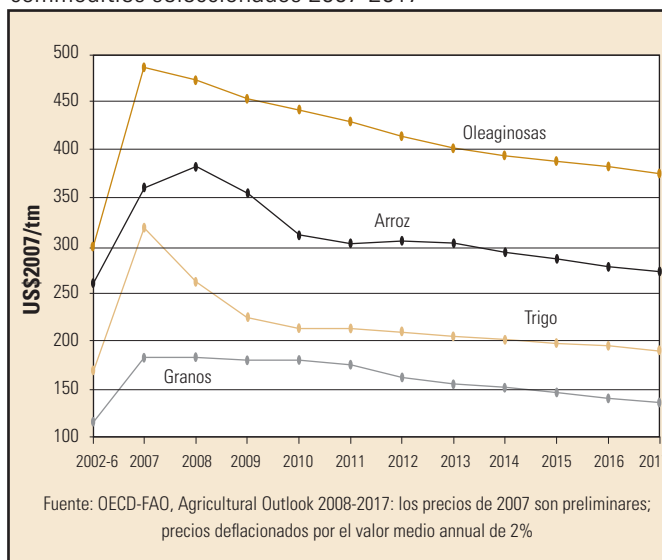
¿Pero por qué estas reformas de los países ricos generan tan poco impacto positivo? Como Wise sostiene, los mercados agrícolas se ajustan a las medidas de la liberalización, sean reducciones de los aranceles de la Unión Europea y Japón, o sean reducciones de los subsidios agrícolas de los Estados Unidos. Esto es, si la producción protegida del Norte baja en respuesta a las reformas, la producción en otras partes del mundo se incrementa porque nuevas tierras son incorporadas a la producción y, asimismo, los rendimientos se incrementan con el avance tecnológico. De ese modo, en cuestión de pocos años, la oferta sobrepasa a la demanda, desaparecen los impactos de la liberalización en la producción y determinan que los precios vuelvan a su nivel antes de las reformas, refrendando así una tendencia de largo plazo que ha mostrado breves interrupciones y pocas huellas de cambios estructurales.

Esto no debería sorprender ya que, de acuerdo con la FAO, entre 1960 y 2002 los precios reales de los commodities agrícolas bajaron en 2% por año, una caída promedio de más de la mitad. Esta es la historia de la agricultura industrial: la demanda crece principalmente con el crecimiento de la población, es decir, la demanda de los alimentos es inelástica porque el estómago humano es inelástico, tal como sostiene el famoso economista agrícola estadounidense Willard Cochrane (Cochrane y Levins 2003:74-5).

Aún en el marco de un *boom* de los commodities agrícolas, originado en la nueva demanda por los biocombustibles y el crecimiento de la demanda de proteínas animales, no existe mucho sustento para esperar que se cumpla la promesa de precios altos para los productores agrícolas. En efecto, la mayoría de las proyecciones muestran una producción atrapada por la demanda, esto es, que las estimaciones de precios altos, después de unos pocos años, sólo se cumplen para uno o dos commodities. Es que casi continuamente nuevas tierras están siendo incorporadas a la producción, suficientes para igualar y superar los incrementos en la demanda. Incluso para cultivos como la soya, con una alta demanda tanto para alimento de ganado como para agro-combustibles, sus precios reales proyectados retoman su tendencia descendente después de 2007. Como muestra la Figura 1, esta constatación se aplica también a otros alimentos básicos, pues mientras los precios reales en general permanecen altos entre 2002-2006, para la mayoría retornan los niveles bajos en 2017 (FAPRI, 2008).

**GRÁFICO 1**

Proyecciones de precios reales, commodities seleccionados 2007-2017



## NUEVOS INCENTIVOS DE LA DEMANDA, NUEVOS DESAFÍOS

No hay dudas, no obstante, que la actual elevación de los precios agrícolas plantea nuevos desafíos y oportunidades. Para los agricultores (sino para la sociedad toda) esa coyuntura presenta dos aspectos por considerar. En primer lugar, está el cambio de la demanda de proteínas vegetales por las de origen animal en crecientes partes del mundo, especialmente China. Eso determina que exista mucho menos maíz y soya para la alimentación humana directa; la mayor parte es para el ganado, pero que es también alimentación humana. De este modo, el crecimiento de la demanda de commodities utilizados para la elaboración de alimentos para el ganado es más rápido que el crecimiento de la población. Esto es particularmente cierto y hasta dramático en las etapas iniciales del tránsito al consumo de la carne. En segundo lugar, la demanda de los combustibles basados en la agricultura supone un nuevo y gran incentivo de la demanda agrícola en el mercado internacional. Esto también ubica a la agricultura por encima de la limitada demanda del inelástico estómago humano porque se suma un incentivo no alimenticio (que la disponibilidad de tierras puede responder).

Estos dos nuevos incentivos de la demanda presentan intimidantes desafíos. Por una parte, a menos que haya espectaculares e inesperados incrementos en la productividad de la agricultura, probablemente este sector no pueda sostener un mundo en el que la mayoría de la población está satisfaciendo el grueso de sus necesidades de proteínas con la carne. Un costo de esta situación sería el alza de los precios de los alimentos básicos, como está sucediendo actualmente, algo considerado insostenible por los países pobres en el corto plazo porque no pueden vislumbrar las probabilidades de una disminución de los precios de los alimentos en el largo plazo, tal cual reflejan las tendencias. Por otra parte, los beneficios ambientales netos de la mayoría de los biocombustibles serán limitados en tanto supongan una presión adicional sobre la tierra. Con la perspectiva de la industrialización de la agricultura global, basada en insumos originados en el petróleo, los precios agrícolas estarán crecientemente atados a los precios de los combustibles fósiles, por lo que podría ponerse en entredicho la tendencia a la baja de esos precios. Puede reforzar esta última perspectiva las consecuencias del cambio climático en el uso de la tierra, que ya amenazan en convertir en inapropiadas para la producción de cereales algunas zonas del Sur del Brasil<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sin embargo, se debe aclarar que estos complejos temas del cambio climático, los biocombustibles, y el denominado "debate de la alimentación versus el combustible", están más allá de los alcances de este proyecto.

## LOS PELIGROS DE LA LIBERALIZACIÓN PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR

Si las promesas de la liberalización comercial de la agricultura son exageradas, en cambio sus peligros son muy reales. Como se ha mostrado insistentemente, en un mercado global en el que dominan los países ricos o un grupo selecto de países en desarrollo, la liberalización origina un diluvio de importaciones baratas, que destruyen la producción doméstica que se encontraba protegida mediante aranceles u otras medidas estatales. El empleo en sectores en expansión de la economía doméstica generalmente no crece lo suficientemente rápido para absorber nueva fuerza laboral, y menos aún aquella desplazada por la agricultura tradicional. Entonces, el resultado generalmente es una caída en los niveles de vida de la población rural pobre, una disminución de la seguridad alimentaria y un aumento de la dependencia alimentaria para la nación toda. Es verdad que los consumidores pobres de la ciudad se benefician de los precios bajos de los alimentos, pero es muy dudoso que, en el balance final, ello signifique un beneficio para el país.

Por supuesto, el objetivo del modelo económico basado en la liberalización es precisamente el desplazamiento de los pequeños productores. Estos productores son considerados ineficientes casi por definición, por lo que la liberalización comercial estaría intentando forzar a que trabajen de manera más eficiente. Sin embargo, la pérdida o la falta de eficiencia, a menudo se deben a las fallas del mercado que dominan el sector. Por ejemplo, los pequeños productores están siendo obligados a competir con importaciones baratas de los países que no sólo subvencionan a sus sectores agrícolas, sino que disponen de adecuada infraestructura, crédito, fuerte tradición de investigación en tecnología aplicada y servicios de extensión agrícola para apoyar el mejoramiento de la productividad. En cambio, los pequeños productores de gran parte del mundo en desarrollo casi no disponen de estos beneficios. Como una investigación de las Naciones Unidas ha reconocido “las reglas de los mercados libres en un contexto de alta concentración de la propiedad y de mercados imperfectos o ausentes [conducen] a la marginalización de iniciativas que de otro modo podrían ser perfectamente viables” (David, Dirven et al. 2000:1685).

La liberalización del comercio globaliza no sólo los mercados, sino también sus fallas, incorporando a los pequeños productores en competencia con productos respaldados con los subsidios y la industria del Norte global, originando que millones de agricultores –y productores de alimentos– queden en riesgo.

# MÉXICO: LA HERENCIA DEL TLCAN

México era quizás el país latinoamericano geográficamente mejor situado para demostrar la eficacia del modelo de libre comercio para la agricultura. Vigente desde 1994, el TLCAN proporcionó a este país acceso privilegiado al mercado de consumo más grande del mundo. Siendo que varios años antes ya había firmado otros acuerdos comerciales y adoptado algunas medidas de liberalización, el TLCAN le dio una ventajosa posición comercial en comparación con otros países en desarrollo de la región. Y no sólo eso, el TLCAN abrió para los productos mexicanos el mercado de Estados Unidos justo en el inicio de lo que luego sería la expansión económica más grande de su historia. Con una demanda estadounidense creciente de frutas y vegetales frescos, México apareció en una posición inmejorable para aprovechar los beneficios de sus ventajas comparativas en agricultura.

Catorce años después, cuando todos los aspectos del acuerdo agrícola del TLCAN ya están en vigencia, el balance para la agricultura mexicana está lejos de ser positiva. Como Fernando Rello documenta en su minucioso estudio, el TLCAN y el amplio proyecto económico neoliberal aplicado como parte de él, han agudizado las profundas y antiguas desigualdades estructurales en el área rural de México, y han fracasado en su intento de mejorar la productividad prometida por los promotores del TLCAN.

Evidentemente la liberalización tuvo éxito en acelerar el crecimiento del ya dinámico sector agro-exportador de México. Para 2004 el país había doblado el valor de sus exportaciones de tomate (cerca de 1 billón de dólares anuales), y las de otras frutas y vegetales –pepino, palta, limón y lima, y sandía– también crecieron significativamente. No existen dudas de que el TLCAN estimuló el comercio agrícola.

El *boom* de estas exportaciones fue considerado un éxito para los promotores del TLCAN, pero el impacto de su desarrollo ha sido controvertido porque:

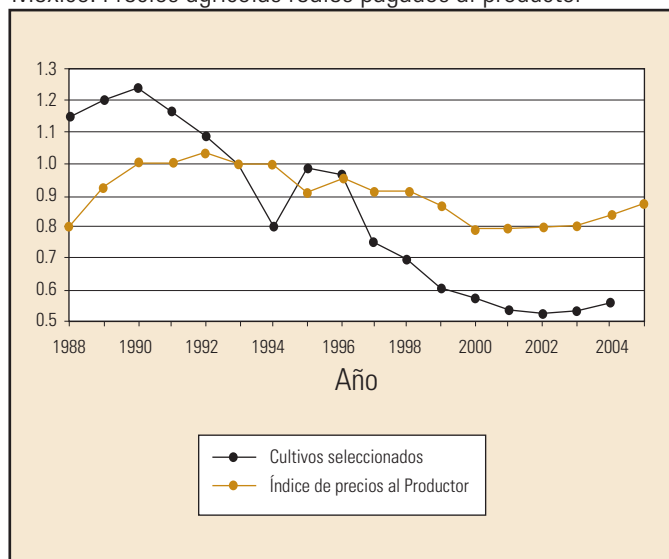
- Las importaciones agrícolas mexicanas provenientes de los Estados Unidos –principalmente maíz y otros alimentos básicos– crecieron más rápido que las exportaciones, dejando al país con una balanza comercial agrícola negativa.
- El empleo en la agricultura de exportación no compensó las pérdidas en otros sectores agrícolas. Entre 1995 y 2003 México perdió medio millón de empleos agrícolas, cerca del 5% del total del sector.
- Los sueldos en el sector agrícola cayeron dramáticamente luego de la crisis de la moneda mexicana de 1994-95, y –en términos reales– en 2003 todavía no habían recuperado sus niveles anteriores a la crisis.
- Las exportaciones de México pasaron a depender cada vez más de las empresas multinacionales que dominan las cadenas de agro-alimentos, convirtiendo a los exitosos productores mexicanos con niveles de producción y productividad crecientes, pero con un poder disminuido al no estar en toda la cadena.

Si el *boom* de las exportaciones originó esos problemas, el crecimiento de las importaciones fue devastador. Como la mayoría de los países latinoamericanos, México siempre ha tenido un considerable sector de agricultura familiar. Según Rello, en parte es el resultado de la reforma agraria que advino con la Revolución Mexicana. En 1990 cerca de 2,5 millones de productores cultivaron predios pequeños o medianos en los



GRÁFICO 2

México: Precios agrícolas reales pagados al productor



precios reales al productor cayeron más del 15% en promedio, y los precios de tres productos clave de la agricultura familiar —maíz, frijol y café— cayeron cerca del 50%, según se puede ver en el Gráfico 2). La pobreza rural se incrementó, ya que el crítico desempeño del TLCAN en la creación de empleos en el sector formal dejó a las familias sin más opción que la emigración para emplearse en labores temporales en el sector de la exportación, en las zonas turísticas, en empleos informales en las ciudades, o en la emigración a Estados Unidos.

Rello concluye que el TLCAN y el amplio modelo neoliberal del que fue parte ha fracasado en su propósito de superar el dualismo de la agricultura mexicana o de transformarla. La liberalización agrícola en el marco del TLCAN fracasó en sus propios términos en México. Mientras ciertos sectores agro-exportadores se beneficiaron, empeoró la balanza comercial agrícola del país, fracasó la generación de empleos adecuados para los productores desplazados por la agricultura tradicional, y también ha fracasado el intento de estimular más eficiencia y productividad en la agricultura en general del país.

Las recomendaciones de este autor sostienen que:

1. **Es urgente incrementar la productividad de la agricultura familiar.** El gobierno mexicano debe jugar un rol activo en esa transformación dado que el sector está marcado por grandes fallas de mercado (falta de crédito, concentración del mercado, escasa difusión de tecnología, falta de inversión privada en investigación y desarrollo).
2. **Existe un gran potencial para incrementar la productividad de la agricultura familiar, ya sea con el uso de paquetes tecnológicos (agro-químicos, semillas mejoradas, etc.) o con aplicaciones de insumos mínimos.** Pero debe ser el Estado quien lidere este proceso, cambiando su enfoque de apoyo a los ingresos por el de la inversión productiva.
3. **México necesita una estrategia comercial más coherente que apoye a la agricultura familiar.** De acuerdo a Rello, los preexistentes problemas del sector de la pequeña agricultura han sido agravados por el TLCAN, pero sacando el maíz y el frijol de ese acuerdo no se los resolverá; las políticas comerciales deben proteger a la pequeña agricultura de los grandes contingentes de importaciones que puedan socavar las estrategias de desarrollo.
4. **México necesita un desarrollo rural de base ancha, enfocada en regiones de poca atención.** Las estrategias de desarrollo deben ir más allá del cultivo o de sectores agrícolas específicos.
5. **Los productores de maíz y frijoles requieren de un conjunto de políticas integradas y diferenciadas, para estimular ese heterogéneo sector.** Esas políticas deben atender las necesidades de la seguridad alimentaria de los agricultores de subsistencia, así como el potencial comercial de los más integrados al mercado.

## LAS PROMESAS: EL BOOM DE LA SOYA SUDAMERICANA

El origen de la actual importancia mundial del cultivo y del comercio de la soya surgió inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos incorporó la exportación de ese producto en los acuerdos de asistencia a la reconstrucción de Europa. Esta situación permitió que ese país se erigiera por algo más de dos décadas en el único exportador mundial de la soya y que desarrollara las bases de su poderío en ese campo. Es por ello que en 1970 Estados Unidos fue responsable de más de dos tercios de los 44 millones de toneladas de la producción mundial, mientras que Canadá aparecía como el otro productor importante, seguido de algunos países europeos.

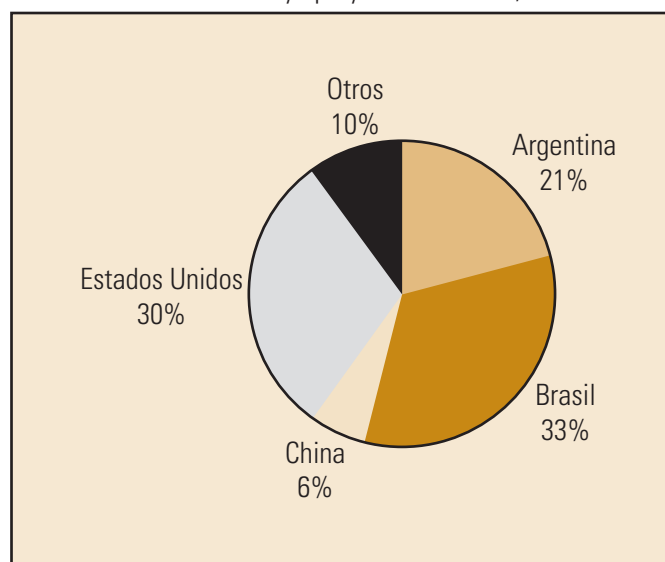
La producción mundial del grano fue creciendo lenta pero sostenidamente en las primeras décadas luego de la Segunda Guerra Mundial, hasta que –debido a la crisis de la producción de los insumos marinos para la elaboración de alimento para el ganado– a fines de los años ochenta se desató el crecimiento acelerado que ya no se ha detenido hasta hoy. Así, mientras en 2001 se había cuadruplicado la producción de treinta años atrás, apenas seis años después (en 2007) se había más que quintuplicado (con 230 millones de toneladas).

La producción comercial de soya en Sudamérica comenzó a ser impulsada luego de que fenómenos climáticos presentados a fines de los años sesenta, afectaron la producción estadounidense del grano, y la referida producción de los insumos marinos para la producción de alimentos balanceados de ganado. Al comienzo fueron sólo Brasil y Argentina los que ingresaron a esa producción, pero una década después lo hicieron Paraguay, Uruguay y Bolivia, aunque siempre a considerable distancia de los dos primeros.

Sin embargo, ha sido desde principios de los noventa que se desata el *boom* de la producción y exportación de soya en Sudamérica (ya en el marco de la liberalización comercial mundial y en su condición de insumo esencial, sino único, para la elaboración de alimentos para el ganado). Es cuando la región (con la preeminencia de Brasil y Argentina) comenzó a disputarle la hegemonía mundial a los productores tradicionales (particularmente Estados Unidos, pues los demás fueron rebasados rápidamente). Así, de los 232 millones de toneladas producidas en 2007, Estados Unidos detentó el 37%, Brasil 24% y Argentina 20%. Pero las proyecciones predicen que Brasil superará a Estados Unidos en la presente década y que Sudamérica tendrá la supremacía absoluta en la creciente producción mundial del grano (en exportaciones mundiales la región ya supera a Estados Unidos). América del Sur también amenaza

GRÁFICO 3

Producción mundial de soya proyectada al 2015/16



con rebasar a Estados Unidos en la hegemonía de la producción y exportación de soya transgénica (casi el cien por cien de la producción en Argentina es de ese tipo, y el resto de los países la tiene por lo menos en la mitad de sus cultivos).

La gran disponibilidad de tierras relativamente baratas (Brasil dispondría de 80 millones de hectáreas adicionales a las actuales cultivadas, según el actual gobierno), abundancia de agua, investigación tecnológica de adaptación del cultivo a zonas subtropicales y tropicales, y bajos costos de la mano de obra, junto a precarios controles ambientales por parte de los gobiernos, son los principales factores que hacen del Mercosur (todos los países productores sudamericanos son miembros de este bloque de integración) la región con mayor competitividad para la producción y la expansión del cultivo de la soya.

Empero, según los estudios de caso de este proyecto, la competitividad de estos países debe ser catalogada de espuria, por la depredación de los recursos naturales y la explotación de los recursos humanos en que incurre esta actividad. En consecuencia, a pesar de que las oportunidades originadas en el actual *boom* de este cultivo son innegables, los gobiernos de estos países necesitan admitir que se ha generado una problemática socioeconómica y ambiental que debe ser enfrentada en función de una maximización del potencial que tiene el sector para el desarrollo a largo plazo.

### **BRASIL: ¿GANANDO MERCADOS, PERO PERDIENDO DESARROLLO?**

Los tres principales productos del complejo soya de Brasil (grano, harina y aceite) constituyen el rubro agrícola más importante de las exportaciones del país; en 2006 representaron casi el 8%. La superficie cultivada actual es superior a 22 millones de hectáreas (el año agrícola 2005/2006 esta área fue equivalente a la suma de los otros cuatro principales granos producidos en el país: arroz, frijol, maíz y trigo).

En 2003 y 2004 Brasil fue el mayor exportador mundial de soya y actualmente es el segundo mayor productor, después de los Estados Unidos. La previsión es que no sólo vuelva a ocupar pronto la condición de mayor exportador mundial, sino que la consolidará en los próximos años.

¿Cómo llegó Brasil a esta situación?

Sergio Schlesinger señala en su estudio que la soya en Brasil comenzó a ser cultivada a principios del siglo XX. Por casi cinco décadas su producción fue familiar y su uso primordialmente doméstico. Pero desde los años sesenta se inició la producción en escala comercial para comenzar a crecer sistemáticamente, llegando a cobrar importancia mundial a partir de los setenta (en 1976 representaba el 16% de la producción mundial). Sólo en los ochenta su ritmo de crecimiento bajó.

En los años noventa el país adoptó amplias políticas de liberalización comercial y financiera. En ese nuevo escenario la producción de soya en Brasil recobró el dinamismo de los setenta, pues la tasa de crecimiento de la producción ascendió a 4,8% anual. Esta nueva expansión ocurrió predominantemente en grandes propiedades, que es el signo del actual modelo brasileño de producción del grano. Sin duda, la liberalización del comercio agrícola fue un factor determinante de esta transformación.

El autor hace ver que la base de ese crecimiento ha sido la agricultura empresarial de uso intensivo de capital, bajo un modelo de alta sofisticación tecnológica (por ejemplo, en el municipio de Sorriso, el mayor productor de soya del país, el 85% de las propiedades tiene un área mayor a 1.000 Has). Al mismo tiempo, las empresas multinacionales de alimentos y las de comercialización de equipos agrícolas comenzaron a ejercer su dominio sobre la cadena productiva, implantando relaciones de dependencia prácticamente de todos los segmentos (de hecho, han llegado a sustituir al Estado en el rol de financiador de la producción, y en 2005, el 59% del procesamiento y el 61% de las exportaciones del complejo soja se han originado en sólo cuatro empresas transnacionales).

Según señala Schlesinger, este “modelo” de desarrollo del complejo sojero de Brasil tiene consecuencias negativas en el empleo rural. Según se puede constatar en el Gráfico 4, entre 1985 y 2004, el total de trabajadores en la producción de soya cayó de 1,7 millones a 335 mil (y no precisamente en mejores condiciones laborales y salariales), mientras que la producción aumentó de 18,3 a 49,8 millones de toneladas (Gelder, Kessler, et al, 2005). Sin embargo, la tecnología no impide la explotación de la mano de obra; ya que el mismo gobierno federal reconoce que el municipio más sojero del país está en la ruta del trabajo esclavo.

La soya transgénica que comenzó a ser cultivada ilegalmente en el Brasil desde 1998 y legalmente desde 2003, actualmente ocupa al menos el 60% del total de la superficie cultivada. Un pequeño grupo de poderosas compañías controlan el aprovisionamiento de la semilla y los insumos concomitantes —especialmente el herbicida glifosato—, lo que les permite incrementar sistemáticamente el valor del costo de los royalties. El uso de este herbicida por hectárea ha ido en continuo aumento como resultado de la resistencia de las plantas a su acción. Pero el uso de esta semilla ha resultado claramente en una reducción drástica del empleo, generando prácticamente un éxodo de trabajadores

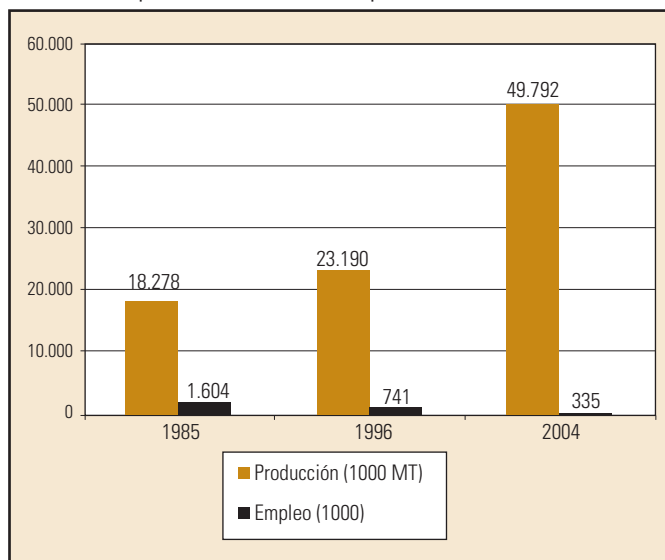
Por último, Schelesinger destaca que, a pesar de la eliminación de los mecanismos de apoyo gubernamental, los grandes productores de soya siguen obteniendo recursos financieros estatales. Una forma es la renegociación y perdón de sus deudas (el costo anual de los intereses de esas deudas estimado en más de 1.300 millones de dólares es asumido por el Tesoro Nacional). También están las exenciones de impuestos para atraer inversiones y para fomentar las exportaciones de productos sin valor agregado. El apoyo del Estado en la construcción de infraestructura es también muy importante.

Frente a esta situación el autor recomienda que los recursos públicos que actualmente favorecen al agrogocio exportador, deben ser reorientados para apoyar la reforma agraria, la agricultura familiar y la pequeña y mediana empresa de alimentos, priorizando el abastecimiento del mercado interno y no necesariamente descartando la producción de soya. Sin embargo, el apoyo a la agricultura familiar de la soya no debe pasar necesariamente por el mantenimiento del monocultivo, sino por la diversificación agrícola y por el cultivo de una soya diferenciada. La investigación tecnológica estatal debería apoyar esa diversificación.

Pero además los gobiernos de Brasil deberían percatarse de que el *boom* de este producto no será por siempre, por lo que deberían aprovechar la actual posición ventajosa del país para promover una actividad que deje a la población mejor que a los grandes actores del complejo sojero. La clave para esta estrategia es una gestión más cuidadosa de la expansión de la soya (y otros cultivos con demanda en crecimiento como el azúcar) con el fin de no causar daños permanentes a lo más valioso del patrimonio que tiene el país: su tierra.

**GRÁFICO 4**

Brasil: Más producción menos empleo



## ARGENTINA: APUESTA POR LA SOYA TRANSGÉNICA

Argentina es el segundo productor de soya en Sudamérica y el tercero en el mundo. Su complejo sojero es un paradigma en varios sentidos: sus rendimientos físicos promedio son de los más altos del mundo; la productividad del trabajo es una de las mejores; y practica una rotación de cultivos cercana al monocultivo, pero que evita una depredación acelerada de los suelos. Sin embargo, probablemente lo más distintivo del “modelo” argentino es el cultivo en gran escala de soya transgénica. Esta semilla fue introducida en



1996, imponiéndose rápidamente a la soya convencional hasta el punto de que actualmente casi el 100% de su cultivo es de ese tipo (aproximadamente 40 millones de toneladas en la campaña agrícola 2006), convirtiéndose en el segundo productor mundial de soya transgénica después de Estados Unidos.

No obstante, frente a la euforia que ocasiona este “modelo” basado en la soya transgénica en sus partidarios, dentro y afuera del país, Miguel Teubal devela algunas de sus limitaciones y consecuencias.

En primer lugar, Teubal sostiene que el *boom* de la soya transgénica ha causado la “especialización” del país en la producción y exportación de unos pocos productos primarios. De haber sido un importante proveedor de carnes y cereales a la economía mundial durante gran parte del siglo XX, y casi autosuficiente en los alimentos que consumía su población, Argentina ha perdido esa cualidad y tiende al monocultivo de la soya. La doble cosecha trigo-soya ha desplazado a la ganadería como actividad de rotación y a otros cultivos importantes, afectando la seguridad alimentaria. En efecto, la superficie destinada a la producción sojera era 9,1% del total sembrado en el país con cereales y oleaginosas en 1980/81, pero en 2002/2003 subió a más de 46%. Asimismo, mientras la producción sojera aumentó casi 20 millones de toneladas entre 1997/98 y 2004/2005, la de arroz cayó 0,5 millones. También cayó la producción de frutales y de algodón.

En segundo lugar, el gran crecimiento de la soya transgénica ha originado un fenómeno de dependencia respecto de las grandes empresas multinacionales. La evidencia más elocuente es que Monsanto y Novartis no sólo proveen la semilla, sino también el paquete tecnológico y los agroquímicos para el cultivo de la soya transgénica. En 2003 el glifosato (herbicida fundamental de la tecnología) facturó en Argentina ventas por 350 millones de dólares, 33% más que en 2000. Pero no sólo ello, Monsanto viene adoptando una serie de acciones para hacer cumplir sus supuestos derechos de propiedad de la patente de la semilla de soya transgénica; el autor cita como ejemplo que desde 1999 la transnacional cobra a los agricultores las “regalías extendidas” (2 dólares por cada bolsa de 50 Kg de semillas que guardan para uso propio). Es más, estas empresas controlan el procesamiento industrial y la comercialización e incluso se conectan con el sector financiero para formar los “pools de siembra”.

#### **EL “MODELO” ARGENTINO HA SUPUESTO LA CASI DESAPARICIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y DE LOS TRABAJADORES RURALES.**

En tercer lugar, el “modelo” argentino ha supuesto la casi desaparición de la agricultura familiar y de los trabajadores rurales. Entre los censos de 1988 y 2002 desaparecieron 87 mil explotaciones agropecuarias (86% de menos de 200 Has y 9% de 200 a 500 Has). En cambio, aumentaron las de más de 500 Has (particularmente las de 1000 a 2500). Este fenómeno, según Teubal, ha convertido al agro argentino en una *agricultura sin agricultores*.

En cuarto lugar, el *boom* de la soya en Argentina ha estado íntimamente asociado al deterioro ambiental. Además de la irresuelta cuestión de los riesgos del cultivo en gran escala de la soya transgénica en el largo plazo, su auge se ha dado en detrimento de la yunga (región subtropical muy frágil) y de la flora y fauna de extensos territorios del país. Esta expansión también está ocasionando la deforestación de grandes áreas, en particular en las provincias del norte y, al mismo tiempo, está comprometiendo la biodiversidad del país.

Por último, el autor señala dos elementos que pueden incrementar explosivamente la expansión continua del “modelo”: a) los biocombustibles debido al interés de los Estados Unidos y otras potencias por sustituir el petróleo por otras fuentes energéticas; y b) el papel que comienza a ejercer China en el panorama mundial, una de cuyas expresiones es su gran y creciente demanda de soya. Estas perspectivas pueden permitir que Argentina pase a ser un gran productor de soya, pero también pueden acrecentar las tendencias de la peligrosa dependencia del país del monocultivo de soya transgénica.

#### **BOLIVIA: DESARROLLO PERIFÉRICO DE LA SOYA**

Bolivia es el cuarto productor de soya en Sudamérica, aunque a mucha distancia de los dos colosos de la región. Según información oficial, en 2006 se cultivó 950 mil Has. A pesar de su mínimo significado en el

mercado internacional del producto, es importante para la economía nacional (en 2000, antes de la actual subida de los precios internacionales de los minerales y de los hidrocarburos, representaba el 25% del total de las exportaciones, e incluso llegó a ser más del 50% unos años antes, cuando aún el país no se había convertido en un importante exportador de gas natural).

De acuerdo al estudio de Mamerto Pérez, el cultivo de la soya en Bolivia se inició a fines de los años cincuenta. Y si bien la producción creció constantemente a partir de ese año, incluso con algunos márgenes de exportación, el salto a su auge ocurrió a partir de los noventa. En efecto, mientras en 1985 se cultivó casi 70 mil Has y se exportó cerca a 20 millones de dólares, en 1995 se cultivó 463 mil Has y se exportó casi 143 millones de dólares

El *boom* del complejo sojero boliviano también se ha hecho efectivo en el marco de las políticas de liberalización comercial adoptadas en el país entre 1985 y 1992. Sin embargo, el autor señala que este caso tiene algunas particularidades respecto a los otros países de la región.

En primer lugar, si bien la base de su desarrollo es la gran propiedad, tiene un segmento cuantitativamente importante de pequeños productores (con predios no mayores a 50 Has) que –según el autor– estaría yendo en aumento, debido a la crisis de su producción tradicional. Este grupo representa el 78% de los productores, aunque su aporte a la producción total no sobrepasa el 10%. Además, al enfrentar las peores condiciones de pago de su producción, permiten que los exportadores y los procesadores obtengan ganancias extraordinarias y/o que el resto de los productores (grandes y medianos) puedan recibir un mejor pago.

Por otra parte, la producción de soya está dominada por extranjeros, particularmente brasileños, quienes han venido adquiriendo grandes extensiones de tierra. Pérez establece que 36% de la superficie cultivada en 2001/02 correspondió a los extranjeros (29% fue exclusivamente de 250 productores brasileños), pero si se incorpora en esa categoría también a los productores menonita y japoneses, esa proporción sube a 63%. Y aunque no hay datos actualizados, según las tendencias, es seguro que este índice ha aumentado en los últimos años. El procesamiento y la comercialización tienen también una creciente participación de grandes inversores extranjeros, especialmente en la comercialización intervienen algunas multinacionales importantes, quienes reeditan la misma práctica que en Brasil (financian la producción a cambio de tener la exclusividad de la compra de la cosecha).

En tercer lugar, a diferencia de Argentina y Brasil, el complejo boliviano sería altamente ineficiente. Es que según la información del gremio empresarial, el segmento de la producción (que cultiva algo más de 900 mil Has en la actualidad) emplea similar cantidad de trabajadores que Argentina (que cultiva más varios millones de Has). Si bien esta situación permite a los promotores del complejo presentarlo como un alto generador de empleo, Pérez afirma que esos datos pueden estar sobrevaluados porque significaría admitir que es carente de competitividad (23 Has/trabajador frente a 260 Has/trabajador de Argentina), o –lo que sería peor– que a pesar de la relativa alta cantidad de trabajadores que emplea, los costos laborales para los productores son relativamente mucho más bajos que en los otros países.

Como cuarta particularidad el autor identifica un elemento que es explicativo del actual desarrollo del complejo sojero boliviano y, al mismo tiempo, de sus límites. Bolivia exporta esencialmente al mercado protegido de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) compuesta actualmente por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (Chile es miembro asociado). Este bloque decidió conformar a comienzos de los noventa una Unión Aduanera, donde Bolivia era y es prácticamente el único productor de soya. Por lo mismo, Bolivia coloca en promedio 75% de sus exportaciones del grano y derivados en ese mercado, aprovechando que los otros productores sudamericanos deben pagar aranceles adicionales de 20% si quieren vender a ese mercado. Ello demuestra que la competitividad del complejo sojero boliviano sería viable básicamente en la CAN, por lo que su expansión tendría el límite de ese bloque de integración. Es por eso que si la protección de la CAN es reducida o cancelada, Bolivia perdería prácticamente su único mercado. Y por eso también la plena vigencia de los Tratados de Libre Comercio que Perú y Colombia negocian con Estados Unidos (en los que está incorporada la soya) representa una amenaza para el complejo sojero boliviano.

Algunos expertos (y empresarios) sostienen que esta limitación sería estructural, atribuible a un factor insuperable: la mediterraneidad del país, que encarece los costos de transporte de las exportaciones. De ahí que esa barrera arancelaria fijada por la CAN para terceros países, resultaría clave para la competitividad de la soya boliviana. Pero aunque estos mismos actores no suelen asignarle mayor valor al apoyo que recibe el complejo sojero del Estado (inversiones en infraestructura vial especialmente, subsidios al combustible más utilizado por el sector y, en momentos de crisis, asignación de recursos fiscales para la renegociación de sus deudas, además de una política agraria explícitamente favorable al sector en términos de acceso a tierra y de tratamiento impositivo especial), es posible que este factor pueda ser importante en el caso de que se presentara la temida pérdida del mercado protegido de la CAN.

Un otro elemento característico del complejo sojero boliviano es que su expansión se ha venido dando con un alto costo ambiental. Al igual que en Argentina y Brasil, la mayoría de los productores practican un uso depredador (extractivo) de los recursos naturales con el fin de abaratar costos. En el caso de Bolivia, la constante ampliación del cultivo ha significado una reducción sistemática de bosque primario del departamento de Santa Cruz (zona mayor de la producción de soya) y un uso no sostenible de esas tierras, aprovechando que su precio en general es relativamente bajo y que el control ambiental del Estado es absolutamente laxo.

Por último, muchos productores (de todas las escalas) han comenzado a cultivar soya transgénica al margen de disposiciones legales, que apenas autorizaron experimentos y no una difusión masiva. Informaciones no oficiales refieren que esta práctica proviene de los primeros años de la presente década, mientras que las estimaciones más cautas sostienen que actualmente al menos la mitad del área cultivada de soya utiliza semilla transgénica y que tiende a crecer.

Pérez sugiere que Bolivia y los otros productores de la región necesitan armonizar sus regulaciones sobre el sector para así mejorar el control sobre el *boom* actual y (probablemente) futuro de la soya en el nivel mundial, y así minimizar los impactos sociales y ambientales. Por ejemplo, estos gobiernos podrían desarrollar y aplicar regulaciones ambientales similares para controlar las prácticas extractivas o para limitar la práctica de exenciones de impuestos para atraer “a como de lugar” las inversiones extranjeras. El autor sostiene que, dada la estratégica posición que tienen estos países en la producción y la exportación de soya en el mundo, hasta podrían avanzar en un control de ese mercado, incluyendo la negociación de requisitos de desempeño de la inversión extranjera, para convertir la actividad en un vehículo del desarrollo.

# LOS PELIGROS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR

La pequeña producción agropecuaria en Latinoamérica, a pesar de su diversidad (incluso de la escala de sus explotaciones), tiene el denominador común del dominio del trabajo de los dueños del predio, más allá del nivel de su capitalización, del tamaño de su producción y/o del destino externo o doméstico de esa producción. Entonces, corresponden a esta categoría indistintamente los típicos productores campesinos de los países andinos como Bolivia (independientes o agrupados en comunidades) y la denominada agricultura familiar, que domina en países de mayor desarrollo como Argentina y Brasil. Entonces, cuando la teoría y las evidencias empíricas aluden a los efectos de las políticas de liberalización en la pequeña producción agropecuaria en Latinoamérica, se refieren a todas estas categorías de productores.

En este sentido, el proyecto se ha seleccionado varios ejemplos paradigmáticos de esa amplia realidad latinoamericana, además de México que tiene una presentación independiente sólo para poner en relieve su condición de socio activo de uno de los Tratados de Libre Comercio en vigencia, más cuestionados.

Entonces se ha seleccionado Bolivia porque representa a una economía que tradicionalmente se ha caracterizado por una alta participación de productores campesinos en su sector agropecuario, especialmente en la región alto-andina. Brasil, porque su sector de la agricultura familiar, a pesar de su tamaño relativamente pequeño, ha sido tradicionalmente poderoso, incluso con una fuerte presencia en la producción moderna de soya. Por último, El Salvador porque representa el dinamismo de una economía pequeña, con un sector importante de pequeña agricultura, pero golpeada por años de guerra interna y, actualmente, supuesto beneficiario del recientemente firmado TLCAC, donde participa Estados Unidos.

## **BOLIVIA: LA AGRICULTURA CAMPESINA BAJO AMENAZA**

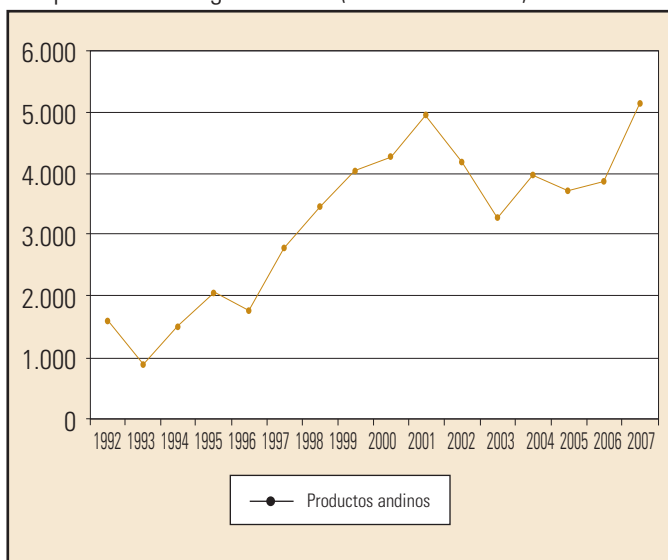
Bolivia adoptó las políticas de apertura y de liberalización comercial a mediados de la década de los ochenta. No existen estudios en ninguna instancia pública que den cuenta de los efectos de estas políticas en la agricultura campesina, a pesar de la importancia social, económica y alimentaria que aún tiene este sector. Mamerto Pérez y Yara Pérez intentaron salvar este vacío ensayando un análisis destinado a mostrar esos efectos, enfocado en la región alto-andina del país, donde aún se asienta la mayor parte de ese tipo de productores, y donde se cultiva principalmente papa, maíz suave (de consumo humano), quinua, arveja, tomate, zanahoria, lechuga, manzana, durazno y uva.

La política de apertura comercial adoptada en 1985 se profundizó en la década de los noventa con la adhesión plena del país a la declaratoria de Unión Aduanera que dispuso la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y la firma de acuerdos comerciales con Chile y con el Mercosur, a través de los cuales prácticamente todos los productos agrícolas de origen campesino quedaron sin protección arancelaria. Como consecuencia de estas medidas, más o menos desde 1989 las importaciones competitivas de los productos campesinos de la región alto-andina comenzaron a crecer sostenidamente (incluyendo la papa, alimento emblemático de las alturas de Bolivia). De un millón de dólares registrado en 1989, después de diez años subió a 6 millones (Gráfico 5). Y si bien no existe información oficial de seguimiento al comportamiento de la agricultura campesina andina, se sabe al menos que la importación de maíz suave y arveja creció de cero en 1980 a 138 mil toneladas y 758 mil respectivamente en 2005.



**GRÁFICO 5**

Bolivia: Importaciones competitivas con la producción agrícola campesina de la región andina (miles de dólares)



A la par de este crecimiento de las importaciones, se generó un proceso de reducción de los precios reales de los productos campesinos transables (entre 1985 y 1989 en promedio se redujeron en algo más del 30%); recién en 1999 volvieron a tener el mismo nivel que 1985. Este cuasi estancamiento de los precios reales no pudo ser contrarrestado mediante el incremento de la productividad, debido a la rigidez de la tecnología tradicional de estos productores, a su limitada capacidad de inversión y a las restricciones naturales de la región andina (gran altura sobre el nivel del mar, temperaturas bajas, escasa precipitación pluvial, heladas frecuentes, etc.). En consecuencia, el fenómeno repercutió en la caída de los ingresos agrícolas reales de la mayoría de los productores campesinos de la región. Los autores estiman que entre 1985 y 1998 estos ingresos perdieron valor real en algo más de 50% y que es recién desde 2002 que se inició una lenta recuperación de ese índice.

El período más crítico para el sector se dio durante el primer quinquenio de la década de los noventa. Es cuando se habría iniciado –según datos oficiales recogidos por los autores– una agudización de la emigración definitiva desde las comunidades campesinas andinas a las ciudades y al exterior (es decir, la prevista desaparición de los productores “ineficientes” preconizada por la liberalización comercial). Pero este fenómeno no significó que se hubiera “vaciado” el campo (la tasa de disminución de la población rural entre los censos de 1992 y 2001 es proporcionalmente menor que la verificada entre los censos de 1976 y 1992).

Sólo una pequeña parte de estos productores pudieron mejorar sus sistemas de producción introduciendo innovaciones tecnológicas y/o cambiando a actividades agrícolas más rentables. Pero el grueso, por sus limitaciones, no pudo adoptar ninguna de esas opciones, quedándose con su misma producción tradicional y apelando a ingresos extra-prediales mediante emigraciones temporales; y éstos son los actuales pobres rurales de Bolivia.

Es por todo ello que no debe sorprender que la producción campesina de la región andina tienda al estancamiento. Con una base de 1,2 millones de toneladas producidas en 1985, apenas en dos momentos se llegó a 1,25 millones de toneladas, el resto del período siempre se han registrado magnitudes menores, donde destaca la disminución absoluta de la producción de la papa (de 786 mil toneladas en 1980 a 764 mil en 2005, ocasionando una disminución del 50% en su disponibilidad per cápita), pero también de otros como el maíz, la arveja, la uva, la manzana.

Los autores concluyen que el “libre comercio” ha desmantelado el aparato productivo agrícola de las zonas tradicionales de la región andina, por lo que el mantenimiento de esa política puede tornar irreversible ese deterioro, con todas sus consecuencias sociales y económicas para miles de productores campesinos y para la seguridad alimentaria del país. Señalan también que el gobierno actual de Evo Morales hasta el momento se desenvuelve en un escenario de contradicciones fundamentales, pues mientras en su Plan Nacional de Desarrollo explícitamente se dice que la agricultura campesina es uno de los pilares del desarrollo nacional e incluso se han iniciado algunos programas de apoyo específico al sector (como la creación de un banco de

desarrollo que otorga créditos subsidiados), al mismo tiempo no ha modificado las políticas de liberalización comercial que tiene entre sus víctimas principales precisamente a este sector.

Recomiendan, por tanto, que se debe abandonar la visión estrictamente social del sector campesino y recuperar las políticas de apoyo a su producción agrícola. Para ello, sin embargo, consideran vital que se renegocie o que se excluyan de los acuerdos de comercio al menos los productos campesinos de mayor significado social (porque generan mucho empleo), económico (porque contribuyen a generar ingresos para los campesinos) y alimentario (porque satisfacen el consumo de gran parte de la población nacional). Las líneas de “productos especiales” en actual discusión en las negociaciones de la OMC, permitirían adoptar algunas de estas medidas.

## **BRASIL: AGRICULTURA FAMILIAR EN LA TIERRA DEL AGRO-NEGOCIO**

Posiblemente Brasil es más conocido por la importancia de su sector agro-exportador basado en la gran producción, pero en este país todavía subsiste un importante sector de agricultura familiar. Nelson Delgado realiza un análisis respecto de los efectos de la liberalización comercial en este sector, concentrándose en la década de los ochenta y noventa porque los estudios actuales a este respecto son muy escasos.

La liberalización de la agricultura en Brasil comenzó en 1988 y fue profundizada en los inicios de los noventa. Debido a ello las importaciones agrícolas casi se triplicaron entre 1990 y 1996, especialmente de trigo, arroz y leche en polvo. Al mismo tiempo, los gastos públicos dirigidos al sector cayeron dramáticamente, un 80% entre 1988 y 1992, además de una reducción de las reservas estatales de granos de 85% en el mismo período.

Apelando a Melo (2001), INCRA (2000) e INCRA/FAO, Delgado sostiene que la agricultura familiar en Brasil comprende unidades que tienen una superficie no mayor a 100 Has, y cuya característica central es la primacía del trabajo familiar. Con estos criterios, con datos del Censo Agropecuario 1995/96, determina que en esos años este sector representaba el 85% del total de unidades agropecuarias del país; ocupaba el 30,5% de la superficie total; significaba el 38% del valor bruto de la producción agropecuaria nacional; y empleaba cerca de 13,8 millones de trabajadores. En esa década la agricultura familiar estaba directamente asociada a la producción para el mercado interno, aspecto que actualmente se mantiene de modo general, aunque la presencia de la agricultura familiar tecnificada en algunas cadenas productivas como la soya, es relevante.

Los precios reales de los productos de la agricultura familiar en general bajaron un 4,7% anual en promedio en esa década, un índice bastante mayor que el 2,6% anual de los productos de la agricultura empresarial.

Para analizar los efectos de la política de liberalización comercial en la agricultura familiar en esa década, el autor refiere que Melo (op cit) logró determinar los resultados más claros en un análisis donde consideró 22 productos agropecuarios seleccionados, de los cuales 12 correspondieron a la agricultura familiar (maní, piña, cebolla, frijol, tabaco, yuca, sisal, tomate, uva, cerdos, pollos y leche), y 10 a la agricultura empresarial (algodón, arroz, cacao, café, caña de azúcar, naranja, maíz, soya, trigo y bovinos).

A través de ese análisis se estableció, en primer lugar, que la tasa media anual de reducción de los precios reales de los productos de la agricultura familiar fue de 4,74%, casi el doble que la agricultura empresarial (2,56%), en un marco de enorme crecimiento de las importaciones agrícolas. En segundo lugar, ninguno de los productos de la agricultura familiar presentó tasas medias anuales negativas de crecimiento de

la producción, aunque la cebolla, el frijol y la yuca, permanecieron estancados. En tercer lugar, las tasas medias anuales de crecimiento de los rendimientos de la producción de la agricultura familiar fueron altos (5,8%) en comparación con la agricultura empresarial, fenómeno que se acentuó en la segunda mitad de la década analizada.

A pesar de este buen desempeño de la agricultura familiar, Delgado hace ver que se presentó una disminución absoluta del área total cultivada por ese sector y, además, sus valores de la producción permanecieron estancados y hasta decrecientes. Estos resultados aparentemente inexplicables probablemente se deban, por una parte, a los efectos de un uso intensivo de agro-químicos, que (al menos en una primera etapa) repercutieron en un incremento de los rendimientos; por otra parte, la pérdida del valor de la producción pudo deberse a la caída de los precios reales (debido al ingreso de importaciones competitivas o sustitutivas). Empero, es evidente que se requieren estudios más profundos sobre el sector, ya que sigue siendo importante para los medios de vida de la población rural y para la economía nacional.

Delgado concluye que las consecuencias que la política comercial pueda tener sobre la agricultura familiar brasileña en el futuro, va a depender de la mayor o menor influencia que pueda tener este sector sobre la política pública, en disputa con el sector del agro-negocio. Este último defiende la apertura comercial en cualquier negociación internacional que realiza el gobierno, mientras que aquél prioriza la necesidad de la protección, incluyendo el uso del compromiso del “tratamiento especial y diferenciado” que en el marco de los acuerdos de la OMC autoriza al Brasil a designar “productos especiales” para eximirlos de la reducción de aranceles en función de su importancia en el desarrollo rural, en la seguridad alimentaria y como medio de vida rural. Sin embargo, por ahora el modelo de desarrollo agrícola del Brasil privilegia la exportación de commodities y presiona a la agricultura familiar hacia la adopción del monocultivo, la introducción de transgénicos, la destrucción ambiental, y al endeudamiento permanente de los más modernizados. Delgado sostiene además que, en este contexto, el énfasis que el actual gobierno otorga a la producción agrícola de bio-energía para exportación puede tener efectos muy contundentes sobre las perspectivas de reproducción de la agricultura familiar en el Brasil.

## **EL SALVADOR: EL CRECIMIENTO DE LA DEPENDENCIA ALIMENTARIA**

**ENTRE 1985 Y 2000 EL PROMEDIO DE LOS ARANCELES DE LOS CINCO PAÍSES CENTROAMERICANOS CAYÓ DEL 45% A 7%, DETERMINANDO QUE LA REGIÓN TUVIERA LOS ARANCELES MÁS BAJOS DE LATINOAMERICA.**

En 2006 la mayoría de los países centroamericanos y la República Dominicana ratificaron el Tratado de Libre Comercio de América Central (TLCAC) con Estados Unidos. Asimismo, recientemente la región ha iniciado negociaciones para la firma del tratado de libre asociación con la Unión Europea. Varios estudios especializados anticipan efectos desastrosos de ambos sucesos sobre la agricultura familiar de estos pequeños países.

Estos tratados no inician el proceso de liberalización comercial en los países de Centro América, pues como René Rivera explica en su análisis extenso para este proyecto, en el escenario del conflicto armado que afectó a varios países de la región, el FMI y el Banco Mundial impusieron un amplio programa de ajuste estructural en la década de los ochenta, que redujo el rol del Estado en la economía y abrió paso a las importaciones de manera casi indiscriminada. Entre 1985 y 2000 el promedio de los aranceles de los cinco países centroamericanos cayó de 45% a 7%, determinando que la región tuviera los aranceles más bajos de Latinoamérica.

El área rural de estos países, en menor o mayor grado, ya había experimentado una significativa experiencia de reestructuración debido a la guerra y a poco agresivos programas de reforma agraria aplicados a modo

de contrarrestar la influencia de la insurgencia en el campo. Por su lado, El Salvador no sólo hizo eso, sino que dolarizó su economía, reduciendo las opciones de política del gobierno.

Los efectos sobre los sectores de la agricultura tradicional de toda la región fueron severos. Rivera menciona que el ajuste estructural en El Salvador se aplicó en las postrimerías de la guerra civil, esto es, a comienzos de los años noventa.

En El Salvador existe un importante sector de agricultura familiar. Se estima que cerca de medio millón de familias viven aún de la agricultura, la mitad de las cuales no tiene acceso a tierra por lo que suele arrendarla básicamente para una producción de subsistencia, además de vender su fuerza de trabajo. El otro segmento que dispone de tierra (que suma 233 mil unidades) se dedica a la producción de granos básicos, aunque algunos han logrado diversificar su producción dedicándose a producir hortalizas, frutas, café, ganadería bovina, aves de corral, y granos básicos.

Para establecer con mayor rigor los efectos de las políticas de apertura y liberalización en el sector campesino, Rivera toma como ejemplo el análisis de tres productos emblemáticos del país vinculados a la producción campesina: el maíz, el frijol y el café.

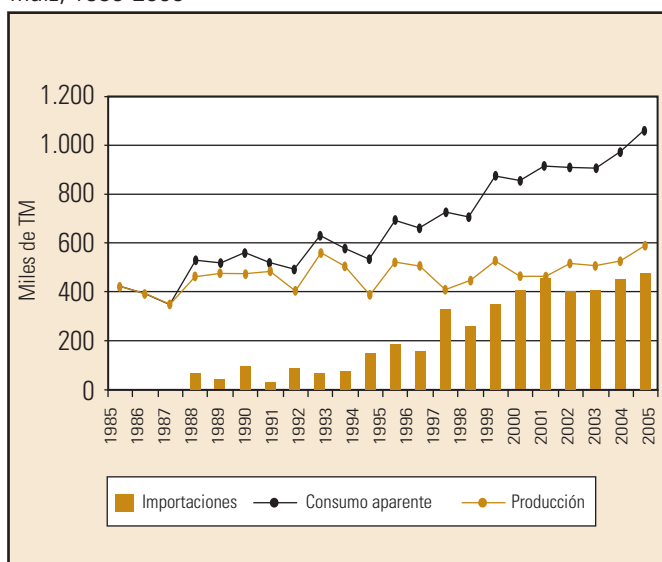
En cuanto al maíz, la liberalización abrió las puertas a su importación al reducirse los aranceles de 30% en 1989 a 1% en 1996. De este modo, entre 1990 y 2005 la proporción de las importaciones de este producto respecto del consumo nacional subió de 6% a 44% (ver Gráfico 6). Si bien el área cultivada de este producto se incrementó entre 1989 y 1993, incluso con mejoras de los rendimientos, a partir de 1995 comenzó a decrecer sostenidamente. El aumento de las importaciones de maíz amarillo también afectó la producción doméstica de sorgo, compitiendo en el mercado de los alimentos para animales. La producción de sorgo cayó en un 25% entre 1994 y 2005.

El caso del frijol es similar, ya que mientras en Centroamérica en general creció la producción, en El Salvador ese crecimiento fue muy bajo, pues no logró satisfacer la creciente demanda nacional, dando lugar al incremento de las importaciones procedentes de Honduras y Nicaragua. Así, mientras en 1990 sólo el 8% del consumo nacional se cubría con las importaciones, en 2005 ese índice subió a 31%. De la misma manera, los aranceles de importación del frijol rojo bajaron de 40% a 15%. En este marco la producción de frijol de los campesinos bajó,

En cuanto al café el autor destaca que en El Salvador el 84% de las 23 mil unidades campesinas de carácter familiar poseen el 25% de los cultivos y producen el 23% de la producción nacional. En el marco de la apertura comercial la mayoría de los países centroamericanos mantuvieron los niveles de producción de este producto, pero otra vez la excepción ha sido El Salvador, que bajó su producción. Si bien ese comportamiento no tuvo que ver con las importaciones, en cambio los productores campesinos de ese país no pudieron enfrentar la crisis de los precios internacionales originada en la liberalización de ese mercado en el marco de la Organización Internacional del Café. Los problemas de estos productores tienen que ver con el ajuste estructural, que

**GRÁFICO 6**

El Salvador: Producción, importación y consumo del maíz, 1985-2005



**EL DESARROLLO RURAL  
SOSTENIDO Y LA REDUCCIÓN  
DE LA POBREZA EN  
AMÉRICA LATINA -INCLUSO  
AQUELLOS PAÍSES CON  
SECTORES AGRÍCOLAS  
FUERTES- NO PODRÁN SER  
ALCANZADOS EN EL MARCO  
DE UNA INDISCRIMINADA  
LIBERALIZACIÓN.**

determinó el alza en las tasas de interés (que subieron de 8% a 20% a comienzos de los noventa), la devaluación de la moneda local y el incremento de los precios de los insumos importados

Rivera también anota que los productos agrícolas no tradicionales, como las frutas y las hortalizas especialmente, llegaron a tener una creciente importancia en los países de la región, aunque en el caso de El Salvador no ha sido muy significativo (pasó de 16% del PIB Agropecuario en 1990 a 19% en el 2005). Actualmente la participación de la agricultura campesina en este rubro es muy importante, aunque está mediada por las empresas exportadoras y limitada por las dificultades de reconversión de sus cultivos tradicionales de maíz y frijol.

¿Qué significará el TLCAC para El Salvador? En el marco de sus amenazas y oportunidades, Rivera considera necesario que el gobierno impulse políticas sectoriales que contribuyan a la reactivación y el desarrollo de la producción campesina. Concretamente para el maíz y frijol, productos muy importantes de este sector, recomienda que se controle los contingentes de las importaciones; que se revisen los acuerdos comerciales respecto a esos productos; que el gobierno active la investigación de nuevas variedades de semillas criollas; que se fortalezca la capacidad de asociatividad de los productores para que formen bloques que les permitan negociar precios; y que el gobierno establezca líneas especiales de financiamiento. No obstante, el autor también hace ver la incertidumbre que se ha generado para la producción de maíz y sorgo, debido al súbito valor de los agro-combustibles derivados del maíz amarillo.

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## EN RELACIÓN A LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL DE LA AGRICULTURA

Los estudios de este proyecto demuestran que el desarrollo rural sostenido y la reducción de la pobreza en América Latina –incluso aquellos países con sectores agrícolas fuertes– no podrán ser alcanzados en el marco de una indiscriminada liberalización. Desafortunadamente –aunque no es sorprendente– el nuevo Informe del Banco Mundial continúa promoviendo una profunda y rápida liberalización de la agricultura. Mientras reconoce que esta política crea ganadores y perdedores, el Banco sigue apostando a medidas de compensación de los perdedores (i.e. programas antipobreza), pero al mismo tiempo apresura la liberalización. Sigue sosteniendo que la meta de los países desarrollados y en desarrollo es el acceso al mercado, manteniendo la convicción de que las exportaciones son el motor del desarrollo. Es más, afirma que los pequeños productores (que producen alimentos básicos y compiten con las importaciones) deberían cambiar a actividades no agrícolas más eficientes y más bien disfrutar de los alimentos baratos originados en otras economías.

Los hallazgos del presente proyecto no apoyan estas convicciones del Banco. Los estudios del caso sugieren que la reforma política que más necesita Latinoamérica es una gestión más selectiva y cuidadosa del comercio internacional, particularmente del agrícola.

Como muestran los estudios de México y del sector sojero de Sudamérica, a pesar de tener un gran potencial para expandir las exportaciones agrícolas, sus impactos pueden ser enormemente perniciosos, es decir, que agudicen una situación al menos cuestionable que caracteriza a estos innegables “ganadores” en el comercio agrícola global. Esta situación se expresa en la excesiva concentración de los beneficios; el limitado crecimiento del empleo y, frecuentemente, con salarios bajos; la lógica extractiva en la que se basa (que agota la tierra y destruye importantes activos naturales); y el retroceso hacia la producción primaria de países semi-industrializados como Brasil (que es muy difícil de aceptarse como signo de un paso arriba en la escalera del desarrollo).

Pero quizás hay algo más importante. Y es que quizás sólo cuando el *boom* de la exportación termine como resultado de un crecimiento desproporcionado de la oferta global (determinado por la incorporación de nuevas tierras a la producción y el aumento de los rendimientos) que supere la demanda global y haga caer los precios incluso por debajo de sus niveles anteriores al *boom*, estos supuestos ganadores de la liberalización de la agricultura se percaten que lo único que pueden mostrar de su éxito serán vastas extensiones de tierra extenuadas y pocos beneficios efectivos.

Por el contrario, en este proyecto se ha evidenciado que para muchos países en desarrollo con un sector significativo de pequeños productores agrícolas, es más importante regular las importaciones y las exportaciones que tratar de expandir estas últimas. Si la agricultura de pequeña producción puede servir como catalizador del desarrollo rural de base ancha, se requiere el espacio económico para encontrar ese dinamismo, y el Estado necesitará tiempo, recursos y libertad política para ayudar a que se concrete ese rol. Seguramente esa libertad política debe incluir el derecho a regular las importaciones que compitan



con los sectores agrícolas sensibles, mucho más si son esenciales en la estrategia de desarrollo rural del país. Asimismo, la regulación y el control de las exportaciones pueden proporcionar a los gobiernos la seguridad de que las necesidades básicas, particularmente las de alimentación, están siendo satisfechas prioritariamente, por encima de los beneficios que puedan lograr los exportadores del comercio internacional. Siendo así, en un escenario de precios demasiado altos de los commodities, es posible imaginar gobiernos activos regulando las exportaciones en función de los intereses públicos, incluyendo la fijación de impuestos a esa actividad o prohibiciones completas de ciertas preferencias.

En consecuencia, las principales recomendaciones del proyecto sobre la liberalización comercial son:

- **Los países en desarrollo deben mantener el derecho a regular las importaciones.** Esto es particularmente importante en las áreas de seguridad alimentaria, medios de vida rurales y desarrollo rural. Se trata de productos que tienen posibilidades de ser reconocidos como especiales, exentos de algunas reducciones arancelarias bajo el acuerdo de Doha. Por tanto, sólo una definición amplia de productos especiales, en línea con las propuestas de los países en desarrollo, puede promover el desarrollo rural. Debe también incluir fuertes mecanismos especiales de salvaguarda para controlar las grandes contingentes de importaciones.
- **Los países en desarrollo deben estar prevenidos de los acuerdos que limitan su capacidad de desarrollo industrial.** Dados los limitados impactos de la agricultura de exportación, los países en desarrollo no deberían negociar el acceso a mercados de productos primarios renunciando a implementar políticas que protejan sus nacientes o débiles sectores industriales, ya que, a largo plazo, significaría un pobre intercambio, porque el actual *boom* de los commodities no será permanente. Los gobiernos de estos países necesitan mantener el derecho a proteger y a promover actividades económicas dirigidas a garantizar el desarrollo económico sostenible.
- **Lograr la reducción de aranceles para bienes procesados puede ser más importante que ganar un mayor acceso a los grandes mercados de commodities agrícolas.** Si una de las claves para el desarrollo rural es construir “clusters agrícolas” e industrias rurales, entonces es importante para los países en desarrollo ganar acceso a mercados de productos procesados. En este sentido, reducir los altos aranceles vigentes para los bienes con valor agregado en los países del Norte sería un buen indicador de la cara positiva de la liberalización.
- **Dado el dominio de las empresas transnacionales en el sector agro-alimentario, es importante desarrollar medidas efectivas contra sus excesos corporativos (medidas anti-trust) y promover requerimientos de desempeño en los países para limitar el excesivo control del mercado por estas empresas, priorizar los impactos positivos sobre el desarrollo y asegurar que ellas mismas y sus subsidiarias y sus socios, generen empleo y cumplan con los estándares sociales y ambientales.** Tanto los mercados de commodities como las cadenas de comercialización están altamente concentradas, distorsionando el mercado global.
- **El derecho de los productores a la semilla debe ser protegido contra los restrictivos regímenes de propiedad intelectual, como los incorporados en los recientes acuerdos comerciales firmados con Estados Unidos.** El TLCAN, por ejemplo, incluye reglas de propiedad intelectual que pueden limitar la posibilidad de los productores a usar e intercambiar semillas, una de las bases de la agricultura tradicional.

## EN RELACIÓN A LA AGRICULTURA FAMILIAR

No debe sorprender que los pequeños productores en Latinoamérica se opongan a la liberalización comercial y a las políticas de los gobiernos neoliberales. Los pequeños productores agrícolas consideran que el actual modelo económico es ineficiente, limitado para lograr economías de escala, y poco confiable para elevar sus rendimientos a niveles que les permitan competir en la economía global. Los estudios de caso en este proyecto confirman esas convicciones porque los pequeños productores en El Salvador, México, Bolivia y Brasil se han visto forzados a competir con importaciones liberalizadas cuando simultáneamente les

fue retirado el apoyo del Estado. Por otro lado, estos estudios no respaldan la presunción de que ellos son inherentemente ineficientes; al contrario, muestran que con apoyo adecuado, acceso a crédito y con mejoramiento de la infraestructura y de la tecnología, pueden incrementar sus rendimientos, y hasta llegar a ser tan o más eficientes que los grandes productores, en algunos casos.

El proyecto demuestra las limitaciones de un modelo económico que pretende equiparar eficiencia con rendimiento. El supuesto implícito es que hay usos más eficientes de la tierra y del trabajo vinculado a la pequeña producción agrícola. La aún valiosa tierra cultivada por los pequeños productores ha mostrado que puede ser apta para exportaciones de alto valor. Los tomates y las frutillas que van de México al mercado de Estados Unidos en el marco del TLCAN provienen de extensas tierras bajo riego y no de parcelas en laderas regadas por la lluvia y que tradicionalmente han sido destinadas a la producción del maíz. Es que por generaciones, los pequeños productores han aprendido que el maíz nativo tiene que crecer en esas laderas, y es difícil argumentar que, con los niveles de pobreza rural persistentemente altos, se pueda realizar un uso más eficiente de esa tierra.

Por otro lado, no existen evidencias de un uso más eficiente del trabajo de los pequeños productores agrícolas, al menos no en los países en los cuales están siendo desplazados. Como muestran los estudios de caso, donde la agricultura de exportación se ha expandido, hay un uso relativamente intensivo de capital, pero una generación pobre de empleo. Tampoco debe sorprender que en condiciones de desempleo crónico y de subempleo, los nuevos empleos en el sector agrícola sean generalmente peor remunerados que antes de la expansión de la actividad. Pero no es sólo el caso de la agricultura, pues las políticas neoliberales tampoco presentan avances interesantes en la generación de empleos en el sector formal de la industria o de los servicios. En consecuencia, existe limitada evidencia de que la economía, como actualmente está estructurada, ofrezca un uso más eficiente de la mano de obra de los pequeños productores que la producción de sus propios alimentos en su tierra.

**LA ACTUAL LÓGICA EXTRACTIVA DE LA TIERRA DEBE SER REEMPLAZADA POR UNA ESTRATEGIA MÁS VISIONARIA QUE ENFATICE EN LA DIVERSIFICACIÓN Y LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL DE UNA ECONOMÍA BASADA EN LOS COMODITIES.**

En este contexto el Informe sobre el Desarrollo 2008 del Banco Mundial denominado “Agricultura para el Desarrollo” representa un cambio de perspectiva oportuno al poner énfasis en el potencial de desarrollo de la agricultura en general y de los pequeños productores en particular. Los hallazgos de nuestro proyecto son enteramente consistentes con esas apreciaciones.

A continuación se presentan las conclusiones generales de nuestro proyecto a este respecto:

- La agricultura y el desarrollo rural siguen siendo importantes económicamente.
- La agricultura de exportación, a pesar de su expansión en los mercados globales, no es un motor confiable del desarrollo de base ancha que beneficie a la población rural.
- La pequeña producción agrícola puede ser más productiva y servir como catalizador del desarrollo rural integrado y de la reducción de la pobreza.
- El Estado necesita jugar un rol activo que enfatice en la productividad, rompiendo el actual enfoque prevaleciente de los programas anti-pobreza.
- Es muy importante reconocer y, por tanto, recompensar el rol de los pequeños productores como vigilantes del medio ambiente rural.
- Los pequeños productores requieren del apoyo gubernamental y de organización para asegurar el acceso a los beneficios de las nuevas demandas de algunos nichos de mercados y del creciente sector de los supermercados.

## **EN RELACIÓN A LA AGRICULTURA DE EXPORTACIÓN Y EL BOOM DE LA SOYA EN SUDAMÉRICA**

Los estudios en tres países productores de soya de Sudamérica sugieren que es posible ser ganador con el desarrollo de la agricultura de exportación. Documentan la posición competitiva única en la cual se

encuentran Brasil, Argentina y, en menor medida, Paraguay, Bolivia y Uruguay. Son los productores con los costos más bajos de un commodity agrícola que tiene una demanda global creciente. Con una proyección de fuerte crecimiento de la demanda, estos países tienen la capacidad de expandir su producción para cubrir esa demanda con precios altos y, asimismo, lograr una gran participación en el mercado global.

**MUCHOS PAÍSES PODRÍAN ESTAR MEJOR SI APLICARAN DE "PRIMERO LOS ALIMENTOS" QUE OTORGAN PRIORIDAD A LA PRODUCCIÓN DOMÉSTICA DE ALIMENTOS Y AL DESARROLLO DE MERCADOS INTERNOS.**

Por supuesto, en el largo plazo la producción primaria de commodities agrícolas no podrá cubrir los crecientes costos de sofisticados insumos importados. Y siendo que la mitad del valor agregado de la manufactura en Brasil se deriva de los sectores intensivos en recursos naturales, el país puede tener dificultades para mantener una balanza comercial positiva. En consecuencia, en el largo plazo, los gobiernos necesitan reducir las exportaciones intensivas en recursos naturales y en energía, que traen como consecuencia daños ambientales duraderos e impactan en los sectores pobres de la sociedad. Más bien la atención debe centrarse en esfuerzos internacionales que aborden las cuestiones de los commodities a una escala global, promoviendo y financiando la diversificación con el fin de evitar la dependencia de esos productos, reduciendo la volatilidad de sus mercados, y enfrentando el problema de la concentración corporativa (UNCTAD, 2008).

En el corto y mediano plazo evidentemente el *boom* de la soya representa una innegable oportunidad económica para los tres países estudiados (y para los demás de la región); empero, aún así, es necesario admitir que ese *boom* no durará siempre. Entonces, el reto para estos países es tomar ventaja de la situación actual del mercado, promoviendo un desarrollo económico sostenible y equitativo, y construyendo una posición económica fuerte, hasta el momento en que el *boom* inevitablemente acabe. La actual lógica extractiva de la tierra debe ser reemplazada por una estrategia más visionaria que enfatice en la diversificación y la transformación estructural de una economía basada en los commodities. Es clave que esos procesos se constituyan en medidas para estimular el mercado interno y elevar los niveles de la inversión doméstica. En toda la región sudamericana un importante 2,7% del PIB fue repatriado como beneficios de las empresas transnacionales extra-regionales, siendo que en los años noventa ese índice fue sólo de 0,6% (ECLAC 2007:19).

Los tres casos estudiados en este proyecto sugieren que hay mucho campo para introducir mejoras tanto en las políticas gubernamentales nacionales como en la coordinación regional respecto del sector sojero. De ahí que el proyecto ha concebido las siguientes recomendaciones:

- **El actual modelo de monocultivo de la soya es insostenible y origina un daño ambiental duradero.** Su expansión está basada en una lógica extractiva. Así como la minería no regulada puede acabar con los recursos no renovables a cambio de las ganancias de corto plazo de las empresas privadas, también lo puede hacer la agroindustria a gran escala. Por tanto, se necesita una amplia regulación estatal para promover mejores prácticas de uso del suelo y de protección de los ricos activos naturales de estos países. Por ejemplo, se puede organizar la rotación del cultivo de la soya con otros cultivos alimenticios, para limitar las prácticas extractivas y vincularla a la seguridad alimentaria.
- **El principio precautorio debe guiar la adopción de nuevas tecnologías agrícolas.** La legalización y uso extensivo de los transgénicos debe ser reconsiderada a la luz de los varios riesgos que presenta. Entre ellos, sin duda destacan claramente la degradación ambiental, las amenazas a la biodiversidad, la reducción del empleo y el control de la producción por los oligopolios transnacionales. Pero no es sólo ello, también existen riesgos de mercado, pues si bien hasta el momento la fuerte resistencia a los cultivos transgénicos en general casi no ha afectado a los mercados de la soya porque no se destina al consumo humano directo, esta situación puede cambiar ocasionando insospechados efectos en países como Argentina, donde predominan las inversiones en monocultivos de transgénicos.

- **Existe un gran potencial no aprovechado para la integración regional, no sólo en infraestructura, sino también en estándares y políticas.** Existe una oportunidad para armonizar estándares más exigentes a través de una política estatal.
- **Dada la presencia dominante del capital transnacional en el sector, hay una gran necesidad de mejorar la sostenibilidad, estableciendo requerimientos de desempeño.** Si este tipo de medidas se adopta y aplica a nivel regional, será legal y no ocasionará la salida de capitales. También hay una fuerte necesidad de mejorar la aplicación de medidas anti-trust, una de las debilidades en los tres países estudiados.
- **Los pequeños productores todavía pueden jugar un rol importante en la producción de soja, con un apropiado apoyo gubernamental.** Los pequeños productores están todavía en la producción sojera, especialmente en Bolivia y Brasil. Ellos pueden jugar un rol importante, particularmente en el proceso de transición a un modelo de agricultura más sostenible. En ese orden es necesario que, a partir de iniciativas gubernamentales, los cultivos de soja transiten de las grandes plantaciones a pequeños y medianos predios, en el marco de un amplio programa de reforma agraria y de diversificación de cultivos. Es también necesario apoyar a las regiones afectadas por el cambio climático.
- **Para estimular un desarrollo rural de base ancha, Brasil y Bolivia necesitan desarrollar una producción de soja con valor agregado.** Argentina procesa aceite de soja y alimentos de ganado, logrando mayor valor agregado de su producción. Por tanto, el énfasis debe estar en el estímulo a la producción con valor agregado como las carnes, encarando una producción más ecológica y sostenible.
- **La investigación y el desarrollo deben ser reorientados para transitar de grandes agro-industrias de monocultivo hacia la producción sostenible en pequeños predios.** Dadas las grandes fallas o imperfecciones de mercado en esta área, se requerirá de inversión pública.

## EN RELACIÓN A LOS PAÍSES DEL NORTE INDUSTRIALIZADO

Los estudios de caso permiten contar con unas ricas y diversas experiencias relevantes respecto a la promoción de la agricultura para el desarrollo. Como se vio, las promesas de la agro-exportación son usualmente exageradas. En cambio, los estudios sobre los pequeños productores muestran que ni siquiera sería necesario esforzarse en presentar los impactos de la liberalización comercial, ya que la sola evidencia de las importaciones y exportaciones agrícolas no reguladas hablan por sí mismas de los peligros de esa política.

El desarrollo logrado por la agricultura es incompatible con la liberalización irrestricta del comercio agrícola. Un reciente trabajo de la FAO confirma esta apreciación al sostener que la liberalización no es siempre la mejor política económica, y que más bien se puede aplicar diferentes niveles de protección contra las importaciones en función de los diferentes niveles de desarrollo de los países (Morrison y Sarris, 2007). De hecho, otras investigaciones sugieren que muchos países podrían estar mejor si aplicaran las políticas de “primero los alimentos” que otorgan prioridad a la producción doméstica de alimentos y al desarrollo de mercados internos en vez de la búsqueda de mercados externos (Morrisey, 2007). Estas políticas son aún más urgentes a la luz de la actual crisis alimentaria en los países en desarrollo.

Como las secciones más acertadas del Informe de Desarrollo Mundial 2008 sugieren, las políticas orientadas a la promoción de la agricultura para el desarrollo no pueden ser válidas para todos los casos. Por tanto, las políticas –incluyendo las comerciales– deben ser diseñadas de acuerdo a las condiciones económicas y sociales de cada país. Y los gobiernos nacionales necesitan mantener la necesaria libertad para diseñar y aplicar estrategias apropiadas a las oportunidades que puede ofrecer la agro-exportación al país, y a las capacidades de sus pequeños productores, además de las necesidades de la seguridad alimentaria.

Afortunadamente, siendo que las limitaciones del modelo de desarrollo neoliberal han sido ampliamente documentadas, los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales están evaluando activamente

las políticas que pueden promover un crecimiento basado en la agricultura, ya que es claro que la ortodoxia que prevalece en Washington y en las instituciones internacionales de financiamiento ha fracasado en función de la necesidad de un desarrollo sostenible y de base ancha. Por tanto, siendo evidente que las políticas de liberalización comercial y del enfoque en la agro-exportación y la reducción del apoyo a la agricultura familiar, han sido abrazadas por los mismos gobiernos de Latinoamérica, las recomendaciones contenidas en ese Informe del Banco pueden ser útiles a estos mismos gobiernos para reevaluar y modificar esas políticas.

Estas políticas también han sido activamente estimuladas por las instituciones internacionales de financiamiento como el Banco Mundial. En las dos últimas décadas, esta institución, junto al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del FMI, ha condicionado la adopción de paquetes de políticas neoliberales por los gobiernos de Latinoamérica, aprovechando sus necesidades de corrección de problemas de balanza de pagos o incluso de financiamiento del desarrollo. Los estudios de este proyecto sugieren que estas políticas han fracasado en la generación de crecimiento de base ancha, y que estas instituciones de financiamiento —que han comenzado a reconsiderar el valor de la agricultura familiar— necesitan dar el siguiente paso reconsiderando su compromiso con las políticas neoliberales.

Estados Unidos también ha jugado un rol en la promoción de estas políticas, supuestamente en función de sus intereses de largo plazo, pero precisamente porque han fracasado en la promoción del desarrollo equitativo. El desarrollo puede traer estabilidad política para sus vecinos hemisféricos, reducir los factores que contribuyen a la inmigración incontrolada, y ofrecer alternativas a los agricultores pobres para que abandonen las actividades ilegales vinculadas a los narcóticos. Es más, el crecimiento de base ancha puede también estimular la demanda por bienes y servicios de los Estados Unidos.

Los estudios de este proyecto sugieren que la política estadounidense para contribuir a sus intereses humanitarios y estratégicos en Latinoamérica, ha fracasado. Mientras el Departamento de Comercio y el de Agricultura pueden continuar abogando por políticas que ellos ven como las más adecuadas para los avances del país y de sus exportadores, otras agencias del gobierno tienen que reconsiderar esas políticas.

Estados Unidos tiene instrumentos de política a disposición si opta por hacer un giro de su política. Los acuerdos comerciales pendientes (incluyendo los negociados con Colombia y Panamá) podrían ser reevaluados y renegociados. Es evidente que mientras rijan acuerdos como el TLCAN es poco probable que oficialmente sean reabiertos aquellos, pero algunos de los aspectos más problemáticos de la política comercial podrían ser reevaluados como parte de un diálogo amplio con sus socios latinoamericanos. Los recientes esfuerzos en el Congreso estadounidense para establecer criterios claros para los acuerdos comerciales son bienvenidos, del mismo modo que las propuestas de algunos candidatos presidenciales para evaluar el TLCAN y otros acuerdos comerciales. Bajo una nueva administración comprometida con el desarrollo, los Directores Ejecutivos de Estados Unidos en el Banco Mundial, en el BID y en el FMI podrían ejercer —por encargo del Departamento del Tesoro, de quien dependen— presión en los directorios de estas instituciones para que reconsideren las políticas que promovieron, usualmente ligadas a sus préstamos. USAID, que frecuentemente ha venido promoviendo asistencia técnica y donaciones para apoyar a los gobiernos latinoamericanos en la adopción de políticas neoliberales, debe salir de este tipo de asistencia y proporcionar más ayuda dirigida al fortalecimiento de las economías rurales, de la infraestructura, etc.

Estas y otras medidas pueden contribuir a asegurar que la política estadounidense apoye la agricultura familiar y el desarrollo rural como estrategias centrales en la lucha contra la pobreza y la generación de desarrollo en Latinoamérica. La Unión Europea que ha estado buscando agresivamente acuerdos comerciales con varios países de la región, también debería reconsiderar su política. El proyecto GDAE espera poder contribuir a este acercamiento nuevo a América Latina, que reconozca realmente las limitadas promesas y los peligros de la liberalización comercial en la agricultura de los países en desarrollo.

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bouet, A., J.-C. Bureau, et al. (2004). Multilateral agricultural trade liberalization: the contrasting fortunes of developing countries in the Doha round, CEPII.
- Cochrane, W. W. and R. A. Levins (2003). The curse of American agricultural abundance : a sustainable solution. Lincoln, Neb., University of Nebraska Press.
- FAO (2004). The State of Agricultural Commodities Markets 2004. Rome, FAO.
- Franko, P. (2007). The Puzzle of Latin American Development. New York, Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Morrison, J. and A. Sarris (2007). Determining the appropriate level of import protection consistent with agriculture-led development in the advancement of poverty reduction and improved food security. WTO Rules for Agriculture Compatible with Development. J. Morrison and A. Sarris. Rome, FAO: 458.
- Ocampo, J. A. (2004). "Latin America's Growth and Equity Frustrations During Structural Reforms." Journal of Economic Perspectives 18(2): 67-88.
- OECD-FAO (2007). OECD-FAO Agricultural Outlook 2007-2016. Paris, OECD-FAO.
- United Nations (2007). COMTRADE, United Nations.
- World Bank (2007). World Development Report 2008: Agriculture for Development. Washington, World Bank.



# GRUPO DE TRABAJO SOBRE DESARROLLO Y MEDIOAMBIENTE EN LAS AMÉRICAS

Este informe es el producto de tres años de colaboración internacional. Se basa en estudios específicos realizados por miembros del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medioambiente en las Américas, coordinado por Mamerto Pérez (Bolivia), Sergio Schlesinger (Brasil), y Timothy A. Wise (Estados Unidos). Los otros miembros son Nelson Delgado (Brasil), Fernando Rello (México), René Rivera (El Salvador), y Miguel Teubal (Argentina). Los estudios específicos completos de estos investigadores pueden ser encontrados en el sitio web del Grupo de Trabajo (<http://ase.tufts.edu/gdae/WGOverview.htm>) y en español (en formato libro) en el sitio web de AIPE ([www.aipe.org.bo](http://www.aipe.org.bo)).

Este es el tercer informe del Proyecto del Grupo de Trabajo. Fundado en 2004, los Grupos de Trabajo reúnen a investigadores de varios países en las Américas, quienes han realizado estudios empíricos de los impactos sociales y ambientales de la liberalización económica, para contribuir al debate político sobre las estrategias nacionales de desarrollo económico y comercio internacional. El proyecto también busca dar mayor relevancia al debate político en Estados Unidos sobre la base de un rico aporte de investigaciones logradas por expertos de Latinoamérica. Auspiciado por el Instituto del Desarrollo Global y medioambiente de la Universidad Tufts, el Proyecto Grupos de Trabajo ha abordado cuatro grandes temas traducidos en informes publicados: medio ambiente, agricultura, inversión extranjera, y régimen de propiedad intelectual.

El primero, "Globalización y medioambiente: Lecciones desde las Americas," fue publicado en idioma inglés en 2004. Este informe luego fue publicado en idioma español por la organización RIDES de Chile, que también publicó los artículos completos de los investigadores en un libro con el mismo título. Un segundo informe, "Inversión extranjera y desarrollo sostenible: Lecciones desde las Américas," fue publicado en idioma inglés en mayo de 2008. Y un cuarto proyecto respecto al régimen de propiedad intelectual y sus impactos en el desarrollo de América Latina, está en fase de planificación.

Todos estos informes así como los documentos de investigación que sirvieron de base están disponibles en formato PDF en el sitio: <http://ase.tufts.edu/gdae/wgoverview.htm>

