

# ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

G/AG/NG/W/36/Rev.1

9 de noviembre de 2000

(00-4739)

Comité de Agricultura  
Reunión extraordinaria

Original: inglés/  
francés

## NOTA SOBRE LAS PREOCUPACIONES NO COMERCIALES

### Revisión

Comunicación presentada a la tercera reunión extraordinaria del Comité de Agricultura de la OMC por Barbados, Burundi, Chipre, las Comunidades Europeas, Corea, Dominica, Eslovenia, Estonia, Fiji, Islandia, Israel, Japón, Letonia, Liechtenstein, Madagascar, Malta, Mauricio, Mauritania, Mongolia, Noruega, Polonia, la República Checa, la República Eslovaca, Rumania, Santa Lucía, Suiza y Trinidad y Tabago.

1. El artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura dispone que para la continuación del proceso de reforma se tendrán en cuenta las preocupaciones no comerciales, el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y las posibles consecuencias negativas de la ejecución del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de alimentos. En este contexto, los días 2 al 4 de julio de 2000 se celebró en Ullensvang, Noruega, una Conferencia sobre las Preocupaciones no Comerciales en la Agricultura, a la que asistieron representantes de 40 países y economías. La Comisión Europea y los gobiernos del Japón, Mauricio, Noruega, la República de Corea y Suiza organizaron la conferencia, a la que asistieron países en desarrollo, entre ellos países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo, economías en transición y países desarrollados.

2. El objetivo general de la conferencia fue constituir un foro en el que los países en desarrollo y los países desarrollados analizaran juntos preocupaciones no comerciales. Los temas tratados fueron las características específicas y multifuncionales de la agricultura; la aportación de la agricultura al desarrollo rural, la seguridad alimentaria, el medio natural y la diversidad cultural; y la necesidad de que las políticas nacionales se conciben con flexibilidad para dar solución a las preocupaciones no comerciales, tanto desde la perspectiva de los países desarrollados como desde la de los países en desarrollo. Cada uno de los organizadores aportó a los debates ponencias que abarcaban un amplio abanico de problemas y preocupaciones que comparten los países en desarrollo y los países desarrollados por igual. En las ponencias se hizo hincapié en la gran diversidad y especificidad de los sistemas agrícolas en el mundo. Se adjuntan las seis ponencias.

3. Se reconoció que cada país tiene derecho, con arreglo a normas determinadas mutuamente, a abordar preocupaciones no comerciales, por ejemplo el fortalecimiento de la viabilidad socioeconómica y el desarrollo de las zonas rurales, la seguridad alimentaria y la protección del medio natural, y a promover la coexistencia de distintos tipos de agricultura. A este propósito, se debe otorgar además un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo y menos adelantados. Se reconoció asimismo que las fuerzas del mercado no pueden por sí solas resolver estas preocupaciones no comerciales.

4. Creemos que se trata de una útil aportación a la labor llevada a cabo en el marco del párrafo c) del artículo 20 por la reunión extraordinaria del Comité de Agricultura, y deseamos que en el Comité se lleve a cabo un fructífero debate al respecto.

Índice

	<u>Página</u>
<b>ANEXO 1</b> Las características específicas de la agricultura y la necesidad de tratar la agricultura por separado en la OMC (preparado por Suiza) .....	3
<b>ANEXO 2</b> La contribución de la agricultura al desarrollo rural (preparado por la Comisión Europea).....	11
<b>ANEXO 3</b> La seguridad alimentaria y la función de la producción agropecuaria interna (preparado por el Japón y la República de Corea).....	17
<b>ANEXO 4</b> La contribución de la agricultura a las preocupaciones no comerciales relacionadas con el medio ambiente y la cultura (preparado por la Comisión Europea).....	31
<b>ANEXO 5</b> Los países en desarrollo y las preocupaciones no comerciales (preparado por Mauricio).....	41
<b>ANEXO 6</b> La necesidad de flexibilidad en la concepción de las políticas nacionales para responder a las preocupaciones no comerciales (preparado por Noruega).....	55

**Las características específicas de la agricultura  
y la necesidad de tratar la agricultura por  
separado en la OMC**

*Conferencia Internacional sobre las Preocupaciones no Comerciales  
en la Agricultura*

*Ullensvang, Noruega, 2 a 4 de julio de 2000*

***Documento de debate N° 1***

***Presentado por Suiza***

## Índice

	<u>Página</u>
<b>RESUMEN Y CONCLUSIONES.....</b>	<b>5</b>
<b>1. EL MARCO GENERAL - SITUACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES EN CURSO.....</b>	<b>5</b>
<b>2. LAS CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LA AGRICULTURA .....</b>	<b>6</b>
2.1 La función de uso de las tierras .....	6
2.2 Las características de la oferta y la demanda .....	6
2.3 La agricultura, productora de externalidades positivas y bienes públicos .....	7
2.4 Los alimentos, un bien esencialísimo.....	7
2.5 La agricultura, elemento clave del desarrollo de otros sectores .....	8
<b>3. LA NECESIDAD DE QUE EN LA OMC SE DÉ UN TRATO ESPECÍFICO A LA AGRICULTURA .....</b>	<b>8</b>
3.1 El trato específico en el GATT y en el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay .....	8
3.2 La necesidad de que en la OMC se siga otorgando un trato específico a la agricultura .....	9
<b>ANEXO .....</b>	<b>10</b>

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. El presente documento tiene por objeto las características específicas de la agricultura y en él se analiza primero la situación de las negociaciones en curso en la OMC sobre la agricultura y los diferentes planteamientos adoptados por los principales grupos de países. A continuación, se resumen las principales características específicas de la agricultura: la función de uso de las tierras, las características de la oferta y la demanda, la aportación del sector agropecuario a la producción de externalidades positivas y bienes públicos, los alimentos como bien singular y esencialísimo y la agricultura como elemento clave del desarrollo de otros sectores, en particular en los países en desarrollo.

2. El documento concluye poniendo el acento en la necesidad de que en la OMC se siga otorgando un trato específico a la agricultura. En esta última sección se examinan el GATT de 1994 y el Acuerdo de Marrakech y se expone cómo el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay reconoce la existencia de situaciones (comprendida la necesidad de un trato especial y diferenciado) y de políticas agrícolas diferentes y el derecho de cada Miembro de la OMC a preservar un sector agrícola, deduciéndose de lo anterior que es preciso que dentro de la OMC se siga otorgando un trato aparte a las características específicas de la agricultura. La cuestión que debe resolverse es si las disposiciones actuales del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay bastan para permitir a la agricultura desempeñar plenamente su función específica y alcanzar los múltiples objetivos que le asignan las sociedades.

### 1. EL MARCO GENERAL - SITUACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES EN CURSO

3. Este año, los Miembros de la OMC han reanudado las negociaciones sobre la agricultura como un paso adelante más hacia el establecimiento de un sistema de comercio de productos agropecuarios equitativo y orientado al mercado. El preámbulo y el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay constituyen la base de estas negociaciones. El Acuerdo dispone que ese proceso debe iniciarse el año 2000.

4. Todos los Miembros de la OMC pueden participar en estas negociaciones. A los países en vías de adhesión les corresponde desempeñar una importante función en su condición de observadores. Además de los distintos países, podemos reconocer diferentes grupos de países que promueven intereses que les son propios. Varios países pueden pertenecer a más de una de las categorías siguientes: países en desarrollo importadores netos de alimentos y países desarrollados importadores netos de alimentos, países en desarrollo con un reducido comercio (internacional), países menos adelantados, economías insulares pequeñas, países cuya agricultura responde a preocupaciones no comerciales, países cuyos intereses fundamentales estriban en la exportación, etc.

5. Estos intereses propios corresponden a la gran diversidad de los objetivos políticos generales y de las políticas agrícolas existentes en el mundo. No existe una política agrícola armonizada de alcance mundial. Aunque la liberalización gradual arrojó éxitos en el terreno de la industria manufacturera y en muchos servicios, el objetivo de una política comercial es sólo un elemento de muchas políticas agrícolas nacionales. Así pues, el denominador común de las negociaciones sobre agricultura es muy reducido, lo cual explica las dificultades con que se tropieza para llegar a un resultado equilibrado en las negociaciones sectoriales sobre la agricultura. Cabe decir que los siguientes planteamientos representan los principales problemas en juego cuya existencia se ha determinado en el curso de las negociaciones.

6. El "planteamiento centrado únicamente en el mercado": los países cuyos intereses estriban fundamentalmente en exportar limitan su planteamiento fundamentalmente a las preocupaciones comerciales y argumentan conforme a una lógica de política comercial. Buscan que se establezca un sistema de comercio de productos agropecuarios que se rija por las mismas disciplinas que el

comercio en general y que únicamente se tengan en cuenta unas cuantas preocupaciones no comerciales, o bien ninguna.

7. El "planteamiento basado en el artículo 20": a los países cuya agricultura responde a preocupaciones no comerciales como "la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio natural" (Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay), no les bastará orientarse al mercado para atender a los múltiples objetivos sociales que es preciso cumplir si se quiere mejorar el bienestar nacional y mundial y seguir el criterio de "equidad" recogido en el preámbulo y en el artículo 20 del Acuerdo. A su juicio, un sistema equitativo de comercio de productos agrícolas debería comprender también la preservación de la capacidad de la agricultura de producir resultados específicos -externalidades positivas<sup>1</sup>-, además de alimentos y fibras.

8. Son evidentes los problemas que tienen los distintos grupos para entenderse unos a otros y llegar a un resultado que sea mutuamente satisfactorio. El motivo de la colisión entre las opiniones del "Grupo orientado únicamente al mercado" y su deseo de una "plena integración" de la agricultura y las de los otros que promueven un planteamiento que vaya más allá del aspecto comercial parece estribar en la diferente manera en que consideran las características propias de la agricultura. En tanto que el primer grupo aduce que la agricultura no tiene características específicas en comparación con otros sectores, el segundo le atribuye externalidades positivas y bienes públicos específicos, por ejemplo, la protección del medio natural y de los recursos finitos, la contribución a la seguridad alimentaria o al desarrollo socioeconómico de las zonas rurales.

9. En esta ponencia trataremos de las características específicas de la agricultura y de la necesidad de tratar por separado en la OMC los diferentes aspectos de la agricultura.

## **2. LAS CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LA AGRICULTURA**

### **2.1 La función de uso de las tierras**

10. En muchos países, la agricultura es el sector que mayor uso hace de las tierras. Las actividades agropecuarias realizadas a lo largo de siglos han dado lugar a paisajes únicos dotados de una amplia variedad de hábitat seminaturales y de especies cuya existencia depende de la prosecución de actividades agrícolas. La intensificación de la agricultura y la marginación o el abandono de tierras cultivables pueden dañar los elevados valores culturales y naturales del paisaje objeto de explotación agrícola.

### **2.2 Las características de la oferta y la demanda**

11. La oferta no puede ajustarse en breve tiempo a una demanda en auge de la mayoría de las mercancías comercializadas en grandes cantidades. Concretamente, muchos ciclos de producción tienen un período de uno o más años y la falta de elasticidad de la oferta a breve plazo provoca fluctuaciones de los precios. Respecto de ciclos de producción más largos, la conservación de la fertilidad de los suelos y en parte los conocimientos técnicos son importantes, ya que no se puede alcanzar esa fertilidad en poco tiempo. Por otra parte, por lo general la demanda no es elástica, ya que los alimentos son un producto básico.

---

<sup>1</sup> Las externalidades positivas representan bienes públicos, o contribuyen a ellos, existiendo una demanda dada y no existiendo, en cambio, una compensación económica o siendo ésta insuficiente. La demanda de semejante bien público puede dar lugar a un objetivo político explícito tendente a satisfacerla. En el Anexo (artículo 104 de la Constitución Federal suiza) se da un ejemplo real de esos objetivos políticos explícitos.

12. Las condiciones climáticas y la calidad de los suelos predestinan determinadas regiones a la producción de determinados productos agrícolas o les dan la posibilidad de producirlos con más eficacia. Otras condiciones climáticas y otra calidad de los suelos son menos favorables a la producción. El potencial geofísico general de producción agrícola del mundo está disminuyendo por lo que se refiere al suelo como un factor básico de la producción. Por otra parte, está aumentando la demanda ya que la población del planeta sigue creciendo con gran rapidez (especialmente entre los países y los sectores de población con escaso poder de adquisición). Es, pues, conveniente, desde la perspectiva de la alimentación mundial, mantener el potencial de producción incluso en zonas cuyas condiciones climáticas o cuyos suelos no son óptimos. Puede ser difícil reiniciar la producción en condiciones generales modificadas por el tiempo necesario para que la producción empiece a rendir, la carencia de saberes específicos, el deterioro y la destrucción de los suelos (comprendidos los usos no agrícolas a que se le dedica), la irreversibilidad de la pérdida de saberes si la siguiente generación no se dedica a tareas agrícolas y si no prosiguen las actividades de investigación y desarrollo, etc.

### **2.3 La agricultura, productora de externalidades positivas y bienes públicos**

13. En mucho países se observa que la sociedad formula numerosas demandas a la agricultura para que produzca resultados no comercializables, por ejemplo, la protección de los recursos naturales, paisajes rurales y zonas de ocio. De las diferencias de condiciones naturales y económicas entre los distintos países y dentro de éstos, comprendida la demanda de resultados no comercializables, se desprende con certeza que no habrá una sola solución a las múltiples preocupaciones no comerciales que sea óptima para todos los países y todas las zonas.

14. La agricultura proporciona bienes públicos o externalidades positivas, como servicios medioambientales, protección de los recursos naturales, paisajes rurales y zonas de ocio. La agricultura contribuye a alcanzar finalidades que se plantea la sociedad, como la viabilidad de las zonas rurales y su desarrollo, la ocupación descentralizada del territorio, la seguridad alimentaria, la conservación del patrimonio cultural, etc. La agricultura puede tener además consecuencias secundarias positivas en otros sectores económicos, por ejemplo, el turismo.

15. Aunque con distinta intensidad según los casos, se tiene conciencia de que la agricultura puede contribuir de manera específica al logro de objetivos de la sociedad que no sean la producción de alimentos. De ahí que a menudo se consuman sin tener conciencia de ello muchas externalidades positivas producidas por la agricultura en su condición de bienes públicos, como los paisajes rurales (valores recreativos, beneficios para el turismo) o la diversidad biológica. Se acentúa la conciencia general de que la agricultura produce esos resultados cuando los bienes empiezan a escasear. Los motivos de esta escasez son múltiples; así, por ejemplo, la intensificación de la producción agrícola provocada por estrategias tendentes a obtener beneficios en breve tiempo en mercados liberalizados rápidamente puede menoscabar un entorno hasta entonces intacto.

### **2.4 Los alimentos, un bien esencialísimo**

16. Los alimentos son un bien esencialísimo, motivo por el cual todo el mundo les atribuye un gran valor. Esta característica de los alimentos, su importancia para la nutrición de las personas, hace que la producción de alimentos y, por consiguiente, la agricultura, formen parte integrante de la cultura y las políticas de todas las sociedades. Los consumidores acaso deseen además vincular la producción de alimentos a preocupaciones culturales y/o éticas relativas, entre otras cosas, a la salud, la seguridad alimentaria y la calidad de los alimentos.

17. En todo el mundo, la experiencia de una disponibilidad insuficiente o abundante de alimentos ha influido siempre en las políticas oficiales y en las medidas que éstas adoptan. Las experiencias al respecto pueden, claro está, diferir de un país a otro, y otro tanto sucederá con los respectivos

objetivos políticos, habida cuenta de que la necesidad elemental de alimentos hace que aparezcan relacionados con ellos conceptos económicos y psicológicos.

18. Las experiencias negativas de disponibilidad de alimentos condujeron a formular políticas de seguridad alimentaria que abarcan la producción local, la acumulación de reservas, el comercio y otras medidas que aseguren una seguridad alimentaria suficiente (véase el documento de la Conferencia sobre la seguridad alimentaria). Además de la necesidad de satisfacer una alimentación básica, se atribuye elevada importancia a los aspectos de la inocuidad y la calidad de los productos. Cabría enumerar con facilidad abundantes ejemplos de lo dicho.

19. Las experiencias negativas, conjugadas a menudo con la escasez de recursos de tierras y de insumos, condiciones climáticamente desfavorables, etc. dieron lugar casi por doquier a que la agricultura fuese tenida en alta estima, que puede superar con mucho la importancia que tiene realmente en la economía de un país. Es, pues, esencial tener en cuenta los distintos trasfondos de experiencia y cultura para entender mejor los diversos objetivos de la política agrícola de los diferentes países. Así, por ejemplo, no cabe achacar únicamente la existencia de aranceles que protegen la producción local a un comportamiento proteccionista con el que se pretende proteger los intereses especiales de los agricultores agrupados.

## **2.5 La agricultura, elemento clave del desarrollo de otros sectores**

20. En las sociedades agrarias, la agricultura ha sido siempre la actividad económica esencial a partir de la cual se edificaron posteriormente otras actividades económicas (véase el documento de la Conferencia sobre los países en desarrollo y las preocupaciones no comerciales). Interesa, pues, sobremanera tener en cuenta este elemento esencial, no sólo para los países que exportan productos agrícolas, sino por todas las demás sociedades en las que el sector agrícola es importante por su número de puestos de trabajo, la producción local para consumo interno, etc. (véase el documento de la Conferencia sobre el desarrollo rural).

## **3. LA NECESIDAD DE QUE EN LA OMC SE DÉ UN TRATO ESPECÍFICO A LA AGRICULTURA**

21. En algunos países industrializados la parte que hoy día ocupa la agricultura en la economía es reducidísima, en tanto que en otros sigue siendo un sector económico capital, si no el más importante de todos, como sucede en muchos países en desarrollo y países menos adelantados. Mas, incluso en países cuyo sector agrícola es pequeño, la política agrícola sigue teniendo gran importancia política. Las características específicas de la agricultura no deben ser descritas sólo económicamente, sino que además habrá que considerarlas habida cuenta de las experiencias históricas que han pasado a formar parte de la cultura de una sociedad que influye constantemente en el proceso de adopción de políticas.

### **3.1 El trato específico en el GATT y en el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay**

22. En el GATT de 1947 y en el GATT de 1994 hay normas específicas relativas a distintas cuestiones, por ejemplo, la contratación pública (artículo III), las películas cinematográficas (artículo IV) o la libertad de tránsito (artículo V). Aparte de esto, las normas generales del GATT no se aplicaron nunca sin excepciones, ante la existencia de algunos objetivos políticos imperativos, como la seguridad nacional y el "orden público", o porque no existía un mecanismo riguroso de solución de diferencias. La inadecuación de algunas normas básicas respecto de determinadas cuestiones muestra la necesidad de tratar cada caso conforme a sus características propias, teniendo presente el objetivo general de la OMC de mejorar el bienestar mundial.



23. En el curso de la Ronda Uruguay se aceptaron este hecho y la necesidad de que hubiese excepciones a las normas y los principios generales respecto de la agricultura y en otros Acuerdos de la OMC, consiguiéndose por fin un triunfo: gracias al Acuerdo sobre la Agricultura, los Miembros de la OMC han situado por vez primera a la agricultura de manera sistemática dentro de la estructura general de las normas y disciplinas de la OMC. Al mismo tiempo, para conservar el equilibrio general, reconocieron que el proceso de liberalización gradual debe tener en cuenta otras preocupaciones más, en particular las no comerciales o el trato especial y diferenciado aplicado a los países en desarrollo (véanse el preámbulo del Acuerdo de Marrakech y el preámbulo y el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay). Con ello, el Acuerdo sobre la Agricultura reconoce la existencia de distintas agriculturas y políticas agrícolas y el derecho de cada Miembro de la OMC a preservar un sector agrícola.

24. Se reconoce esta misma motivación de alcanzar el equilibrio en acciones específicas y coherentes relativas al trato especial y diferenciado a los países en desarrollo en todos los aspectos del sistema multilateral de comercio.

### **3.2 La necesidad de que en la OMC se siga otorgando un trato específico a la agricultura**

25. Las características específicas de la agricultura y los objetivos políticos dimanantes de las preocupaciones no comerciales exigen que en la OMC se dé un trato separado a la agricultura. Si el mercado no proporciona bienes públicos suficientes, las autoridades pueden tener que intervenir para que la oferta sea óptima, para lo cual los gobiernos deben poder utilizar instrumentos con objetivos claros, eficaces, eficientes y que distorsionen lo menos posible el comercio.

26. La obligación de aumentar drástica y rápidamente el acceso al mercado de los productos alimentarios básicos puede disminuir el incentivo para producirlos localmente, sobre todo en los países y regiones en que los productores son menos competitivos por circunstancias concretas o en los países y regiones cuyas estructuras de producción sean frágiles o que tengan rentas bajas aunadas a un escaso poder de adquisición.

27. Habida cuenta de la necesidad de salvaguardar determinado nivel de producción interna para cumplir objetivos de la sociedad, las condiciones locales pueden exigir que se empleen instrumentos específicos para que los campesinos puedan seguir produciendo en zonas menos favorables o conforme a reglamentaciones que establezcan situaciones menos competitivas. Las disposiciones actuales sobre preocupaciones no comerciales y el trato especial y diferenciado del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay prevén esas posibilidades hasta cierto punto.

28. Por todo lo anterior, debido a sus características específicas, en la OMC (Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay) se debe seguir tratando por separado a la agricultura.

**Anexo**

---

**Constitución Federal Suiza de 18 de abril de 1999**

**Artículo 104 - Agricultura**

1. La Confederación velará por que la agricultura, mediante una producción que corresponda a la vez a las exigencias del desarrollo duradero y a las del mercado, contribuya sustancialmente:
  - a. la seguridad del aprovisionamiento de la población;
  - b. a la conservación de los recursos naturales y el mantenimiento del paisaje rural;
  - c. a la ocupación descentralizada del territorio.
2. Además de las medidas de ayuda mutua que cabe exigir razonablemente de la agricultura y derogando, si fuere necesario, el principio de la libertad económica, la Confederación alienta las explotaciones campesinas que cultivan el suelo.
3. La Confederación concibe las medidas de suerte tal que la agricultura responda a sus múltiples funciones. Sus competencias y tareas son, en particular, las siguientes:
  - a. complementa la renta campesina mediante pagos directos a fin de remunerar equitativamente las prestaciones hechas, a condición de que el agricultor demuestre que satisface exigencias de carácter ecológico;
  - b. alienta, mediante medidas equitativas que tienen interés económico, las modalidades de explotación que estén particularmente de acuerdo con la naturaleza y respeten el medio natural y a los animales;
  - c. legisla acerca de la declaración de origen, la calidad, los métodos de producción y los procedimientos de elaboración de los productos alimenticios;
  - d. protege el medio natural de los daños provocados por el empleo abusivo de abonos, productos químicos y otras materias auxiliares;
  - e. puede fomentar las investigaciones, la divulgación y la formación agrícolas y conceder ayudas para inversiones;
  - f. puede legislar sobre la consolidación de los bienes raíces rurales.
4. Para estos fines, utilizará créditos agrícolas destinados especialmente a ello y recursos generales de la Confederación.

## **La contribución de la agricultura al desarrollo rural**

*Conferencia Internacional sobre las Preocupaciones  
no Comerciales en la Agricultura*

*Ullensvang (Noruega), 2 a 4 de julio de 2000*

***Documento para debate N° 2***

***Presentado por la Comisión Europea***

## Índice

	<u>Página</u>
<b>RESUMEN.....</b>	<b>13</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN: IMPORTANCIA DE LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS .....</b>	<b>13</b>
<b>2. CONTRIBUCIONES AL DESARROLLO RURAL .....</b>	<b>14</b>
<b>3. ACTIVIDADES EN LA EXPLOTACIÓN.....</b>	<b>14</b>
<b>4. LAS RAMAS DE PRODUCCIÓN AUXILIARES Y LAS ACTIVIDADES NO AGROPECUARIAS .....</b>	<b>16</b>
<b>5. CONCLUSIONES.....</b>	<b>16</b>

## **RESUMEN**

1. La agricultura constituye la trama de la sociedad rural y, en muchos países del mundo, es la principal actividad económica. Cualquier alteración súbita y profunda que repercuta en el sector agrícola puede tener graves consecuencias desde el punto de vista de la estabilidad social y política de los países en desarrollo económico.
2. La agricultura también desempeña una importante función en el desarrollo rural, especialmente debido al uso de la tierra, en los países en que el sector tiene una importancia económica menor.
3. Las principales contribuciones que puede aportar la agricultura al desarrollo rural se refieren al apoyo al empleo, las actividades conexas y los servicios relacionados con el medio ambiente. En las regiones periféricas, la actividad agropecuaria puede ser indispensable para apoyar la infraestructura económica y social.
4. Las políticas de desarrollo rural deben explotar la contribución de la agricultura, tanto en el mejoramiento de las actividades en las explotaciones como en el apoyo a servicios auxiliares, para lograr el desarrollo sostenible de las zonas rurales.
5. En el contexto de la reforma de la agricultura, las normas de la OMC deben tener suficiente flexibilidad para que los países puedan promover el desarrollo rural, especialmente para preservar la estabilidad social y política.

### **1. INTRODUCCIÓN: IMPORTANCIA DE LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS**

6. En zonas rurales de todo el mundo la agricultura representa el uso predominante de la tierra y un importante factor de viabilidad de las zonas rurales. La actividad agropecuaria y las actividades conexas constituyen la trama de la vida rural y contribuyen considerablemente a la situación general de las zonas rurales desde el punto de vista de las oportunidades de trabajo y de actividades empresariales, la infraestructura y la calidad del medio ambiente.
7. La parte que corresponde a la agricultura en la economía rural y, por ende, su importancia relativa como sector, determinan su contribución económica potencial al desarrollo rural. En algunos países la agricultura puede ser la actividad económica predominante de una región y puede ser el sostén de la gran mayoría de la población en materia de empleo. En tales regiones es evidente que la estabilidad social y política general está vinculada inextricablemente con la situación del sector agropecuario.
8. En cambio, en la mayoría de los países desarrollados la agricultura representa una parte relativamente pequeña de una economía rural diversificada, y además la importancia de la agricultura desde el punto de vista de la distribución de la riqueza nacional y el empleo está en disminución en la mayoría de las regiones. Esto no reduce la función que puede cumplir la agricultura en el desarrollo rural de esos países; pero también debe incluirse la contribución de otras actividades económicas que pueden ofrecer perspectivas duraderas de empleo y de progreso económico.
9. Como la contribución de la agricultura al desarrollo rural en los distintos países presenta grandes diferencias, es preciso distinguir conforme a ello las consiguientes respuestas de política destinadas a obtener el máximo beneficio para la sociedad.

## 2. CONTRIBUCIONES AL DESARROLLO RURAL

10. El desarrollo rural se interpreta primordialmente en sentido económico como el proceso tendiente a lograr el mejoramiento gradual de la seguridad económica de la población en las zonas rurales. Las zonas rurales se definen habitualmente sobre la base de un máximo de densidad demográfica, con cifras que oscilan entre 150 y 500 habitantes por kilómetro cuadrado, según la estructura de la sociedad.<sup>1</sup> Aunque cualquier actividad económica desarrollada en las zonas rurales tiene posibilidades de contribuir al desarrollo rural, las funciones que puede desempeñar la actividad agropecuaria caben en cuatro grandes categorías:

- **Empleo.** En los países en que el porcentaje general de empleo en la agricultura alcanza niveles elevados, como cuando los agricultores representan más del 50 por ciento de la población activa, la agricultura tiende a constituir la actividad económica esencial que determina el progreso del desarrollo rural. Cuando está dedicada a la agricultura una proporción tan importante de la población activa, cualquier política que provoque una modificación y una reducción artificial en el empleo puede tener consecuencias desastrosas para los trabajadores y las personas a su cargo, lo que conduce a la inestabilidad social y política.
- **Economía conexa.** El sector agropecuario sirve de sostén en todos los países a un conjunto de ramas auxiliares y de servicios que generan actividad económica en las cadenas de abastecimiento y distribución, así como en las industrias de elaboración. Cuando la agricultura es la actividad económica primaria, toda la economía rural, incluidos servicios como los de salud, educación e infraestructura básica, puede depender de la rentabilidad del sector.
- En las *zonas apartadas y periféricas*, donde la sociedad ha establecido como objetivo prioritario legítimo el de evitar el despoblamiento, la agricultura representa a menudo una de las escasas actividades económicas posibles para mantener la viabilidad económica de la región.
- En todas las zonas rurales, la agricultura puede contribuir al desarrollo rural suministrando a la sociedad *servicios culturales y de protección del medio ambiente*.

11. Esto incluye el apoyo al desarrollo rural mediante actividades cumplidas en la explotación y fuera de ella, pero para las cuales la situación de la agricultura representa un factor decisivo.

## 3. ACTIVIDADES EN LA EXPLOTACIÓN

12. El mantenimiento de niveles adecuados de empleo en la agricultura es una preocupación fundamental en los países en que el sector agropecuario suministra actualmente la mayor parte de los puestos de trabajo. La estabilidad política y social puede verse particularmente amenazada por los cambios de la actividad económica que provocan repercusiones súbitas en la agricultura. Los países pequeños y aislados, en particular aquellos cuyo comercio depende de un número limitado de productos de la agricultura, pueden ser vulnerables a los cambios de las condiciones mundiales del comercio. Incluso en los países en desarrollo económico en que un sector de la agricultura se considera eficiente en términos mundiales, la sociedad rural, que depende globalmente de muchos otros sectores de actividad, puede encontrarse en peligro de graves perturbaciones provocadas por las alteraciones rápidas. En esas regiones, los esfuerzos para fortalecer el sector agropecuario pueden incluir las inversiones y mejoras en la productividad, asegurando al mismo tiempo la gestión de los cambios consiguientes en las pautas de empleo rural.

---

<sup>1</sup> Cifras de la OCDE; sin embargo, dentro de la UE suele emplearse la cifra de 100 habitantes por kilómetro cuadrado.

13. La disponibilidad de mano de obra puede imponer el tipo de explotación agropecuaria que se practica y, en particular, el grado de mecanización. Las personas empleadas en la agricultura pueden tener aptitudes que no se adapten fácilmente a otras actividades, aun cuando se disponga de oportunidades para ello. Muchas sociedades necesitan evitar los índices elevados de emigración del campo a las ciudades y administrar los cambios estructurales en las zonas rurales sin perturbaciones excesivas. Así, aunque la obtención de un producto básico sea más eficiente en otro lugar del mundo, cada país debe contar con los medios necesarios para limitar los cambios perturbadores y potencialmente catastróficos para su economía rural.

14. Está reconocido que, en principio, **el aumento del empleo** en la agricultura puede lograrse a corto plazo mediante el aumento de la producción: hace falta más mano de obra para obtener una producción más abundante. Sin embargo, a largo plazo esa tendencia se verá superada por el aumento de la productividad, dando lugar a una disminución general y persistente del empleo agrícola. Aunque el empleo en la agricultura puede mostrar una tendencia descendente, sobre todo en los países desarrollados, existen algunas excepciones que ilustran las posibilidades que ofrece el sector de la agricultura para absorber el desempleo en casos particulares. En ciertos países de Europa central que experimentaron un rápido desarrollo en el decenio de 1980 hubo un evidente aumento de la población dedicada a la agricultura. Esto correspondía a una disminución del empleo industrial al reajustarse la economía a las fuerzas del mercado y producirse corrientes migratorias de regreso a las zonas rurales en busca de la seguridad económica. Sin embargo, el fenómeno debe considerarse una respuesta temporal ante circunstancias extremas.

15. Algunos consumidores exigen productos alimenticios obtenidos mediante técnicas con alta intensidad de mano de obra. Por ejemplo, se ha señalado que la agricultura orgánica, basada en la no utilización de insumos sintéticos y la rotación anual de cultivos y pastizales, requiere un nivel mayor de empleo debido al mayor volumen de mano de obra que necesita. Algunos consumidores han determinado que los productos orgánicos tienen características más atractivas que los alimentos producidos convencionalmente, y los minoristas pueden obtener un sobreprecio.

16. En las sociedades que reconocen la importancia cultural de un desarrollo económico equilibrado en todo su territorio, incluidas sus **zonas periféricas**, será preciso prestar una atención particular a apoyar la viabilidad del sector agropecuario. Los esfuerzos tendientes a mantener o incrementar el empleo en regiones que padecen desventajas estructurales, como su alejamiento o las dificultades del suelo, que ofrecen escasas alternativas a la actividad agropecuaria, deben concentrarse inevitablemente en el sector agrícola. En cambio, en las regiones en que existe una economía rural diversificada, las iniciativas en materia de empleo y otras formas de desarrollo rural deben examinar todas las posibilidades para evaluar las alternativas más adecuadas y duraderas.

17. La sociedad puede exigir que los agricultores administren sus actividades agropecuarias en formas que también presten **servicios de protección del medio ambiente** al conjunto de la sociedad, para reducir al mínimo los peligros de determinados desastres naturales, o bien servicios culturales, como la conservación del patrimonio rural. Estas cuestiones se analizarán más detenidamente en el documento de la Comisión Europea titulado "*La contribución de la agricultura a las preocupaciones no comerciales relacionadas con el medio ambiente y la cultura*".

18. Las políticas destinadas a fomentar la viabilidad del sector agropecuario pueden incluir el estímulo de las inversiones, la capacitación, la investigación aplicada y las tecnologías adecuadas, y políticas de gestión del reajuste estructural, como la reforma agraria y el cambio generacional. Las iniciativas sobre el desarrollo rural deben reunir a todos los que tienen intereses legítimos en las propuestas, incluyendo, cuando resulta conveniente, la asociación entre el sector público y el sector privado.

#### **4. LAS RAMAS DE PRODUCCIÓN AUXILIARES Y LAS ACTIVIDADES NO AGROPECUARIAS**

19. El sector de la agricultura requiere actividades auxiliares para prestar servicios y apoyo a las actividades de producción. Esas empresas también son una fuente de empleo y de desarrollo económico, aunque muchas de ellas no se encuentren en zonas rurales.

20. En las zonas periféricas, la calidad de la prestación de servicios esenciales, como los de salud y educación, dependerá del nivel de la actividad económica y el volumen de la población local. Estos factores pueden depender de la prosperidad relativa del sector agropecuario, particularmente en las zonas en que son escasas las otras fuentes de trabajo.

21. Es posible dar a la economía rural de base agropecuaria una mayor estabilidad económica impulsando el desarrollo de actividades que añadan valor a su producción, como la elaboración de productos de consumo en las explotaciones o en las zonas rurales. Los agricultores también pueden asumir un mayor control de su situación económica mediante la formación de cooperativas o la venta directa a los consumidores por medio de tiendas y mercados agrícolas.

22. Las construcciones y las tierras representan para los agricultores recursos que pueden aprovecharse en distintas formas para desarrollar fuentes de ingresos no agropecuarias. Entre los proyectos que suelen citarse en los países económicamente desarrollados figuran las iniciativas de educación que ofrecen a los visitantes experiencias de aprendizaje y turismo en explotaciones agrícolas.

23. El mejoramiento de la infraestructura, especialmente de las redes de comunicaciones, puede acentuar la competitividad de la explotación y de otros sectores de la economía rural. Las inversiones en infraestructura también pueden facilitar la instalación de nuevas empresas en establecimientos agropecuarios, aunque ello no depende de las explotaciones agrícolas.

#### **5. CONCLUSIONES**

24. Debe reconocerse el derecho de los países a aplicar una política de desarrollo rural en que la agricultura desempeñe una función fundamental.

25. En las regiones del mundo en que la agricultura representa una actividad económica rural dominante, los países deben contar con los medios necesarios para evitar las perturbaciones sociales y políticas potencialmente catastróficas provocadas por el rápido deterioro de las condiciones económicas en el sector agropecuario.

26. En otras zonas rurales, en que el trabajo en la agricultura sólo ocupa a una pequeña parte de la población activa, puede ser necesaria una concepción más amplia del desarrollo rural y de la función de la agricultura en ese proceso, incluyendo medidas tendientes a diversificar las fuentes de ingresos.

27. En las regiones periféricas, el mantenimiento de la viabilidad de las zonas rurales depende en gran medida de las políticas tendientes a mantener el sector agropecuario. Las políticas de desarrollo rural que afectan al sector de la agricultura deben seguir el principio de que deben causar el mínimo de perturbación del comercio y permitir el desarrollo de cambios estructurales.

28. En el contexto de la reforma de la agricultura, las normas de la OMC deberían tener suficiente flexibilidad para que los países puedan promover el desarrollo rural y preservar la estabilidad social y política.



## **La seguridad alimentaria y la función de la producción agropecuaria interna**

*Conferencia Internacional sobre las Preocupaciones  
no Comerciales en la Agricultura*

*Ullensvang (Noruega), 2 a 4 de julio de 2000*

*Documento para debate N° 3*

*Presentado por el Japón y la República de Corea*

## Índice

	<u>Página</u>
<b>RESUMEN Y CONCLUSIONES .....</b>	<b>19</b>
<b>1. DEFINICIÓN Y ELEMENTOS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA .....</b>	<b>20</b>
1.1 Definición aprobada por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación .....	20
1.2 Elementos de la seguridad alimentaria .....	20
<b>2. SITUACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA.....</b>	<b>21</b>
2.1 Falta de acceso a los alimentos .....	21
2.2 Inestabilidad de corto plazo de la oferta y la demanda de alimentos .....	21
2.3 Tendencias de corto y mediano plazo de la oferta y la demanda de alimentos .....	23
2.4 Posibilidad de otras hipótesis de crisis .....	25
2.5 Normas y disciplinas actuales de la OMC.....	25
<b>3. LOS MEDIOS PARA LOGRAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA FUNCIÓN POSITIVA DE LA PRODUCCIÓN INTERNA .....</b>	<b>25</b>
3.1 Medios para lograr la seguridad alimentaria .....	25
3.2 Funciones positivas de la producción interna.....	28
<b>4. MARCO INTERNACIONAL FAVORABLE PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA .....</b>	<b>29</b>
4.1 Necesidad de ajustarse a la situación propia de cada país.....	29
4.2 Consecuencias para las negociaciones de la OMC sobre la agricultura.....	29
4.3 Consideraciones referentes a los países en desarrollo.....	29

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. El alimento es el más importante de los productos y es indispensable para el mantenimiento de la vida y la salud humanas. Todas las personas deben tener acceso a los alimentos y todos los gobiernos tienen la responsabilidad de asegurar un abastecimiento alimentario suficiente para su población.
2. Más de 800 millones de personas, sobre todo en los países en desarrollo, padecen actualmente subalimentación. La falta de divisas en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de alimentos traba el acceso a los productos alimenticios en el tercer mundo.
3. Existen diversos factores que provocan la inestabilidad de corto plazo en la oferta y la demanda de alimentos, que pueden acentuarse en el futuro: un bajo volumen de intercambios comerciales en comparación con la producción, el dominio del mercado internacional por un pequeño número de países, el nivel más bajos de las reservas, etc.
4. El aumento de la población mundial y los cambios de los hábitos de alimentación acrecentarán la demanda de productos alimenticios. Por otro lado, existen diversos factores que restringen el aumento de la producción, entre ellos la limitación de las tierras y de los recursos hídricos, la degradación de los suelos y la desertificación, diversas preocupaciones ambientales, etc. Aunque las perspectivas futuras de abastecimiento de alimentos inspiran grandes preocupaciones a los consumidores de los países importadores, las actuales normas de la OMC carecen de disciplinas adecuadas sobre las medidas referentes a la exportación.
5. Las importaciones procedentes de un gran número de países contribuirían a reducir el peligro derivado de las malas cosechas en determinado país exportador, aunque siempre subsiste el riesgo de interrupción de las importaciones derivado de los transportes. La producción interna sirve como seguro contra esos riesgos relacionados con la importación, pero también genera sus propios riesgos de producción inestable. La acumulación de existencias es una medida eficaz para los casos de escasez súbita de alimentos, pero sólo a corto plazo. La combinación óptima de estos tres recursos es fundamental para alcanzar la seguridad alimentaria efectivamente y con el costo más bajo.
6. La solución óptima para cada país varía según su situación particular y no puede encontrarse basándola únicamente en el funcionamiento del mercado. Para encontrar esa solución óptima es preciso tener en cuenta factores externos y aspectos de interés público de la seguridad alimentaria, así como el elemento de riesgo (la incertidumbre del abastecimiento).
7. Al examinar los costos y el rendimiento del mantenimiento o el incremento de la producción interna con fines de seguridad alimentaria es preciso tener en cuenta también adecuadamente otros factores relativos a la función múltiple de las actividades agropecuarias (como la conservación de la tierra, la protección de los recursos hídricos, la protección del medio ambiente, el fortalecimiento de la viabilidad social y económica y el desarrollo de las zonas rurales, la conservación de los paisajes y las culturas tradicionales).
8. Cada país tiene el derecho de aplicar la combinación óptima de producción interna, importación y acumulación de existencias públicas para garantizar su seguridad alimentaria. Un marco internacional conveniente debería permitir que los países procuren sus objetivos respectivos sobre la base de su situación particular, mediante una combinación adecuada de medidas compatibles con el régimen de la OMC.
9. El proceso de reforma cuya realización se comprometió sobre la base del artículo 20 debería llevarse adelante cuidadosamente para acentuar la seguridad alimentaria de todos los Miembros,

incluyendo la garantía de una producción interna sostenible, el acceso a un mercado mundial estable y previsible y la diversidad de recursos en materia de importación de alimentos.

10. Al mismo tiempo, deberían tenerse en cuenta debidamente, y reflejarse de manera adecuada en los resultados de las negociaciones de la OMC, el problema y las necesidades de los países en desarrollo.

## **1. DEFINICIÓN Y ELEMENTOS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA**

### **1.1 Definición aprobada por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación**

11. El alimento, como todo el mundo sabe, es el más importante de los productos, puesto que es indispensable para el mantenimiento de la vida y la salud humanas. Todas las personas deben tener acceso al alimento y todos los gobiernos tienen la responsabilidad de asegurar un abastecimiento de alimentos suficiente para su población.

12. La demanda de los principales productos de la agricultura (alimentos básicos) es inelástica desde el punto de vista económico; los consumidores adquirirán determinada cantidad de alimentos en forma más o menos independiente de su precio, siempre que puedan pagarlo.

13. La oferta de productos agropecuarios es, a corto plazo, inelástica respecto de los precios; la producción agropecuaria no puede responder rápidamente a los efectos de los precios, sobre todo por las necesarias demoras de la producción. Además, existen grandes probabilidades de oscilaciones considerables en la oferta de alimentos, porque la producción agrícola depende de factores exógenos como las condiciones naturales y los fenómenos climáticos.

14. En el caso de los productos alimenticios básicos, los precios del mercado y los ingresos de los agricultores son particularmente inestables. La permanente preocupación por la seguridad alimentaria corresponde a la gran volatilidad de los precios de los productos agropecuarios y las incertidumbres del abastecimiento de alimentos.

15. Reconociendo la importancia de la seguridad alimentaria, la FAO organizó una reunión en la cumbre en 1996 para lograr una seguridad alimentaria sostenible. Esta Cumbre Mundial sobre la Alimentación aprobó su Plan de Acción en que se exhortaba a la cooperación internacional. El Plan de Acción presenta la siguiente definición de la seguridad alimentaria: *"Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana."*

### **1.2 Elementos de la seguridad alimentaria**

16. Disponibilidad de alimentos: Conforme a la definición precedente de la seguridad alimentaria, debe asegurarse un suministro suficiente de alimentos en forma sostenible, respondiendo al aumento de la población mundial y a los cambios de las costumbres en materia de alimentos.

17. Acceso a los alimentos: Sólo puede alcanzarse la seguridad alimentaria cuando se logra el acceso físico y económico a los alimentos. Mientras que el acceso físico a los alimentos puede verse afectado por hechos imprevistos como las guerras, los embargos o restricciones de la exportación, el acceso económico se ve obstaculizado por la falta de poder adquisitivo: la pobreza. Los factores que determinan el acceso físico a los alimentos son comunes a los países desarrollados y los países en desarrollo, pero los factores que obstaculizan el acceso económico son particularmente graves en los países en desarrollo.

18. Estabilidad del suministro de alimentos: Los alimentos deben suministrarse a precios razonables y de manera estable. Los precios de los alimentos tienden a ser inestables por su naturaleza debido a la inelasticidad de la oferta y la demanda respecto de los precios en los casos de los principales productos agropecuarios.

19. La inocuidad y la calidad de los alimentos y las preferencias a su respecto: El último elemento de la seguridad alimentaria, que no es el menos importante, consiste en el suministro de alimentos inocuos y de buena calidad para satisfacer las necesidades alimenticias y las preferencias de los consumidores en cuanto a los alimentos.

## **2. SITUACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA**

### **2.1 Falta de acceso a los alimentos**

20. Según una estimación realizada por la FAO, unos 790 millones de personas que viven en países en desarrollo y 34 millones de personas de países desarrollados y países con economía en transición padecen actualmente desnutrición.<sup>1</sup> Más de tres cuartas partes de la población subalimentada vive en Asia, el Pacífico y el África Subsahariana, y la desnutrición en esos países coexiste con la prosperidad de otras regiones del mundo. Aunque se espera que la población subalimentada habrá de disminuir en el mundo durante el próximo decenio, se prevé que aumentará en regiones como el África Subsahariana.

21. La falta de divisas en los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos obstaculiza el acceso a los alimentos en el tercer mundo. En esos países la proporción entre las importaciones de alimentos y la importación total de mercancías ha ido en aumento.<sup>2</sup> También son limitados sus recursos económicos para el desarrollo de sus sistemas nacionales de producción agrícola. Además, los envíos totales de ayuda alimentaria a los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos disminuyeron en los últimos años pasando de 17,4 millones de toneladas en 1993 a 8,0 millones de toneladas en 1998.<sup>3</sup>

### **2.2 Inestabilidad de corto plazo de la oferta y la demanda de alimentos**

22. En general, la producción de alimentos básicos presenta una tendencia a satisfacer ante todo la demanda nacional, exportándose únicamente los excedentes. El volumen de los principales productos de la agricultura que se destina al mercado internacional es pequeño en comparación con el volumen total de la producción interna. Por ejemplo, la cantidad de trigo que es objeto de intercambios internacionales se sitúa alrededor de 18,5 por ciento de la producción mundial, y en el caso del arroz el porcentaje es de 4,5 por ciento, aproximadamente.<sup>4</sup> Ésta es una de las razones por las que las oscilaciones del rendimiento en los principales países productores o de los grandes países consumidores puede afectar fácilmente a los precios mundiales.

---

<sup>1</sup> Véase FAO (1999), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* (FAO, Roma).

<sup>2</sup> Véase Konandreas, P., Sharma, R., y Greenfield, J. (1999), *The Agreement on Agriculture: Some preliminary assessment from the experience so far*, documento presentado a una conferencia sobre "El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay: Balance", patrocinada por el Grupo sobre la Alimentación de CIIR (Reino Unido), 28 de enero de 1999.

<sup>3</sup> Comprobaciones del PMA. Véanse detalles en el documento de información de la Secretaría del Comité de Agricultura de la OMC G/AG/NG/S4, páginas 3 y 6.

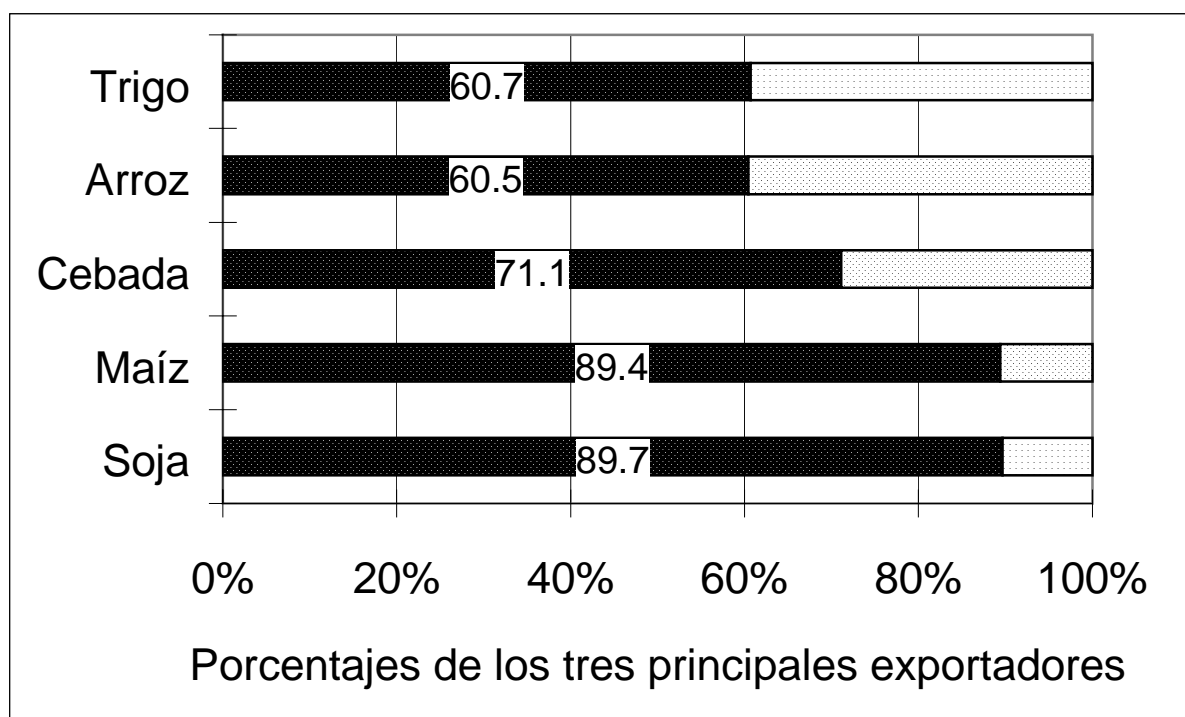
<sup>4</sup> Incluyendo el comercio de harina de trigo, arroz molido, etc. Información basada en datos de FAOSTAT correspondientes a 1989-98.

23. Un ejemplo clásico de experiencia de ese tipo fue el aumento súbito de los precios de importantes productos de la agricultura en 1972, cuando la producción agropecuaria mundial registró una caída debido a las condiciones meteorológicas anormales en todo el mundo, y la adquisición de grandes cantidades de productos alimenticios por la ex Unión Soviética en el mercado mundial agravó la situación. Ofrecen un ejemplo más reciente las grandes cantidades de cereales adquiridas por Indonesia durante la crisis financiera asiática. La crisis financiera también afectó gravemente al sector ganadero de Corea, cuando muchos agricultores quebraron debido a las grandes alzas de los precios de los cereales forrajeros y la falta de divisas.

24. Otra característica del comercio de productos agropecuarios es que un número limitado de países exportadores domina los mercados internacionales (véase la figura 1). Esta concentración de los proveedores acentúa las oscilaciones de los precios del mercado mundial en caso de condiciones climáticas anormales en esos países.

25. Además, se ha señalado que probablemente continúe disminuyendo en el futuro el nivel de las existencias de los principales países exportadores. La disminución de las existencias reguladoras para resolver el peligro de escasez de alimentos de corto plazo añadiría otro factor de oscilaciones a la situación de la oferta y la demanda en el comercio mundial de productos agropecuarios.

**Figura 1: Porcentajes de las exportaciones de los principales cereales que correspondieron en 1998 a los tres mayores países o zonas de exportación (en volumen)**



**Nota:** En el porcentaje de la UE no se incluye el comercio intracomunitario.

**Fuente:** FAOSTAT.

26. Además, en la situación actual del mercado mundial, en que los principales productos básicos de la agricultura están dominados por un pequeño número de empresas transnacionales y empresas exportadoras estatales, los países importadores no tienen garantizada la obtención de alimentos en forma estable desde el punto de vista del precio y la cantidad.

27. Teniendo en cuenta los factores que se han analizado, la inestabilidad de corto plazo del suministro de alimentos puede acentuarse.

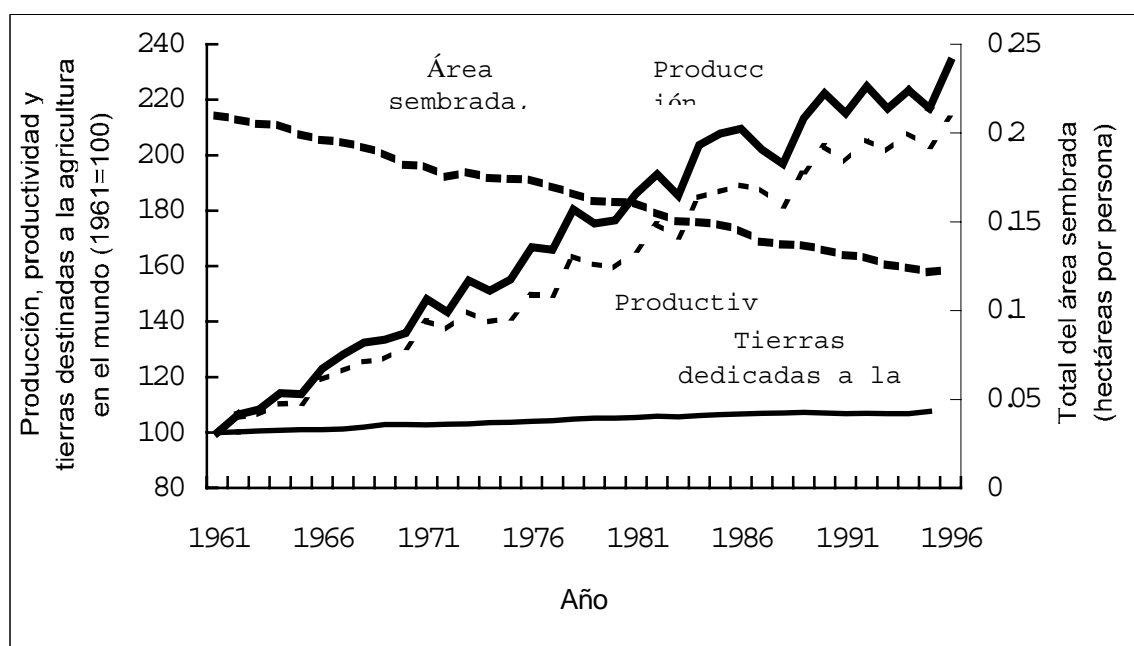
### 2.3 Tendencias de corto y mediano plazo de la oferta y la demanda de alimentos

#### Aumento de la demanda de alimentos

28. Se prevé que la población mundial habrá de aumentar en forma permanente. Una estimación de las Naciones Unidas prevé que se alcanzará una población de 8.000 millones de habitantes hacia 2025, y la de 9.400 millones para el año 2050. Debe señalarse que la mayor parte del crecimiento demográfico se producirá en países en desarrollo.

29. El actual consumo de carne por habitante en los países en desarrollo sólo alcanza al 30 por ciento del que se registra en los países desarrollados. Sin embargo, un aumento del nivel de ingresos en muchos países en desarrollo, particularmente en China y varios países de Asia oriental, produciría cambios en los hábitos en materia de alimentos provocando el aumento de la demanda de carnes y productos lácteos, y por lo tanto un importante aumento de la demanda de cereales para piensos. China, tradicionalmente un país exportador de cereales forrajeros, en los últimos años se ha destacado como gran importador.

**Figura 2. Evolución de la producción y la productividad de los principales cereales, las tierras dedicadas a la agricultura en el mundo y el total de las áreas sembradas por habitante entre 1961 y 1996**



Nota: Las cifras correspondientes a la producción, la productividad y la superficie dedicada a la agricultura en el mundo están expresadas en valores correspondientes a 1961.

Fuente: FAOSTAT.

### Diversos factores restrictivos del aumento de la producción

30. La producción mundial se duplicó en tres decenios, pasando de 920 millones de toneladas en 1961-63 a 1.930 millones de toneladas en 1992-94. Sin embargo, las tierras destinadas a la agricultura para la producción de cereales sólo aumentaron un 6 por ciento en igual período, pasando de 1.270 a 1.370 millones de hectáreas. Con el crecimiento demográfico, la superficie total sembrada por habitante ha ido disminuyendo persistentemente a lo largo de ese período. El aumento de la producción de cereales se atribuye sobre todo a la mayor productividad, la introducción de variedades de alto rendimiento, el mayor empleo de fertilizantes químicos, y los mejores sistemas de riego. Pero el aumento de la productividad no ha sido tan notable en los últimos años (véase la figura 2).

31. La FAO estima que unos 1.800 millones de hectáreas de tierras situadas en países en desarrollo pueden destinarse en el futuro al uso agrícola. Sin embargo, la FAO advierte al mismo tiempo que es sumamente incierta la posibilidad de explotar plenamente esos recursos por los siguientes motivos:

- las tierras están distribuidas en forma desigual, sobre todo en el África Subsahariana, América del Sur y América Central<sup>5</sup>;
- la mayor parte consiste en bosques o reservas naturales, por lo que no puede utilizarse para la producción agropecuaria; y
- dos terceras partes tienen problemas referentes al suelo o la topografía.

32. La acentuación de las preocupaciones relativas al medio ambiente, sobre todo desde el punto de vista del desarrollo sostenible, debería tenerse en cuenta debidamente al escoger los métodos de producción destinados a aumentar la productividad.

33. Otros factores que pueden limitar el aumento de la producción son la degradación de los suelos, la desertificación provocada por el pastoreo abusivo y la explotación forestal excesiva, la competencia con otros sectores por el aprovechamiento de los recursos hídricos, y problemas ambientales como el recalentamiento de la Tierra, la destrucción de la capa de ozono y las lluvias ácidas.

34. También debe observarse que, después del abandono de la producción agrícola, su recuperación en períodos breves resulta difícil por la degradación de los suelos, la destrucción de los sistemas de riego o de drenaje y la irreversibilidad de los conocimientos técnicos específicos.

35. Aunque algunos sostienen que es posible un aumento importante de la productividad derivado de los progresos de la biotecnología, las perspectivas a ese respecto siguen siendo inciertas y varios de los factores restrictivos que se han analizado podrían constituir obstáculos para el aprovechamiento de los beneficios de la tecnología moderna.

---

<sup>5</sup> Según un análisis del IIPA, la ampliación de las tierras destinadas a la agricultura en Asia ha alcanzado su límite y la productividad también ha llegado al 90 por ciento de sus posibilidades. Fuente: Pinstrip-Andersen, P., Pandya-Lorch, R., and Rosegrant, M. (1997), *The World Food Situation: Recent Developments, Emerging Issues, and Long-Term Prospects*, (IIPA, Washington).



## **2.4 Posibilidad de otras hipótesis de crisis**

36. Existen varios otros factores que podrían reducir la disponibilidad de alimentos.<sup>6</sup> Las guerras y los conflictos afectan profundamente a la situación del suministro de alimentos, tanto a escala mundial como en el plano regional. Un accidente nuclear podría provocar amplias precipitaciones radiactivas.

37. Las medidas adoptadas por países exportadores, como los embargos o las restricciones de la exportación, amenazan la seguridad alimentaria de los países importadores. Un ejemplo destacado es el referente a la soja en 1973.

## **2.5 Normas y disciplinas actuales de la OMC**

38. Con arreglo a las actuales normas y disciplinas de la OMC, todos los países Miembros están obligados a comprometerse a dar oportunidades de acceso que están incorporadas en sus listas, así como en aranceles de importación y contingentes arancelarios. Está prohibida la utilización de medidas en frontera distintas de los derechos de aduana propiamente dichos (las medidas indicadas en el apartado c) del párrafo 2 del artículo XI del GATT de 1947) (párrafo 2 del artículo 4).<sup>7</sup>

39. Sin embargo, los países exportadores de alimentos pueden exportar sus productos agropecuarios o retenerlos libremente, según la situación de su mercado interno. Pueden regular sus exportaciones de productos agropecuarios no sólo aumentando los aranceles de exportación, que no tienen que consolidarse en listas, sino también recurriendo a prohibiciones y restricciones cuantitativas a la exportación, que no están prohibidas en ciertas condiciones (apartado a) del párrafo 2 del artículo XI del GATT de 1947).

40. Frente a las medidas de prohibición y restricción a la exportación dispuestas por los países exportadores, el Acuerdo sobre la Agricultura estipula una débil disciplina (artículo 12): el Miembro que establezca la prohibición o restricción a la exportación debe tomar debidamente en consideración los efectos en la seguridad alimentaria de los Miembros importadores y debe celebrar consultas, cuando así se solicite, con cualquier otro Miembro que tenga un interés sustancial como importador.

## **3. LOS MEDIOS PARA LOGRAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA FUNCIÓN POSITIVA DE LA PRODUCCIÓN INTERNA**

### **3.1 Medios para lograr la seguridad alimentaria**

41. Con respecto a la seguridad alimentaria, algunos sostienen que la liberalización del comercio estabilizará los precios en el mercado mundial y ello, a su vez, contribuirá al logro de la seguridad alimentaria. Sostienen, además, que la libertad de comercio logrará la seguridad alimentaria al crear una intensificación de los intercambios y mejorar el poder adquisitivo a través del desarrollo económico.

42. Sin embargo, en los países que dependen mucho de la importación de alimentos existen profundas preocupaciones entre los consumidores ante el hecho de que las perspectivas futuras de la oferta y la demanda de alimentos no son muy alentadoras y no existen garantías de que la llamada "libertad de comercio" conduzca naturalmente a la estabilización de la oferta de alimentos y de los precios de los productos, teniendo en cuenta la situación actual de los mercados agrícolas

---

<sup>6</sup> Véase *"La seguridad alimentaria y el papel de la producción agrícola de alimentos"*, documento presentado por Noruega en el Proceso de análisis e intercambio de información, en junio de 1999 (AIE/57).

<sup>7</sup> En realidad, un mismo país puede ser al mismo tiempo exportador e importador. La dicotomía entre los países importadores y exportadores es de índole conceptual.

internacionales, así como las normas y disciplinas actuales de la OMC. Además, las guerras y otras situaciones de emergencia pueden generar dificultades para el acceso físico y económico a los alimentos.

43. Estos argumentos dieron lugar al Plan de Acción de la FAO en 1996, en el que se indica que *"el aumento de la producción, incluidos los cultivos tradicionales y sus productos, en combinación eficiente con las importaciones, las reservas y el comercio internacional de alimentos, puede fortalecer la seguridad alimentaria y corregir las disparidades regionales"*.

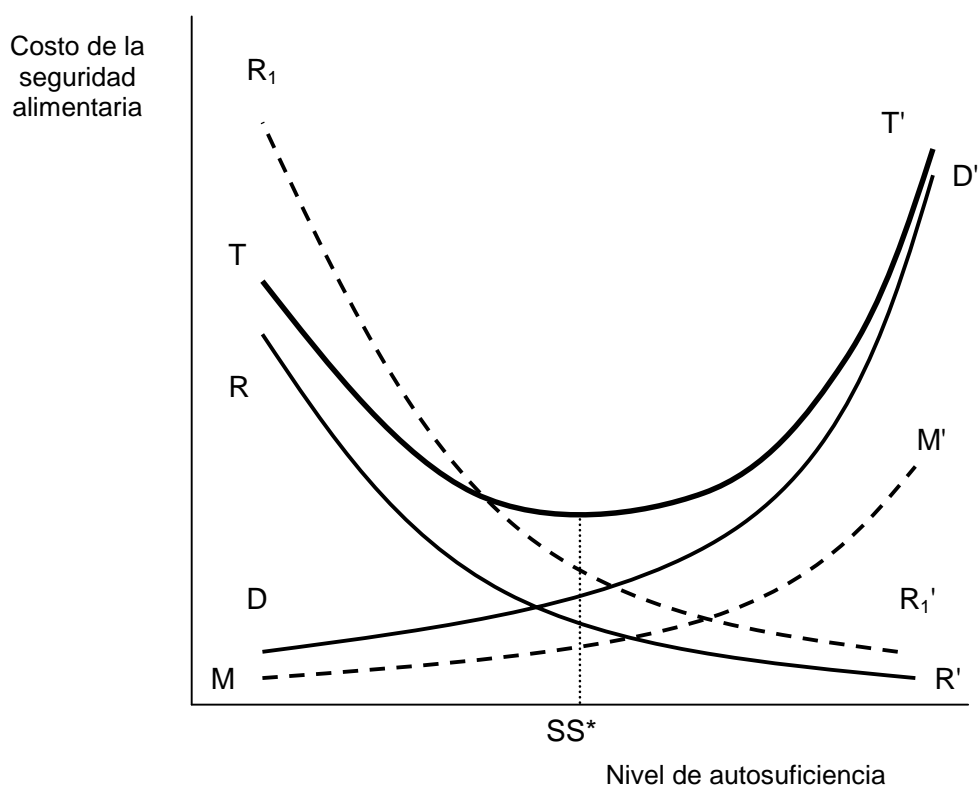
44. Y en mayo pasado, en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, los países convinieron en su informe en los siguientes términos: *"Se exhorta a todos los gobiernos a reafirmar su compromiso individual y colectivo de conseguir la seguridad alimentaria, particularmente mediante el desarrollo de la producción interna de alimentos combinada con la importación, cuando preceda, y el almacenamiento de alimentos, y a realizar el importante objetivo de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015, como se convino en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación"*.

45. Los medios con que cuentan los gobiernos para lograr la seguridad alimentaria son la producción interna, la importación y la formación de existencias públicas. Las importaciones procedentes de diversos países contribuirían a reducir el peligro derivado de las malas cosechas en determinado país exportador, aunque siempre existe el riesgo de que las importaciones se interrumpan por motivos relacionados con el transporte. La producción interna sirve como seguro contra estos riesgos relacionados con la importación, pero también plantea su propio riesgo de producción inestable. El almacenamiento de existencias es un recurso eficaz para los casos de escasez súbita de alimentos, pero sólo tiene eficacia a corto plazo. La combinación óptima de estos tres medios es fundamental para lograr la seguridad alimentaria eficaz y con el mínimo costo.

46. La solución óptima para cada país varía según su situación específica y no puede encontrarse por la vía de apoyarse únicamente en el funcionamiento del mercado. Para encontrar esa solución óptima deben tenerse en cuenta cabalmente los factores externos que influyen en la seguridad alimentaria y sus aspectos relativos a beneficios públicos, así como el elemento de riesgo (de incertidumbre del abastecimiento) (véase el recuadro).

### Recuadro: Ilustración conceptual de la seguridad alimentaria

El diagrama que sigue tiene por objeto mostrar una ilustración conceptual de la seguridad alimentaria, sobre todo en relación con el costo de su obtención. En la figura siguiente el eje horizontal representa el nivel de autosuficiencia y el eje vertical representa el costo del logro de la seguridad alimentaria



$DD'$ : Costo de opción de la producción interna de alimentos básicos, es decir, cantidad de la producción interna, multiplicada por la diferencia de precio entre los productos nacionales y los importados, partiendo del supuesto de que el aumento de las importaciones no afecta a los precios del mercado mundial, y costo de opción sin tener en cuenta las ventajas de la diversificación de los riesgos, suponiendo que la inestabilidad de la producción agrícola es la misma en el país y en el extranjero (no se consideran en esta etapa los riesgos ni los costos correspondientes a la importación de alimentos; esos factores se tienen en cuenta en  $RR'$ , que se explica más adelante). A medida que aumenta el nivel de autosuficiencia, el costo aumenta con rapidez porque es preciso utilizar mayores recursos para la producción de los alimentos, incluyendo tierras menos convenientes. Si se tiene en cuenta la externalidad positiva generada junto con la producción agropecuaria además de la seguridad alimentaria,  $DD'$  desciende a  $MM'$ .

$RR'$ : Al disminuir el nivel de autosuficiencia, se acentúa rápidamente el riesgo que genera para la seguridad alimentaria la interrupción o suspensión de las importaciones. El costo que pagan los consumidores o los contribuyentes para evitar ese riesgo y lograr la seguridad alimentaria (prima de seguro) puede considerarse correspondiente a esta curva de riesgo. Cuanto más inestable es el mercado mundial y mayor es la aversión de los consumidores del país importador a asumir riesgos, más se desplaza  $RR'$  hacia  $R_1R_1'$ .

TT': Costo total de la obtención de la seguridad alimentaria (suma del costo de opción de la producción interna y el costo de la aversión al riesgo correspondiente a las importaciones;  $DD' + RR'$ ).

- La seguridad alimentaria se logra con el costo mínimo en  $SS^*$ , donde  $TT'$  alcanza su nivel más bajo. Cuando el nivel de autosuficiencia es más alto o más bajo que ese punto, es mayor el costo de la seguridad alimentaria.
- Como se señala en el texto, al examinar el costo de la seguridad alimentaria deben tenerse en cuenta otras externalidades positivas distintas que las actividades agropecuarias internas pueden suministrar junto con la seguridad alimentaria. Esto significa que la curva del costo de opción de la producción interna es  $MM'$ , más baja que  $DD'$  (suponiendo que las externalidades positivas son mayores que las negativas), y que el costo total de la seguridad alimentaria es menor, en la medida de la diferencia entre las dos curvas. También el nivel óptimo de suficiencia alimentaria puede desplazarse de  $SS^*$ .
- Si predomina más la aversión a los riesgos,  $RR'$  se desplazará a  $R1R1'$  e incrementará el costo de la seguridad alimentaria. También en este caso el nivel óptimo de seguridad alimentaria puede desplazarse de  $SS^*$ .
- Las características precisas de las diferentes curvas explicadas, así como la forma en que sus cambios afectan al nivel óptimo de seguridad alimentaria, son datos de naturaleza empírica que dependen de las condiciones de cada país y del grado de aversión a los riesgos de sus consumidores o contribuyentes.

### 3.2 Funciones positivas de la producción interna

47. El aprovechamiento sostenible de los recursos agropecuarios internos en cada país desempeña una importante función para el logro de la seguridad alimentaria, teniendo en cuenta que las perspectivas de expansión de las tierras dedicadas a la agricultura son limitadas. El mantenimiento de la producción agrícola interna (actual y potencial) reduce las preocupaciones por la insuficiencia del suministro de alimentos en caso de producirse acontecimientos inesperados. La producción interna desempeña un papel de seguro contra los riesgos, como las interrupciones de la importación, las malas cosechas en los países exportadores, etc. Es importante mantener cierto nivel de producción interna y sus posibilidades con métodos de explotación sostenibles, junto con una combinación adecuada con las importaciones y el almacenamiento de reservas. En estas condiciones pueden tener que seguir utilizándose para la producción agropecuaria lugares menos atractivos desde el punto de vista económico pero seguros desde el punto de vista ecológico.

48. La producción agrícola interna no sólo contribuye a la seguridad alimentaria, sino que tiene también otras funciones múltiples, entre ellas la conservación de la tierra, el mejoramiento de los recursos hídricos, la protección del medio ambiente, el fortalecimiento de la viabilidad socioeconómica y el desarrollo de zonas rurales y la preservación de los paisajes y las culturas tradicionales. En particular, para los países en desarrollo que tienen una proporción elevada de su población activa dedicada a la agricultura, las actividades agropecuarias son importantes desde el punto de vista del desarrollo rural y el empleo y para evitar la concentración demográfica en las zonas urbanas.

49. La producción interna se relaciona con estas funciones múltiples de la agricultura, y al estudiar los costos y el rendimiento del mantenimiento o la intensificación de la producción interna para la seguridad alimentaria deben tenerse en cuenta debidamente los demás aportes de sus actividades.

#### **4. Marco internacional favorable para la seguridad alimentaria**

##### **4.1 Necesidad de ajustarse a la situación propia de cada país**

50. Como se indicó en el capítulo precedente, cada país tiene el derecho de procurar la combinación óptima de producción interna, importación y almacenamiento de reservas públicas para lograr su seguridad alimentaria. Un marco internacional conveniente debería permitir que los países procuren sus objetivos propios sobre la base de su situación específica.

51. En el caso de los países desarrollados, la necesidad de mantener infraestructuras de producción para los casos de crisis y conservar cierto nivel de producción interna es esencial para lograr la seguridad alimentaria, así como la obtención de una importación estable y diversificada de productos agropecuarios. El almacenamiento de existencias públicas también es una medida necesaria e importante, pero sólo resulta eficaz como solución de corto plazo.

52. En el caso de los países en desarrollo, además de lo anterior, es esencial un aumento de la capacidad de adquisición de alimentos de la población, así como el aumento de la producción interna de alimentos en forma sostenible. También debe observarse que diversos países en desarrollo exportadores de productos alimenticios son al mismo tiempo importadores de alimentos básicos, y sus exportaciones muchas veces se concentran en un solo producto básico de la agricultura, o en pocos de ellos.

##### **4.2 Consecuencias para las negociaciones de la OMC sobre la agricultura**

53. A la luz de las diversas situaciones que se han mencionado, es preciso reconocer que la seguridad alimentaria no puede alcanzarse mediante una receta que sirva de panacea, aplicada a todos los Miembros de la OMC. En otras palabras, sólo puede alcanzarse la seguridad alimentaria mediante una combinación adecuada de medidas compatibles con el régimen de la OMC, como la ayuda interna, las medidas en frontera, disciplinas más firmes para las medidas de prohibición o restricción de las exportaciones y un nivel adecuado de ayuda alimentaria a los países en desarrollo importadores netos de alimentos teniendo en cuenta las situaciones específicas de los diversos países.

54. Las negociaciones de la OMC sobre la agricultura comenzaron este año sobre la base del artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura, a cuyo respecto todos los Miembros se han comprometido. En el marco de este proceso de reforma debemos procurar el establecimiento de un conjunto de normas que permita a todos los Miembros, con sus diversas situaciones, disponer de amplia flexibilidad para poner en práctica la combinación más conveniente de medidas para alcanzar su propio objetivo de seguridad alimentaria. La reforma debería llevarse adelante en forma prudente para lograr la seguridad alimentaria de todos los países, incluyendo la obtención de una producción interna sostenible, el acceso a un mercado mundial estable y previsible y la diversidad de recursos en materia de importación de alimentos. En este contexto, la reforma debería incluir en particular:

- criterios flexibles que permitan el mantenimiento de cierto nivel de producción interna y sus posibilidades a través de una combinación adecuada de medidas apropiadas de ayuda interna y medidas en frontera;
- una consideración equilibrada de los intereses de los países importadores (en especial, los países importadores netos de alimentos) y los países exportadores.

##### **4.3 Consideraciones referentes a los países en desarrollo**

55. Al mismo tiempo, el problema y las necesidades de los países en desarrollo deben tenerse en cuenta debidamente en las negociaciones y reflejarse adecuadamente en sus resultados; en particular:

- ayudando a los países en desarrollo, sobre todo a los países menos adelantados, a participar en el mercado mundial y en el sistema de la OMC teniendo en cuenta debidamente sus intereses en materia de exportación;
- mediante la adecuada ayuda alimentaria a los países que la necesitan (en especial los países en desarrollo importadores netos de alimentos), evitando las repercusiones negativas en el fortalecimiento de su producción interna; y
- con medidas de asistencia y fomento de la capacidad suficientes para impulsar la producción interna de alimentos en los países en desarrollo.

**La contribución de la agricultura a las preocupaciones  
no comerciales relacionadas con el  
medio ambiente y la cultura**

*Conferencia Internacional sobre las Preocupaciones  
no Comerciales en la Agricultura*

*Ullensvang (Noruega), 2 a 4 de julio de 2000*

***Documento para debate N° 4***

***Presentado por la Comisión Europea***

## Índice

	<u>Página</u>
<b>RESUMEN.....</b>	<b>33</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>33</b>
<b>2. EL LEGADO DE LA AGRICULTURA.....</b>	<b>34</b>
<b>3. LOS PRODUCTOS AMBIENTALES Y CULTURALES DE LA ACTIVIDAD AGRÍCOLA.....</b>	<b>36</b>
3.1    Diversidad biológica .....	36
3.2    El paisaje cultivado .....	36
3.3    Los rastros históricos.....	37
3.4    Desastres naturales .....	37
3.5    Productos conjuntos .....	38
<b>4. LOS RIESGOS PARA LAS PREOCUPACIONES NO COMERCIALES DERIVADOS DE LAS PRESIONES IMPUESTAS A LA AGRICULTURA .....</b>	<b>38</b>
<b>5. CONCLUSIONES.....</b>	<b>39</b>



## RESUMEN

1. Para lograr la obtención de beneficios ambientales y culturales derivados de la agricultura, los países pueden necesitar la aplicación de medidas específicas y especialmente orientadas con el fin de persuadir a los agricultores para que presten tales servicios públicos.
2. La agricultura y la conservación del entorno natural son procesos que, como consecuencia de la evolución, están vinculados inextricablemente. La agricultura es el uso primordial de la tierra en la mayor parte del mundo, y los paisajes y la diversidad biológica fueron surgiendo con el desarrollo de la agricultura.
3. Los sistemas agrícolas de hoy pueden promover valores ambientales manteniendo paisajes valiosos, conservando la diversidad biológica y protegiendo los rastros históricos. La agricultura también tiene una función que desempeñar en la protección de las personas contra los efectos de ciertos desastres naturales. Las fuerzas del mercado difícilmente aseguran la prestación de estos servicios ambientales por sí solas.
4. Las presiones ejercidas sobre la agricultura, que provienen principalmente de innovaciones tecnológicas y de la liberalización de los mercados, hacen que los agricultores modifiquen sus prácticas de explotación para mantener y promover sus empresas. Entre las tendencias habituales figuran la intensificación, la especialización y la concentración en zonas de buen rendimiento y la marginalización, e incluso el abandono, de zonas difíciles. Estas tendencias pueden dar lugar fácilmente a una menor obtención de bienes públicos ambientales y culturales.
5. Para lograr la obtención de esos bienes públicos debe considerarse la posibilidad de aplicar diversos instrumentos de política, entre ellos el estímulo a los agricultores para adoptar prácticas diferentes de las habituales. Las normas de la OMC deberían tener suficiente flexibilidad para permitir a los países establecer tales políticas, cuyos efectos de distorsión del comercio deberían ser mínimos.

## 1. INTRODUCCIÓN

6. Las preocupaciones no comerciales examinadas en este trabajo son las siguientes:
  - la conservación de la diversidad biológica, respecto del número de especies y de ejemplares de la flora y la fauna;
  - el mantenimiento de los paisajes cultivados, incluyendo el hábitat cultivado y el seminatural y las características del paisaje, como el abancalamiento;
  - la preservación de características culturales, incluyendo los vestigios históricos en las tierras de cultivo y los usos de la tierra que tienen importancia cultural;
  - la protección contra los desastres, naturales o provocados (o agravados) por la intervención humana, como las inundaciones, incendios, aludes y la erosión grave causada por los vientos o las aguas.
7. La importancia de estas preocupaciones no comerciales depende de los valores que la sociedad les atribuya. Esos valores corresponden en cierta medida a pautas claras y generalmente aceptadas. También pueden depender, sin embargo, de factores históricos y culturales. Así, una sociedad puede tener en alto aprecio la subsistencia de especies vegetales silvestres que pueden parecer insignificantes a los extraños; otra sociedad puede hacer hincapié en características culturales que, del mismo modo, no se aprecian en igual medida por otras sociedades. Respecto de todas las preocupaciones no comerciales es preciso determinar cuidadosamente los objetivos legítimos que pueden procurarse, evitando el abuso del concepto.

8. El sector de la agricultura de cada país o región satisface o no las preocupaciones no comerciales de la sociedad respectiva según diversas variables, como la situación del desarrollo tecnológico, las estructuras de explotación agrícola, la disponibilidad de capitales y otros factores de producción (en especial las tierras y la mano de obra), las indicaciones del mercado y la competitividad del entorno, y las indicaciones derivadas de la política oficial. En el caso de los bienes públicos, como los resultantes para el medio ambiente, las indicaciones de la tecnología y el mercado difícilmente pueden dar origen al apoyo especial necesario para lograr los resultados que se desean, circunstancia que acentúa la importancia de las medidas de política.

## 2. EL LEGADO DE LA AGRICULTURA

9. Son apenas una minoría en el mundo los **paisajes rurales** que no son producto, en algún grado importante, de la influencia formativa de la agricultura; y los demás están en gran medida inhabitados. El surgimiento de la agricultura hizo posible y nutrió el desarrollo de las civilizaciones, y con ello la agricultura se convirtió en el uso predominante de la tierra. En todo el mundo, especialmente en África, Asia y Europa, pero no solamente allí, los paisajes modernos tienen la forma y la composición determinados por un legado de la agricultura. Ello se pone de manifiesto en múltiples formas, como las características y el tamaño de los predios, la extensión y el tipo de los pastizales, la existencia de determinadas características del paisaje, la utilización del abancalamiento, la rotación de los cultivos y las pautas de los asentamientos. Las sociedades agrarias también han legado rasgos culturales que, en los lugares en que perduran, siguen formando parte integrante del paisaje cultivado.

10. La **estabilidad ecológica** de las zonas rurales también está modelada por el pasado agrícola, que ha influido en la evolución de diversas especies de la flora y la fauna silvestres. En realidad, la importancia de la explotación agrícola como factor *positivo* para el desarrollo de la diversidad biológica sólo se ha comprendido en épocas relativamente recientes. En Europa, la noción convencional era que el proceso predominante durante los últimos milenios había sido el desmonte progresivo de un bosque ininterrumpido que se extendía desde el Mediterráneo hasta la tundra. Ese avance fue acompañado por una supuesta disminución de la diversidad biológica, expresada en la cantidad de especies y ejemplares de plantas y animales. Sin embargo, no es posible admitir este criterio porque una alta proporción de la fauna y la flora de Europa está adaptada a paisajes *abiertos* y no pudo haber evolucionado ni sobrevivido en un bosque ininterrumpido. En consecuencia, el paisaje tiene que haber presentado siempre una rica variedad, incluyendo un mosaico de tierras boscosas, tierras húmedas y grandes extensiones de campo abierto en que la agricultura se desarrolló naturalmente.

11. Un especialista ha comentado que se trata de un proceso "*en que el hombre forma parte del ecosistema y no está, como habitualmente se lo considera, al margen de él como una especie de testigo predador al acecho de oportunidades para explotarlo ... Se desarrolló con el ecosistema e influyó en el desarrollo de éste, en la misma forma en que lo hicieron el cambio climático, el pastoreo y el ramoneo de los herbívoros silvestres, los rayos, las sequías e inundaciones extremas y otros factores que también provocaron cambios ecológicos y circunscribieron la diversidad biológica*". Esta relación entre el entorno rural y los sistemas de explotación agrícola que lo modelaron es común a las zonas rurales de todo el mundo y de particular evidencia en los lugares en que la agricultura registra una historia importante.

12. Sin embargo los **procesos agrícolas** a través de los cuales evolucionaron el paisaje cultivado y la diversidad biológica no deben verse como un esfuerzo deliberado o consciente para crear valores culturales en beneficio de sociedades posteriores. Los efectos sobre el medio ambiente fueron en gran medida la consecuencia involuntaria de esfuerzos realizados por los agricultores para superar dificultades técnicas que limitaban su capacidad productiva, particularmente en relación con el uso del agua y los nutrientes.

13. La necesidad de controlar el suministro de agua ha sido fundamental en el desarrollo de la agricultura en todo el mundo. En las tierras altas de Asia los agricultores desarrollaron vastos sistemas de abancalamiento en las regiones montañosas fértiles para recoger el agua y controlar su distribución, así como para evitar efectos potencialmente desastrosos de erosión del suelo causados por las fuertes lluvias en las laderas cultivadas. Un efecto secundario del abancalamiento fue la protección de las tierras situadas aguas abajo contra las inundaciones que de otro modo habrían provocado los niveles máximos excesivos de los escurrimientos torrenciales. En las llanuras, las tierras inundables empleadas y mantenidas por los agricultores son un rasgo habitual de los paisajes, tendiente a administrar y aprovechar las inundaciones periódicas. En términos más generales, la disponibilidad de agua, así como otras necesidades y posibilidades de la agricultura, ha determinado las pautas de los asentamientos y las características del paisaje en todos los continentes.

14. La necesidad de aumentar la aportación de nutrientes -la misma necesidad que en años más recientes dio origen a problemas de contaminación de los recursos hídricos- fue otro problema universal para los agricultores. Tal como ocurrió con la gestión del agua, los esfuerzos de los agricultores para mejorar la fertilidad de los suelos también tuvieron consecuencias duraderas en el paisaje y la diversidad biológica. En Europa central, la agricultura se convirtió en la principal forma de uso de la tierra hace unos 1.000 años para respaldar un acelerado crecimiento demográfico. Como en otros lugares del mundo, los agricultores desarrollaron métodos complejos para mejorar el aprovechamiento de los nutrientes, ya que en esto residía la limitación básica del aumento de la productividad. Se desarrollaron localmente medios complejos para obtener mayores cantidades de nutrientes y de energía mediante sistemas de pastoreo en los páramos y montes y el uso alternado de campos, prados y tierras en barbecho, dando lugar a los paisajes característicos de la región.

15. Además del dominio del suministro de agua y la aportación de nutrientes, los agricultores adoptaron técnicas para hacer frente a diversas dificultades, entre ellas la reducción del peligro de brotes de enfermedades, la prevención de los incendios, las sequías, la erosión eólica y otros desastres naturales, y para la explotación de suelos difíciles. De este modo, la gestión de la tierra por los agricultores y las técnicas de desarrollo de variedades de animales domésticos y plantas aptas para diversas condiciones influyeron en los paisajes y el legado cultural de las zonas rurales. En la mayoría de las regiones del mundo estos procesos dieron lugar a un aumento de la diversidad biológica de las especies tanto domésticas como silvestres, la creación de hábitat seminaturales y los paisajes cultivados de hoy.

16. Sin embargo, aunque los esfuerzos tecnológicos para superar las dificultades de la agricultura originaron al comienzo los paisajes culturales que la sociedad habría de valorar posteriormente, otros progresos de la tecnología, sobre todo en el último siglo, tuvieron efectos perniciosos. En ciertos casos extremos llegó a perderse el suelo mismo por la acción del viento o la erosión hídrica debido a métodos de explotación inadecuados. Los perfeccionamientos tecnológicos, la disponibilidad de capitales y la competitividad del mercado condujeron a sistemas de monocultivo que sustituyeron las explotaciones mixtas, junto con los paisajes, la flora y la fauna que los sistemas mixtos habían generado. Un problema particularmente agudo y universal ha sido la exclusión de ciertos sistemas de explotación agrícola causada por la mayor eficiencia de la producción obtenida en otros lugares. De este modo, la producción de cereales o de productos de la ganadería en países en desarrollo (económico) puede ser menos eficiente que la producción obtenida en países desarrollados, a pesar de las considerables ventajas competitivas con que cuentan los agricultores de los países en desarrollo respecto del costo de la mano de obra y la proximidad de los mercados locales. Incluso dentro de los países económicamente desarrollados la continuación de los sistemas de explotación agrícola en zonas marginales, como las regiones montañosas o áridas, que forman parte integrante de la conservación del paisaje y su diversidad biológica, puede verse amenazada por motivos similares.

### **3. LOS PRODUCTOS AMBIENTALES Y CULTURALES DE LA ACTIVIDAD AGRÍCOLA**

17. Los sistemas de explotación agrícola de la actualidad siguen influyendo en el desarrollo del medio ambiente rural. La agricultura tiene al mismo tiempo efectos positivos, que promueven o fomentan la atención de preocupaciones no comerciales, y consecuencias negativas, como la contaminación de los recursos hídricos o la destrucción de las características del paisaje. Las principales esferas de interés son la diversidad biológica, el paisaje cultivado, los rastros históricos y los desastres naturales.

#### **3.1 Diversidad biológica**

18. Las investigaciones llevadas a cabo en Europa Septentrional han mostrado que la gran mayoría de las especies de plantas vasculares que se manifiestan naturalmente dependen de la existencia de campos abiertos cultivados. Si cesaran los cultivos, los matorrales se apoderarían rápidamente del campo abierto provocando la deforestación y una pérdida de diversidad de las especies. Sin embargo, los sistemas de explotación agrícola de los que depende la diversidad vegetal se caracterizan por una gestión de la ganadería basada en escasos insumos y baja producción mediante el pastoreo durante una parte del año y la alimentación con piensos relativamente ineficientes durante los meses de invierno. Es evidente que un sistema de producción intensivo con abundancia de insumos y alta producción, que requiriese niveles importantes de aportación de nutrientes, no conservaría la diversidad biológica de los pastizales del sistema anterior. Debe señalarse que, desde el punto de vista de la eficiencia económica, un sistema de bajo nivel de insumos y baja producción no es intrínsecamente menos eficiente que un sistema intensivo, ya que la eficiencia depende de las variables de costo y beneficio, sobre todo en cuanto a los niveles de endeudamiento y capitalización de la explotación.

19. Similares resultados arrojó una investigación sobre las aves de las tierras agrícolas de Europa. En un caso se comprobó que una especie dependía para su ciclo vital de determinados insectos que, a su vez, sólo abundan en las tierras dedicadas a la ganadería extensiva. Si los agricultores adoptaran métodos de ganadería diferentes o, por ejemplo, administraran determinados medicamentos al ganado, los insectos no podrían sobrevivir y ello, a su vez, provocaría la reducción del alimento de las aves.

20. La medida en que se valora la diversidad biológica en estos ejemplos es una apreciación cultural que corresponde a la sociedad. Sin embargo, la existencia de valores comunes a todo el mundo se pone de manifiesto en las normas y aspiraciones internacionales establecidas en tratados y otros instrumentos.

21. La gestión de los sistemas de explotación agrícola dedicados a la conservación de la diversidad biológica puede obligar a los agricultores a realizar actividades onerosas o a sacrificar operaciones rentables. En muchos casos ello da lugar a una menor producción al disminuir la intensidad del empleo de insumos y, por consiguiente, el nivel de la producción de alimentos y fibras. De este modo, aunque la actividad de conservación se vincula con la producción, ésta se sitúa en un nivel *más bajo* que con los sistemas de explotación que de otro modo se aplicarían.

#### **3.2 El paisaje cultivado**

22. Durante una parte importante de su ciclo de crecimiento, el arroz tiene que cultivarse en aguas de movimiento lento que requieren tierras llanas. En las regiones montañosas y de colinas esto ha llevado inevitablemente a la creación de paisajes abancalados, como en el Japón. Aunque el arroz puede cultivarse con menor costo en otros lugares del mundo, si cesara su producción en bancales, éstos casi seguramente dejarían de mantenerse y se llegaría a su destrucción. Tal cosa significaría una

pérdida para el paisaje, y se acentuaría el peligro de las inundaciones en los centros poblados situados aguas abajo.

23. Los paisajes agrícolas mixtos, creados para aprovechar la mayor fertilidad causada por la rotación y la diversidad de los cultivos y la ganadería, son una característica de las zonas rurales en todo el mundo. Sin embargo, los progresos tecnológicos han permitido a los agricultores especializar su producción acrecentando al mismo tiempo la productividad; pero ello se hace a expensas del paisaje. En algunos países la cesación del empleo de métodos de explotación mixta ha llevado al empobrecimiento del suelo y la erosión por la destrucción de la estructura de los suelos.

24. En ciertas zonas áridas, la agricultura desempeña una función particular en la preservación del paisaje cultivado y al evitar su desertificación. Esto obliga a los agricultores a ajustarse a determinadas técnicas para mantener el suelo en condiciones aptas para la agricultura, y a evitar procedimientos que pueden crear el peligro de una catastrófica erosión del suelo.

25. Tal como ocurre con la diversidad biológica, ciertos tipos de paisajes han sido reconocidos a nivel internacional como dotados de valor cultural, creando de ese modo una presunción en favor de su conservación. Sin embargo, los valores del paisaje dependen en general de la apreciación de la sociedad, y los gobiernos deben establecer criterios precisos que permitan identificar los paisajes valiosos. La conservación de determinados paisajes cultivados puede imponer costos a los agricultores que desarrollan determinadas actividades de mantenimiento o que se ven obligados a proseguir la utilización de prácticas de explotación antieconómicas en lugares susceptibles de abandono, para que el paisaje sobreviva.

### **3.3 Los rastros históricos**

26. Los rastros históricos existentes en las tierras agrícolas incluyen vestigios arqueológicos, ya se encuentren debajo de la tierra cultivada o al margen de los predios, así como las características de los campos y los vestigios vivientes de antiguos bosques. Algunos elementos especialmente apreciados por la sociedad pueden ser relativamente recientes, como los graneros de un siglo de antigüedad que caracterizan muchos paisajes de Europa y América del Norte.

27. Lo que pone en peligro estos elementos es que la eficiencia de la explotación agrícola podría aumentar si se permitiera o dispusiera que esos elementos dejaran de utilizarse para la agricultura, o la destrucción de los rastros históricos. Para preservarlos puede ser preciso asegurar que los agricultores eviten determinadas actividades (como el arado profundo, la plantación de árboles o la destrucción de cercos, que pueden perjudicar los lugares históricos), continúen la utilización de esos elementos para la agricultura aunque resulte antieconómica, o efectúen trabajos de mantenimiento que generarían costos.

28. Tal como ocurre con otras preocupaciones ambientales y culturales, el valor atribuido por la sociedad a los rastros históricos determina la necesidad de su conservación.

### **3.4 Desastres naturales**

29. En los paisajes seminaturales las actividades agrícolas suelen tener gran influencia en los efectos de los desastres naturales. Son ilustrativos los casos de los arrozales abancalados que evitan las inundaciones en regiones más bajas, y la prevención de la desertificación lograda por los agricultores. En Europa se ha comprobado que el abandono del abancalamiento para los cultivos ha provocado la pérdida de laderas enteras.

30. También la prevención de muchos otros tipos de desastres naturales depende de los métodos de explotación agropecuaria. En las regiones secas la acumulación de malezas, o el exceso de

biomasa, puede provocar un importante riesgo de incendio. Cuando se practica una explotación adecuada las malezas desaparecen con el pastoreo, lo que protege los campos de las consecuencias del desastre natural. El pastoreo también puede reducir los peligros de aludes en las regiones montañosas, porque el riesgo es menor en los pastizales de montaña que se cortan o se someten al pastoreo. El peligro de los aludes se acentúa considerablemente cuando la nieve se acumula sobre pastos altos.

31. Sin embargo, la agricultura también puede causar desastres naturales; por ejemplo, el arado y el uso de la tierra en forma inadecuada pueden provocar la pérdida de suelos en escala desastrosa a través de la erosión eólica o hídrica. En esos casos, la sociedad puede exigir a los agricultores que adopten determinadas técnicas como parte de su práctica habitual. Sin embargo, si la sociedad exige que los agricultores realicen esfuerzos especiales para lograr el beneficio público de la reducción de los peligros de desastre, pueden generarse costos importantes que el mercado no retribuye al agricultor.

### **3.5 Productos conjuntos**

32. En los ejemplos precedentes, algunas de las preocupaciones no comerciales ambientales y culturales sólo pueden resolverse a través de ciertas actividades agrícolas. Se ha propuesto que, para reducir al mínimo las distorsiones del comercio, los productos obtenidos de esas actividades deberían eliminarse y no colocarse en ningún mercado. Aunque este criterio es insostenible por los costos y las ineficiencias, la producción conjunta de bienes destinados al mercado y de servicios ambientales o culturales no debe utilizarse para encubrir subvenciones que causan distorsión. En consecuencia, siempre que la sociedad, procurando un objetivo cultural o ambiental legítimo, exija a los agricultores la realización de esfuerzos para obtener beneficios públicos, los gobiernos sólo debería retribuir a los agricultores sus mayores costos y sus pérdidas de ingresos, teniendo en cuenta cabalmente los ingresos obtenidos mediante la venta de productos en el mercado.

## **4. LOS RIESGOS PARA LAS PREOCUPACIONES NO COMERCIALES DERIVADOS DE LAS PRESIONES IMPUESTAS A LA AGRICULTURA**

33. Entre los múltiples factores que influyen en las prácticas de explotación agropecuaria, el que más influye en los cambios es, sin duda, el desarrollo de las tecnologías disponibles. La aplicación de nuevos insumos, maquinaria, variedades de semilla y razas animales, así como la mayor eficiencia en la elaboración, el almacenamiento y los métodos de manipulación de los productos, ofrecen a los agricultores los medios para acrecentar la producción y reducir los costos. Cuando no existen instrumentos de política que moderen las indicaciones del mercado, los agricultores se ven obligados a decidir acerca de la adopción de nuevas técnicas sobre la base de consideraciones económicas estrechas. Pero entre los agricultores que producen para el mercado, con excepción de muy pocos (movidos por consideraciones filantrópicas), la obtención de beneficios públicos difícilmente podrá entrar en la ecuación.

34. Las presiones sobre los precios llevan a los agricultores a reducir costos o acrecentar el rendimiento (o ambas cosas). Si ese proceso no está controlado por una política pública, los agricultores se ven impulsados a adoptar cualquier medio que les permita acrecentar el rendimiento y la producción. Este proceso puede llevar a los agricultores a destruir características del paisaje para lograr, por ejemplo, una ampliación de sus campos, y a intensificar el empleo de insumos a pesar de sus efectos negativos para la flora silvestre y el peligro de contaminación. Además, la competencia y la tecnología pueden llevar a muchos agricultores a un círculo vicioso: el hecho de que un agricultor, en una región, obtenga ventajas económicas mediante el empleo de una nueva técnica determina que todos los agricultores tengan que hacer lo mismo para mantener su competitividad.

35. El objetivo estrechamente económico que desconoce en gran medida las preocupaciones no comerciales de la agricultura ha llevado a cuatro tendencias nítidamente configuradas en la agricultura de todo el mundo, sobre todo en los países desarrollados:

- la concentración, por la que los agricultores que producen un mismo producto se congregan en determinadas zonas para acrecentar las economías de escala: por ejemplo, reduciendo el costo de los suministros;
- la especialización, que lleva a la disminución de la agricultura mixta y conduce a las explotaciones especializadas o de monocultivo;
- la intensificación, que provoca un mayor empleo de insumos, mayores gastos de explotación y los rendimientos más elevados que se necesitan para cubrir los mayores costos;
- la marginación, que lleva al menor aprovechamiento de las tierras que tienen alguna desventaja estructural y, en algunos casos a su abandono.

36. Todas estas tendencias se oponen al logro de una respuesta adecuada a las preocupaciones no comerciales: se pierden paisajes de gran valor; merma la diversidad biológica; se acentúa la contaminación de los recursos hídricos; y los métodos de producción se apartan de lo que requiere el interés público.

## **5. CONCLUSIONES**

37. Al elaborar políticas destinadas a obtener la atención de las preocupaciones no comerciales, los gobiernos deben asegurar que tengan por objetivo inequívoco la obtención de los beneficios públicos. Esto requiere que las medidas tengan una orientación precisa y objetivos claros, se administren en forma transparente y se apliquen en la forma que cause la mínima distorsión del comercio.

38. En el caso de los productos conjuntos existe claramente una asociación entre los beneficios públicos ambientales o de otra índole y la producción agropecuaria.

39. Para atender las preocupaciones no comerciales ambientales y culturales de la sociedad deben tomarse en consideración diversos instrumentos de política, entre ellos los siguientes:

- el estímulo de actividades como la prestación de servicios de extensión, la publicidad y las campañas públicas (que pueden estar a cargo de organizaciones no gubernamentales);
- la reglamentación obligatoria, cuando proceda; por ejemplo, para determinar las actividades relacionadas con la agricultura que deben prohibirse. La reglamentación puede ser un medio conveniente para evitar la contaminación;
- programas voluntarios destinados a impulsar a los agricultores a que obtengan beneficios públicos, como los servicios relacionados con el medio ambiente. Al crear un mercado relacionado con esos beneficios públicos, los agricultores pueden hacer que los factores ambientales y culturales formen parte de sus decisiones económicas de igual modo que las presiones comerciales del mercado respecto de sus productos agropecuarios.

40. Cuando los agricultores deban ir más allá de las prácticas agrícolas convenientes o normales en la región respectiva para poder atender preocupaciones no comerciales de la sociedad, los gobiernos deben estar en condiciones de indemnizarlos por los costos y la pérdida de ingresos.

41. El proceso de reforma regido por las normas de la OMC debe permitir a los gobiernos poner en aplicación medidas que atiendan las legítimas preocupaciones no comerciales ambientales y culturales.





## **Los países en desarrollo y las preocupaciones no comerciales**

*Conferencia Internacional sobre las Preocupaciones  
no Comerciales en la Agricultura*

*Ullensvang (Noruega), 2 a 4 de julio de 2000*

*Documento para debate N° 5, revisión 1*

*Presentado por Mauricio*

## Índice

	<u>Página</u>
<b>RESUMEN.....</b>	<b>43</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>43</b>
<b>2. CONTEXTO.....</b>	<b>44</b>
<b>3. LA DIVERSIDAD ENTRE LOS PAÍSES EN DESARROLLO.....</b>	<b>47</b>
3.1 Grandes exportadores de productos básicos.....	47
3.2 Grandes países más o menos autosuficientes .....	48
3.3 Países en desarrollo grandes y medianos importadores netos de alimentos .....	48
3.4 Pequeños Estados insulares.....	48
3.5 Países menos adelantados.....	48
<b>4. PRESENCIA Y FUNCIÓN DE LA AGRICULTURA .....</b>	<b>49</b>
<b>5. LA OBTENCIÓN DE ALIMENTOS, EL MERCADO MUNDIAL, LAS VINCULACIONES CRUZADAS Y LOS COSTOS DE PRODUCCIÓN.....</b>	<b>50</b>
5.1 La obtención de alimentos.....	51
5.2 El mercado mundial .....	52
5.3 Vinculaciones cruzadas con otros sectores .....	52
5.4 Costos de producción .....	52
<b>6. ALCANCE DE LA DIVERSIFICACIÓN .....</b>	<b>52</b>
<b>7. LA PROTECCIÓN Y PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE .....</b>	<b>53</b>
<b>8. MEDIOS PARA ATENDER LAS PREOCUPACIONES NO COMERCIALES.....</b>	<b>54</b>

## **RESUMEN**

1. Las negociaciones que se iniciaron en la Ronda Uruguay a partir de una perspectiva puramente económica se cerraron con el debido reconocimiento de que la agricultura se extiende tanto a la esfera comercial como a esferas no comerciales.
2. El artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura establece los principios sobre cuya base deben llevarse a cabo las negociaciones futuras. Destaca la necesidad de que el proceso de reforma se base en una liberalización progresiva y de que se aborden diversas cuestiones antes de que se contemple ningún nuevo compromiso. Las preocupaciones no comerciales figuran de manera destacada entre esas cuestiones.
3. El artículo 20 debe interpretarse junto con otras partes del Acuerdo sobre la Agricultura teniendo presentes diversos compromisos internacionales. Son particularmente pertinentes a este respecto: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que destaca la importancia del adecuado abastecimiento de alimentos junto con la permanente mejora de las condiciones de vida; y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, que hace hincapié en el carácter multifuncional de la agricultura y en las preocupaciones en torno de temas como el desarrollo rural y la emigración rural, las zonas de alto y bajo potencial y la seguridad alimentaria.
4. Efectivamente, la función de la agricultura en todos los países no se limita a la producción de alimentos y fibras. En muchos casos sirve de sostén a la estructura social y económica de las zonas rurales y, en muchos casos, de los países mismos. En diversos países en desarrollo la agricultura ofrece un vínculo fundamental para el desarrollo del turismo ecológico, los medios para la producción de energía no contaminante, evitando el empleo de combustibles fósiles, la prestación de servicios sociales de recreación y el impulso para el desarrollo de las investigaciones y la tecnología. Además, tiene una importante función en la protección y preservación del medio ambiente y la diversidad biológica.
5. Las preocupaciones en torno de las cuestiones no comerciales rebasan la línea divisoria entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Estos últimos comprenden diversos grupos con intereses particulares, que incluyen a grandes exportadores de productos básicos, grandes países que son casi autosuficientes en materia de alimentos, países grandes y medianos importadores netos de alimentos, pequeños Estados insulares, y los países menos adelantados. Los países en desarrollo importadores netos de alimentos figuran en varios de esos grupos con intereses propios. Los criterios que adoptan los países en desarrollo respecto de las preocupaciones no comerciales y su reacción ante la liberalización y la adquisición de alimentos se orientan en general por su configuración particular respecto de la agricultura.
6. Es fundamental tratar las preocupaciones no comerciales. Aunque en el Anexo 2 se enumeran algunas medidas que puede utilizarse con ese fin, muchos países en desarrollo han calificado las disposiciones de compartimento verde como inadecuados o situadas fuera de su alcance.

## **1. INTRODUCCIÓN**

7. Las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay se iniciaron en 1986 mediante la Declaración de Punta del Este. Esa Declaración, influida al parecer por una perspectiva económica, enunció el alcance de las negociaciones sobre la agricultura: esas negociaciones tenían por objeto corregir y evitar las "restricciones y distorsiones" del comercio agropecuario mundial. No se hacía ninguna referencia a las preocupaciones no comerciales. La Ronda concluyó ocho años después de Punta del Este, y duró tres años más que lo previsto. Dio lugar a un conjunto de Acuerdos extenso y de amplia base.

8. La falta de acuerdo respecto de la agricultura fue una de las principales razones de esa demora de las negociaciones. Respecto de la agricultura los negociadores establecieron un delicado equilibrio de intereses, y una de las principales diferencias con el objetivo de Punta del Este fue el debido reconocimiento que se dio a las preocupaciones no comerciales al tener que reconocerse todas las características y limitaciones de la agricultura.

9. En términos concretos, las preocupaciones no comerciales se destacan tanto en el preámbulo como en el cuerpo del Acuerdo sobre la Agricultura. Su artículo 20, referente a la continuación del proceso de reforma en materia de agricultura, hace una referencia inequívoca a la necesidad de tener en cuenta, en particular, las preocupaciones no comerciales antes de seguir adelante.

10. La agricultura, tal como se la examina en este trabajo, es una actividad de todo el mundo que abarca los países desarrollados y los países en desarrollo. Cada país, y en algunos casos cada región, tiene sus propias características específicas y preocupaciones respecto de la agricultura. En todo el mundo va más allá de la simple producción de alimentos y fibras y alcanza a numerosas funciones que sirven de sostén a la estructura social y económica de las zonas rurales. Se recurre cada vez más a la agricultura, directa o indirectamente, para reducir la utilización de combustibles fósiles, contribuyendo de ese modo a la reducción del calentamiento de la Tierra.

11. Como en 1986, existe una fuerte presión tendiente a restringir en los hechos el alcance de las negociaciones sobre la agricultura al ámbito económico. Ese criterio beneficiaría a un puñado de países en perjuicio de la mayoría, que comprende a diversos países en desarrollo.

12. Aunque es cierto que las preocupaciones no comerciales han quedado incorporadas en los textos jurídicos, algunas de ellas no se han traducido todavía en medidas concretas, particularmente respecto de los países en desarrollo. Además, una liberalización comercial ciega obstaculizaría esa traducción a términos concretos. Es preciso, por lo tanto, que las preocupaciones no comerciales se asuman de modo que las futuras negociaciones comerciales sean significativas y den lugar a resultados equitativos.

13. Este trabajo, por lo tanto, se presenta partiendo de la perspectiva amplia de un país en desarrollo y con ciertas referencias al caso de los pequeños Estados insulares, ya que algunas limitaciones que sufren los países en desarrollo se agudizan en el caso de las islas de pequeña extensión.

## 2. CONTEXTO

14. Los efectos recíprocos entre los sistemas y prácticas de la agricultura, la economía, la sociedad y el medio ambiente son sumamente complejos; y esa complejidad se refleja, y debe reflejarse, en el Acuerdo sobre la Agricultura. Además, el Acuerdo debe examinarse desde una perspectiva amplia teniendo en cuenta las partes pertinentes de los resultados de la Ronda Uruguay, así como otros compromisos de los Estados soberanos en virtud de acuerdos multilaterales, tratados, pactos o convenciones.

15. La necesidad de mejorar el nivel de vida de las personas está consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Su artículo 11, que se transcribe a continuación, es pertinente respecto de las cuestiones que se examinan:

- Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, **incluso alimentación**, vestido y vivienda adecuados, y a **una mejora continua de las condiciones de existencia**. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

- Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda **persona a estar protegida contra el hambre**, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesita para:
  - a) mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
  - b) **asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.**"

Las cuestiones referentes a la agricultura, y en particular la disponibilidad de alimentos y su obtención, figuran de manera destacada en este artículo del Pacto.

16. El Acuerdo sobre la OMC, de 1994, concertado casi 20 años después, establece objetivos similares en el primer párrafo de su preámbulo:

*"Reconociendo que sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a eleva los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico,"*

17. Resulta evidente al leer este texto que la OMC no ve en el comercio un fin en sí mismo, sino que las relaciones en la esfera del comercio y las actividades económicas deben conducir al mejoramiento del bienestar general de las personas y al mantenimiento del medio ambiente. Esos objetivos se habían enunciado, o se enuncian, en otros acuerdos multilaterales. En este sentido, el texto del Acuerdo sobre la OMC parece haber sido formulado cuidadosamente con el fin de evitar que los países asumieran compromisos contradictorios con sus obligaciones en virtud de otros marcos multilaterales.

18. El párrafo c) del artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura es uno de los que mencionan las "preocupaciones no comerciales" y también señala "los demás objetivos y preocupaciones mencionados en el preámbulo" del Acuerdo sobre la Agricultura. En el preámbulo, el párrafo correspondiente dice así:

*"Tomando nota de que los compromisos en el marco del programa de reforma deben contraerse de manera equitativa entre todos los Miembros, tomando en consideración las preocupaciones no comerciales, entre ellas la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio ambiente; tomando asimismo en consideración el acuerdo de que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo es un elemento integrante de las negociaciones, y teniendo en cuenta los posibles efectos negativos de la aplicación del proceso de reforma en los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios;"*

19. La cronología de los diversos textos jurídicos que se han citado muestra una evolución que va de los principios generales enunciados en el Pacto a las cuestiones concretas incorporadas en el párrafo c) del artículo 20 y el preámbulo del Acuerdo sobre la Agricultura.

20. Los debates sobre la función de la agricultura no terminaron con la conclusión de la Ronda Uruguay. En efecto, las deliberaciones en foros competentes, la FAO y la OCDE, dieron lugar a importantes declaraciones de política. En diciembre de 1996 la Cumbre Mundial sobre la Alimentación aprobó la Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. El Compromiso Tercero dice así:

*"Nos esforzaremos por adoptar políticas y prácticas participativas y sostenibles de desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural, en zonas de alto y bajo potencial, que sean fundamentales para asegurar un suministro de alimentos suficiente y fiable a nivel familiar, nacional, regional y mundial y que combatan las plagas, la sequía y la desertificación, considerando el carácter multifuncional de la agricultura;"*

Efectivamente, el Plan de Acción destaca la necesidad de "alimentación adecuada", concepto que ya figuraba en el Pacto.

21. El párrafo 31 del Compromiso Tercero, titulado "Base para la acción", especifica la importancia del desarrollo social y económico del sector rural:

*"El desarrollo económico y social del sector rural es un requisito decisivo para alcanzar la seguridad alimentaria para todos. La pobreza rural es un fenómeno complejo que varía considerablemente de un país a otro y dentro de cada país. Por lo general las zonas rurales de los países en desarrollo están mal provistas en lo que respecta a recursos financieros y técnicos y a infraestructura de educación. En estas zonas, la falta de oportunidades de ingresos, la imposibilidad de crear y mantener sistemas de producción, la insuficiencia de productos básicos y de insumos y la falta de redes de distribución de bienes de consumo, el acceso limitado a los servicios públicos y la mala calidad de esos servicios son aspectos fundamentales que han de tenerse en cuenta en relación con la seguridad alimentaria rural. Las principales consecuencias de ello se reflejan en un elevado crecimiento demográfico y una alta emigración, tanto interna como a otros países."*

22. La OCDE, dos años después, en un Comunicado Ministerial, expuso una posición sobre la función de la agricultura:

*"Más allá de su función primordial de proporcionar alimentos y fibras, la actividad agropecuaria también puede modelar el paisaje, proporcionar beneficios ambientales como la conservación de la tierra, la gestión sostenible de recursos naturales renovables y la preservación de la diversidad biológica, y contribuir a la viabilidad de muchas zonas rurales. En numerosos países de la OCDE, debido a su carácter multifuncional, la agricultura desempeña una función de particular importancia en la vida económica de las zonas rurales."*

23. La Cumbre Mundial describió adecuadamente la situación de los países en desarrollo al referirse a las "zonas de alto y bajo potencial" en el Compromiso Tercero, y al destacar la importancia del desarrollo socioeconómico de las zonas rurales, con especial referencia a las limitaciones de los países en desarrollo. El comunicado de la OCDE se refirió a la importancia del carácter multifuncional de la agricultura en los países desarrollados (lo que comprende las preocupaciones no

comerciales). Este comunicado nunca llegó a la conclusión ni dio por supuesto, como lo sostienen los librecambistas, que el carácter multifuncional sólo se aplicase a los países desarrollados.

### 3. LA DIVERSIDAD ENTRE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

24. Los países desarrollados tienen adeptos de un libre comercio radical que propugnan un "criterio del mercado por sí solo", así como partidarios de la liberalización gradual del comercio tal como se enuncia en el "criterio del artículo 20". En los países en desarrollo, que comprenden un número de países muy superior, los intereses, y por ende las posiciones, son bastante variadas y ello depende en gran medida del perfil agrícola de los países. Esos perfiles se expondrán brevemente a continuación. Ilustran la actitud individual o colectiva de los países en desarrollo y su capacidad de reaccionar ante la evolución de los mercados. Los países que se mencionarán se citan con fines de ilustración.

#### 3.1 Grandes exportadores de productos básicos

25. Este grupo comprende varios países cuyas condiciones climáticas para la agricultura permiten la producción y la exportación de varios productos. Con una perspectiva basada en la exportación de múltiples productos y en su posición en los mercados mundiales, los intereses de los principales protagonistas de este grupo se aproximan a los intereses de los grandes países exportadores de productos agropecuarios del mundo desarrollado, muy similares a los intereses de los países desarrollados.

26. El cuadro que sigue muestra la importancia de dos de esos países, la Argentina y el Brasil, respecto de algunos productos básicos de la agricultura:

**Cuadro 1**

País	Productos agropecuarios	Lugar que ocupa entre los primeros exportadores mundiales
Argentina	Soja	3
	Trigo	5 <sup>1)</sup>
	Maíz	3
Brasil	Soja	2
	Azúcar	1 <sup>1)</sup>
Tailandia	Arroz	1
	Mandioca	1
	Azúcar	4 <sup>1)</sup>

1) Considerando a la UE en conjunto.

Fuente: Estadísticas de la FAO sobre los productos básicos.

27. La importancia de ciertos países respecto de determinados productos es tal que esos países determinan los precios. Por ejemplo, la duplicación de las exportaciones de azúcar de un país dio lugar a una considerable disminución de los precios. La industria azucarera de ese país tiene una situación peculiar que le permite efectuar sustituciones importantes entre el azúcar y el etanol. Mientras que la exportación de estos países permite llenar un buque cada semana, algunos de los países menos adelantados y de los pequeños países insulares en desarrollo tienen que esperar que se complete la producción de un año para poder completar una carga de exportación. Esto adquiere particular importancia en los casos del banano y el azúcar.

### 3.2 Grandes países más o menos autosuficientes

28. Estos grandes países tienen una importante población dedicada a la agricultura y logran alcanzar en mayor o menor grado la autosuficiencia respecto de la mayoría de los productos agropecuarios. Su población se cuenta en decenas de millones de habitantes y su agricultura representa una proporción importante del PIB y ocupa a más de la mitad de la población. El desarrollo socioeconómico y cultural armonioso de las zonas rurales representa un pilar de la política de desarrollo de estos países.

### 3.3 Países en desarrollo grandes y medianos importadores netos de alimentos

29. Egipto, Kenya, Côte d'Ivoire, Marruecos, el Pakistán, el Perú, el Senegal, Túnez y Venezuela, junto con otros nueve países, figuran en la lista de países en desarrollo importadores netos de alimentos establecida conforme al artículo 16 del Acuerdo sobre la Agricultura (titulado "Países menos adelantados y países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios").

### 3.4 Pequeños Estados insulares

30. Seis pequeños Estados insulares (Jamaica, Mauricio, Trinidad y Tabago, la República Dominicana, Barbados y Santa Lucía) figuran en la categoría de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. Estas islas, debido a numerosas razones entre las que figuran condiciones climáticas y ecológicas particulares, dependen para sus exportaciones de un único producto básico de la agricultura, o de dos a lo sumo. Unos pocos ejemplos ilustrarán la dependencia respecto de determinados productos.

**Cuadro 2**

Países	Producto
Fiji, Jamaica, Trinidad y Tabago, Guyana, Barbados, Saint Kitts y Nevis, Belice, Mauricio, República Dominicana	Azúcar
Dominica, Santa Lucía, Belice, Jamaica, Suriname, San Vicente y las Granadinas, República Dominicana, Granada	Banano

31. La mayoría de esos países si no todos ellos, se benefician de acuerdos sobre comercio preferencial con países desarrollados. Los ingresos obtenidos mediante las exportaciones son decisivos para mantener la viabilidad de las zonas rurales. Al margen del producto de exportación, su nivel de autosuficiencia respecto de la mayoría de los productos alimenticios, cereales, aceites, leche y proteínas es insignificante. En consecuencia, estos países necesitan recursos para adquirir productos alimenticios. A este respecto, es importante el párrafo 1 de la Cumbre de Roma: "*Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana*".

### 3.5 Países menos adelantados

32. La última categoría comprende los países menos adelantados, 48 en total, de los cuales 28 son Miembros de la OMC. Su situación respecto de la agricultura se caracteriza, en particular, por los siguientes rasgos:

- la condición de países importadores netos de productos alimenticios;



- una proporción importante de agricultura de subsistencia;
- una importante carga de la deuda;
- la necesidad de economizar valiosas divisas que se destinan a la adquisición de alimentos; y
- la necesidad de evitar una emigración de las zonas rurales que causa desequilibrios.

#### **4. PRESENCIA Y FUNCIÓN DE LA AGRICULTURA**

33. Desde los albores de la historia, la principal actividad de la humanidad cuando comenzó a vivir en sociedades estructuradas ha sido la agricultura de subsistencia. La transición que llevó de las prácticas de recoger alimentos de la naturaleza o cazar para procurarlos a la actividad económica de producir alimentos condujo a la agricultura y la cría de animales. Estuvo acompañada por los asentamientos humanos organizados y el comienzo de la civilización humana. La cultura, la tradición y la historia de todas las civilizaciones humanas del mundo tuvieron la profunda influencia de la agricultura, que evolucionó rápidamente para pasar de la agricultura de subsistencia al trueque y el comercio con las comunidades próximas. Las zonas rurales no son únicamente zonas de producción, sino también el alma de esos países. En el caso de las islas pequeñas, el establecimiento de cultivos comerciales para su exportación a la metrópolis colonial fue muchas veces la causa de los asentamientos humanos. A este respecto, el azúcar fue decisivo respecto de la colonización de islas del Caribe, el Pacífico y el Índico.

34. Mientras que en algunos grandes países como el Brasil, la Argentina o Australia prosperan numerosos cultivos en gran escala, no ocurre necesariamente lo mismo en muchos países en desarrollo. La situación es muy diferente en el caso de las pequeñas islas y los pequeños Estados. En efecto, ha surgido un único cultivo, o a lo sumo dos, con notable adaptación al sistema ecológico del lugar, caracterizado por la presencia anual de ciclones y períodos de sequía prolongada. A este respecto merece señalarse que, según la *Disaster Relief Organization Review* de los Estados Unidos de 1990, que tomó en consideración los efectos económicos de los desastres ocurridos en el período de 1970-1990, entre los 25 países más expuestos a los desastres hay 13 pequeños países insulares en desarrollo. Los países situados en zonas bajas se encuentran en situación similar.

35. En el párrafo 31 del Compromiso Tercero de la Cumbre de Roma se enumeran las deficiencias de las zonas rurales y se destaca la consecuencia de la emigración. A la inversa, el desarrollo armonioso de esas regiones, centrado principalmente en torno de la producción agropecuaria, evitaría las deficiencias que se enumeran. Un ejemplo de la importancia de la agricultura para el desarrollo rural es el que ofrece un Estado insular: Mauricio. A pesar de sus características específicas, lo mismo valdría para muchos países similares. En Mauricio la agricultura ha contenido la emigración fijando en zonas rurales, mediante empleos remunerados en actividades agropecuarias viables, a casi la mitad de la población. Ello ha impedido los males sociales relacionados con la excesiva población urbana que se experimentan en numerosos países desarrollados y en desarrollo, preservando al mismo tiempo la calidad de la vida en beneficio de todos. Un sector agrícola dinámico y lucrativo formado en torno de la industria azucarera ha tenido repercusiones positivas en el bienestar de la población rural desde el punto de vista del desarrollo de las infraestructuras, la capacitación de los recursos humanos, la educación, los recursos en materia de vivienda y salud, la formación de grupos de viviendas y medios de esparcimiento, así como múltiples efectos económicos multiplicadores en apoyo del desarrollo económico y social del país.

## **5. LA OBTENCIÓN DE ALIMENTOS, EL MERCADO MUNDIAL, LAS VINCULACIONES CRUZADAS Y LOS COSTOS DE PRODUCCIÓN**

### **5.1 La obtención de alimentos**

36. Desde el punto de vista de la obtención de alimentos, se observan en los países en desarrollo las siguientes situaciones:

- Autosuficiencia respecto de la mayoría de los artículos alimenticios. Ocurre esta situación respecto de los grandes exportadores de productos básicos. La obtención de alimentos no inspira preocupación.
- Grandes países agrarios más o menos autosuficientes respecto de la mayoría de los productos alimenticios. Sin embargo, necesitan recurrir a la importación en algunos años, y ello impone una carga a sus recursos.
- Países en desarrollo grandes y medianos importadores netos de productos alimenticios; generalmente son exportadores de cultivos comerciales e importadores de la mayor parte de los artículos alimenticios. El nivel de autosuficiencia es variable, y oscila entre niveles elevados y niveles bajos.
- Pequeñas islas y países que disponen de un único producto básico, caracterizados por niveles muy bajos de autosuficiencia; los ingresos provenientes de la exportación de su único producto son esenciales para la obtención de alimentos.
- Países menos adelantados con diversos niveles de autosuficiencia alimentaria que al mismo tiempo necesitan incrementar la producción de alimentos y recurrir a otros ingresos de exportación para obtener productos alimenticios.

### **5.2 El mercado mundial**

37. Los partidarios de la liberalización comercial radical hacen gran hincapié en la función del mercado mundial. En los diversos argumentos que plantean sostienen que la eliminación de las "distorsiones" tendría los siguientes efectos:

- llevaría a una situación en que los precios se determinarían únicamente por consideraciones referentes a la oferta y la demanda;
- por regla general, daría lugar a un aumento de los precios; y
- generaría condiciones de igualdad de las partes.

38. Los hechos no confirman estas aseveraciones:

- respecto de numerosos productos básicos las empresas transnacionales disponen de tal control de la producción y las cadenas de distribución que son ellas las que fijan los precios, y su papel es predominante en muchos productos básicos que tienen su origen en países en desarrollo;
- los fondos de salvaguardia que controlan más de 200.000 millones de dólares EE.UU. (casi siete veces el valor de la producción mundial de azúcar) pueden interferir indebidamente en los mercados;

- grandes proporciones del mercado de exportación de numerosos productos alimenticios básicos están controladas por un solo país o un pequeño grupo de países; y
- un solo país, aumentando sus exportaciones, puede influir en el precio del mercado mundial; por ejemplo, la exportación por el Brasil de un volumen adicional de cuatro millones de toneladas de azúcar, superior a las exportaciones subvencionadas de la UE, llevó los precios del azúcar a niveles muy bajos. En 1999 los 11 millones de toneladas de azúcar exportados por el Brasil representaron alrededor de 64 por ciento del restante comercio mundial del producto, de unos 17 millones de toneladas, y constituyeron un factor clave para llevar el precio mundial del azúcar a su nivel más bajo en un decenio.

39. El mercado mundial que algunos conciben y en que los principales protagonistas podrían actuar libremente según sus preferencias tendría las siguientes consecuencias:

- reduciría los ingresos de la mayoría de los países en desarrollo por pérdida de su participación en los mercados; por ejemplo, respecto de determinado producto básico originario de numerosos países en desarrollo, un solo país, un país en desarrollo, puede desplazar de todos los mercados, de la noche a la mañana, la totalidad de las exportaciones que los demás países necesitan agudamente;
- los importadores de productos alimenticios quedarían a merced de los carteles, con el resultado neto de una reducción de la disponibilidad de productos alimenticios, o bien de la capacidad de adquirirlos. Esa capacidad resultaría considerablemente limitada por una disminución de la ayuda alimentaria y de las concesiones en materia de precios y los descuentos que los países desarrollados otorgaban habitualmente a los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos.<sup>1</sup>

### **5.3 Vinculaciones cruzadas con otros sectores**

#### Vinculaciones entre la agricultura y el turismo ecológico

40. Existe en la actualidad un nuevo tipo de turismo que surge en los lugares en que la agricultura desempeña una función importante. Una agricultura favorable para el medio ambiente puede dar un nuevo impulso al sector del turismo. El surgimiento de este turismo ecológico en los últimos años representa un camino que los países en desarrollo deben explorar.

#### Vinculaciones entre la agricultura y la energía

41. La agricultura suministra energía eléctrica mediante la biomasa o combustible para vehículos de motor mediante el etanol. Se están llevando a cabo amplias investigaciones sobre la forma de producir combustibles a partir de la colza o el girasol (combustible "Diester").

#### Vinculaciones entre la agricultura y los servicios sociales

42. La agricultura también contribuye a extender los servicios sociales de salud y educación en las zonas rurales.

---

<sup>1</sup> Documento TD/B/COM.1/EM.11/2 de la secretaría de la UNCTAD, párrafo 25, inciso 2.

### Vinculaciones entre la agricultura y la tecnología

43. La agricultura ha ayudado a desarrollar una red de servicios técnicos que ha impulsado el desarrollo de organizaciones y empresas especializadas que suministran equipo y servicios especiales. Esta situación contribuye al desarrollo de la tecnología e impulsa las actividades de investigación y desarrollo.

#### **5.4 Costos de producción**

44. Los países librecambistas se basan en el concepto del costo de producción. Esos países actúan por lo general en grandes extensiones de tierra, se benefician de economías de escala y, por lo menos en un caso, aplican sistemas de subvenciones cruzadas (etanol y azúcar). No ocurre lo mismo con la mayoría de los países en desarrollo. Esta diferencia fue reconocida efectivamente por la Cumbre de Roma al referirse a las "zonas de alto y bajo potencial". Un criterio estrictamente económico no resulta aplicable a la mayoría de los países en desarrollo porque conduciría muy rápidamente al abandono de las actividades en las "zonas de bajo potencial".

45. En la discusión sobre los costos de producción relativos, la incógnita esencial es el costo de producción de una unidad más del producto para cubrir la demanda del mercado después de haberse agotado totalmente la capacidad excedentaria de los productores de bajo costo. A medida que la producción se acerca a la última unidad que tiene demanda en el mercado, el costo de la producción destinada a atender la demanda por encima de lo que pueden satisfacer los productores de bajo costo alcanza forzosamente niveles más altos. El costo de producción más bajo no puede servir de referencia para la producción de la unidad adicional, y menos aún la última unidad que encuentra demanda en el mercado.

#### **6. ALCANCE DE LA DIVERSIFICACIÓN**

46. En una situación económica difícil es preciso examinar las posibles vías que conducen a la diversificación. Interesan a este respecto varias cuestiones:

- La diversificación en las manufacturas puede estar limitada por uno o más factores como los siguientes:
  - a) la escasez de recursos;
  - b) normas de origen complejas y difíciles de satisfacer;
  - c) el empleo frecuente de las disposiciones antidumping del correspondiente Acuerdo de la OMC; y
  - d) la mayor competencia que resulta, entre otros factores, de la liberalización.
- Puede intentarse la diversificación hacia los servicios; pero la mayoría de los países en desarrollo, y en particular los países menos adelantados, pueden no contar con los recursos necesarios; además, esos países están obstaculizados por la falta de progresos sobre la cuestión del movimiento de personas físicas.
- En algunos países se han hecho esfuerzos para sustituir la producción de alimentos por otras actividades. Aunque ello es posible en países grandes o medianos, no resulta viable en los pequeños Estados e islas. En realidad, la producción de un único producto básico ha generado una notable capacidad de adaptación de ese producto al nicho ecológico respectivo. Se han registrado fracasos en el cultivo de otras especies a escala comercial.

## 7. LA PROTECCIÓN Y PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

47. El preámbulo del Acuerdo sobre la OMC se refiere a la necesidad de "proteger y preservar el medio ambiente".

48. El párrafo h) del artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica establece que "*Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible ... impedirá que se introduzcan, controlará o erradicará las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitat o especies*".

49. Aunque la mayoría de los países tienen preocupaciones comunes en lo que respecta a las principales cuestiones ambientales, existen dos temas de particular pertinencia para los países en desarrollo. El primero se refiere a la protección de la diversidad biológica y el segundo, a la situación de los pequeños Estados insulares en desarrollo. De los 17 países de gran diversidad biológica, a los que corresponde un 70 por ciento de la diversidad biológica total de mundo, 13 están considerados países en desarrollo en la OMC, entre ellos el Brasil, Colombia, Indonesia, México, Venezuela, Ecuador, el Perú, Papua Nueva Guinea, la India, Malasia, Madagascar, la República Democrática del Congo y Filipinas (Fuente: Muttermeier y otros (1997) y Conservación Internacional).

50. En los últimos 15 años el uso de la tierra ha tenido cambios considerables, sobre todo en países en desarrollo cuya deforestación provocó la pérdida neta de unos 180 millones de hectáreas de bosques entre 1980 y 1995, es decir, una pérdida media anual de 12 millones de hectáreas (fuente: Instituto de Recursos Mundiales, 1998). Además, aunque la deforestación tiene diversas causas, entre ellas la tala comercial, a menudo coincide con la expansión de las tierras dedicadas a la agricultura y se debe parcialmente a ella. La deforestación muchas veces afecta a bosques vírgenes y tiene, en consecuencia, un efecto negativo en la diversidad biológica. Parece válida, por lo tanto, la conclusión de que la expansión del sector agropecuario que se prevé que habrá de ocurrir en los países que otorgan poca ayuda a la agricultura como consecuencia de la liberalización probablemente habrá de tener consecuencias negativas sobre la diversidad biológica.

51. La segunda preocupación se refiere a los pequeños Estados insulares. El párrafo 28 del Compromiso Tercero de la Cumbre de Roma plantea la cuestión:

*"Los pequeños estados insulares en desarrollo afrontan la amenaza de pérdida y erosión de la tierra a causa de los cambios climáticos y tienen necesidades especiales para alcanzar un desarrollo general sostenible. En esos países, las mejoras que se logren en el comercio, el transporte, las comunicaciones, los recursos humanos, la estabilización de los ingresos y la elevación de los ingresos de exportación aumentarán la seguridad alimentaria."*

52. Muchos países en desarrollo carecen de combustibles fósiles y dependen en grado considerable de su importación. La producción agropecuaria tiene en esos países una tercera función primordial: la generación de energía, además de la obtención de alimentos y fibras. Por ejemplo, en Mauricio se obtendrían unos 300 millones de kWh mediante el aprovechamiento eficiente del bagazo (fibra de caña) por los ingenios azucareros. El rendimiento de la generación de electricidad alcanza a 4.800 kWh y podría llegar a 9.000 kWh por hectárea. Varios países, como Fiji y Jamaica, están poniendo en marcha proyectos para el aprovechamiento óptimo del bagazo. Esos procedimientos permiten evitar las emisiones de anhídrido carbónico. Sin embargo, ese bagazo no puede obtenerse sin una industria azucarera viable.

## 8. MEDIOS PARA ATENDER LAS PREOCUPACIONES NO COMERCIALES

53. Tanto para los países en desarrollo como para los países desarrollados es fundamental lograr que se atiendan adecuadamente las preocupaciones no comerciales.

54. El párrafo 1 del Anexo 2 indica lo siguiente:

*"todas las medidas que se pretenda queden eximidas se ajustarán a los siguientes criterios básicos:*

- *la ayuda en cuestión se prestará por medio de un programa gubernamental financiado con fondos públicos (incluidos ingresos fiscales sacrificados) que no implique transferencias de los consumidores; y*
- *la ayuda en cuestión no tendrá el efecto de prestar ayuda en materia de precios a los productores;*

*y, además, a los criterios y condiciones relativos a políticas específicas que se exponen a continuación ..."*

55. Los criterios y condiciones relativos a políticas específicas que figuran en el Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura, conocidos comúnmente como compartimento verde ("Ayuda interna: base para la exención de los compromisos de reducción") se refieren a servicios generales (investigación, capacitación, servicios de infraestructura, etc.); constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria; ayuda alimentaria interna; pagos directos a los productores; ayuda a los ingresos desconectada; participación financiera del gobierno en los programas de seguro de los ingresos y de red de seguridad de los ingresos; pagos en concepto de socorro en casos de desastres naturales; asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante programas de retiro de productores, detracción de recursos o ayudas a la inversión; y pagos en el marco de programas ambientales o programas de asistencia regional. Se han manifestado preocupaciones sobre el grado en que son adecuadas las medidas del Anexo 2 que, de cualquier modo, por lo general están económicamente fuera del alcance de los gobiernos de los países en desarrollo.

**La necesidad de flexibilidad en la concepción  
de las políticas nacionales para responder  
a las preocupaciones no comerciales**

*Conferencia Internacional sobre las Preocupaciones No Comerciales en la Agricultura*

*Ullensvang, Noruega, 2-4 de julio de 2000*

***Documento de debate N° 6***

***Presentado por Noruega***

## Índice

	<u>Página</u>
<b>RESUMEN Y CONCLUSIONES.....</b>	<b>57</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>58</b>
<b>2. LOS FACTORES INTERNACIONALES DE LA CONCEPCIÓN DE LAS POLÍTICAS NACIONALES.....</b>	<b>59</b>
2.1 Compromisos relacionados con el comercio .....	59
2.2 Compromisos internacionales relativos al derecho a la alimentación .....	60
<b>3. LA DIVERSIDAD DE SITUACIONES POR PAÍS .....</b>	<b>61</b>
<b>4. LA DINÁMICA DEL ENTORNO DE POLÍTICAS AGROPECUARIAS.....</b>	<b>62</b>
<b>5. IMPLICACIONES DEL PROCESO DE REFORMA DE POLÍTICAS COMERCIALES MULTILATERALES PARA EL SECTOR AGROPECUARIO .....</b>	<b>64</b>
5.1 La necesidad de flexibilidad en la concepción de políticas nacionales al abordar las PNC .....	64
5.2 Posibles maneras de responder a la necesidad de flexibilidad de los Miembros.....	64
5.3 Conclusiones .....	66



## RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. Este documento examina la flexibilidad que requeriría la concepción de las políticas nacionales para sostener la producción nacional necesaria en respuesta a las preocupaciones no comerciales (PNC). Si bien el mandato para las negociaciones sobre la agricultura en el marco de la OMC, tal como lo define el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura, reconoce que se trata de un "objetivo a largo plazo de reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección", también establece que las ulteriores negociaciones deben tener en cuenta, entre otras cosas, la experiencia adquirida en la aplicación del acuerdo actual, las preocupaciones no comerciales y el trato especial y diferenciado. Para alcanzar el objetivo a que hace referencia el artículo 20, de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado, es necesario admitir, entre otras cosas, que en el futuro coexistirán diversas formas de explotación agropecuaria, basadas en las condiciones de producción de cada país, sus posibilidades, así como los antecedentes históricos y culturales.
2. El Acuerdo sobre la Agricultura establece un mandato de negociación equilibrado, que tiene en cuenta los intereses de todos los Miembros. Asimismo, ha de procurarse que la reforma de políticas de la OMC se lleve a cabo de manera compatible con los demás compromisos multilaterales. En el curso de los últimos 50 años se crearon diversos instrumentos jurídicos internacionales que responden a las preocupaciones en materia de nutrición y al derecho a la alimentación. El asegurar acceso a una alimentación adecuada es función del Estado. Deben tenerse en cuenta los problemas que enfrentan los países tanto importadores como exportadores de productos alimenticios, a fin de asegurar una distribución equitativa de las reservas mundiales de alimentos de acuerdo con las necesidades.
3. La agricultura se caracteriza por una enorme diversidad de condiciones de producción a escala mundial. En el lado de la demanda, por varios motivos, relacionados por ejemplo con los respectivos antecedentes culturales, económicos o históricos, los países requieren de su producción agropecuaria productos o servicios diferentes, por lo que asignan importancia y prioridad variadas a cada PNC. En el lado de la oferta, existen otras tantas diversidades. Las variaciones registradas en el lado de la oferta, tanto entre los países y regiones como dentro de los mismos, se deben, entre otras cosas, a las condiciones geográficas y naturales, los antecedentes sociales y culturales y las condiciones institucionales y económicas.
4. Algunos elementos de *dinámica* caracterizan al entorno de políticas agropecuarias, como por ejemplo la modificación de las prioridades de la sociedad, los costos de producción y la situación económica, la exigencia de una perspectiva a largo plazo para la reforma de las políticas comerciales multilaterales y la concepción de la política nacional. Es importante lograr que las demandas de los países en desarrollo por un mejor acceso a los mercados tengan una respuesta adecuada. Es más, la flexibilidad en la concepción de políticas nacionales y la creación a largo plazo de un espacio de maniobra para los países en desarrollo y economías en transición no debería reducirse indebidamente, incluso si muchos países, por diversos motivos, tal vez no estén todavía en condiciones de aprovechar esta flexibilidad.
5. En las negociaciones, la necesidad de flexibilidad no debería constituir una carta blanca para cualquier tipo de políticas. Por ejemplo, parece difícil justificar medidas de competencia en la exportación como parte de una estrategia a largo plazo en favor de las PNC. Sin embargo, habida cuenta de las importantes diferencias de costos entre los Miembros de la OMC, los países con altos costos o de escasas posibilidades en la producción agropecuaria probablemente no puedan sostener la producción que se requiere para responder a las PNC únicamente aplicando las medidas del compartimento verde, sin repercusiones para el comercio. Del mismo modo, deberían examinarse cuidadosamente las propuestas concretas que contemplan la situación específica de los países en desarrollo al proseguir el proceso de reforma.

6. Para terminar, en el proceso de reforma de la política agropecuaria de la OMC todos los Miembros, tanto desarrollados como en desarrollo, deben contar con la suficiente flexibilidad y espacio de maniobra en la concepción de sus políticas agropecuarias nacionales, a los efectos de asegurar un sector agropecuario nacional viable, con la producción nacional que se requiere para abordar adecuadamente las PNC. Para ello, debe tenerse debidamente en cuenta la situación específica de cada país, incluidas las prioridades nacionales y diferencias de costos.

## **1. INTRODUCCIÓN**

7. De conformidad con el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura, al proseguir el proceso de reforma han de tenerse en cuenta las preocupaciones no comerciales (PNC). El preámbulo del Acuerdo reitera el objetivo a largo plazo de "establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado", observando que "los compromisos en el marco del programa de reforma deben contraerse de manera equitativa entre todos los Miembros, tomando en consideración las preocupaciones no comerciales, entre ellas la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio ambiente; tomando asimismo en consideración el acuerdo de que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo es un elemento integrante de las negociaciones ..."

8. Importantes y legítimas PNC se describen más en detalle y analizan en los documentos de la Conferencia Nos 1 a 5, haciendo especial hincapié en PNC tales como la contribución del sector agropecuario nacional a la seguridad alimentaria, la viabilidad de las zonas rurales y aspectos relacionados con la protección del medio ambiente y el patrimonio cultural. Si bien cada país otorga un diverso grado de importancia y prioridad a las distintas PNC, su salvaguardia se considera una prioridad fundamental, tanto en los países en desarrollo como desarrollados.

9. Sobre la base del análisis efectuado en dichos documentos, pueden establecerse tres conclusiones con importantes implicaciones para la concepción de las políticas. En primer lugar, las PNC suelen ser específicas para el sector agropecuario. La mayoría de las PNC propiamente dichas que protege la agricultura no pueden realizarse a través de otros sectores. Entre las diversas PNC enumeradas hasta ahora por los Miembros de la OMC, la viabilidad de las zonas rurales es probablemente de las pocas donde otros sectores, distintos de la agricultura, pueden desempeñar, y desempeñan, un papel importante. Sin embargo, en las regiones apartadas de muchos países desarrollados o en el caso de países en desarrollo de economía predominantemente agraria, la agricultura es la piedra angular, y su contribución al empleo y la viabilidad económica y social de las zonas rurales es fundamental.

10. En segundo lugar, las diversas PNC suelen tener características de bienes públicos. Si por un lado las mercancías de orden privado pueden intercambiarse en un mercado, los bienes públicos por definición carecen de mercados activos. También el alcance de la creación del mercado parece limitado. Si bien la creación de un mercado sigue siendo una prioridad, la intervención del Estado puede justificarse para corregir la realización insuficiente de las PNC con características de bienes públicos, así como la internalización de los factores externos.

11. En tercer lugar, en su mayoría las PNC no pueden separarse del propio proceso de producción agropecuaria. Esta llamada relación de coproducción entre las diferentes PNC y la actividad productiva en el sector agropecuario es de carácter complejo y puede referirse tanto a algunos tipos de utilización de insumos, prácticas de explotación o tecnologías, como al rendimiento de la agricultura, así como una combinación de todos estos elementos. Por ejemplo, en el marco de la seguridad alimentaria a largo plazo de los países, cierto grado de producción nacional de alimentos puede considerarse, junto con otros factores, tales como un acceso estable a los mercados mundiales, un elemento esencial. Por consiguiente, la salvaguardia permanente y sostenida de las PNC requiere un sector agropecuario nacional viable, con producción agropecuaria.

12. Este documento examina la flexibilidad que la concepción de políticas nacionales requeriría para sostener la producción nacional necesaria en respuesta a las PNC. La segunda parte analiza los factores internacionales de la concepción de las políticas nacionales, que se desprenden de los compromisos actuales en el marco de la OMC, incluidos los de llevar a cabo otras tantas reformas de política multilateral. También se mencionan otros compromisos internacionales que tienen importancia para el proceso de reforma de políticas de la OMC, en particular los que se refieren al derecho a la alimentación. En la tercera parte se presenta la enorme diversidad de condiciones de producción que imperan en el sector agropecuario a escala mundial. La cuarta parte estudia algunos elementos de la dinámica que caracteriza al entorno de políticas agropecuarias y exige un punto de vista a largo plazo al abordar la reforma de políticas comerciales multilaterales, así como la flexibilidad que requiere la concepción de políticas nacionales. La quinta parte examina las consecuencias que para el proceso de reforma de políticas comerciales multilaterales tiene la necesidad de flexibilidad en la concepción de políticas nacionales.

## **2. LOS FACTORES INTERNACIONALES DE LA CONCEPCIÓN DE LAS POLÍTICAS NACIONALES**

### **2.1 Compromisos relacionados con el comercio**

13. El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay de 1994 representa un hito en la evolución del sistema de comercio multilateral. Integró a las políticas comerciales y al sector agropecuario y las políticas internas conexas en un marco complejo de disciplinas comerciales multilaterales, constituyendo un elemento importante en el proceso de reforma de las políticas agropecuarias. Estas normas de comercio multilateral son una condición previa necesaria para asegurar la transparencia, la estabilidad y la previsibilidad en el sistema del comercio mundial, y contribuyen a reducir al mínimo los conflictos entre los países.

14. De la adhesión de un país a la OMC se deducen tanto derechos como obligaciones. La política agropecuaria de un país Miembro de la OMC debe ajustarse a sus compromisos contraídos en el marco de la OMC en lo que se refiere a tipos máximos consolidados de protección arancelaria, subvenciones a la exportación y ayuda interna, expresada ésta para cada Miembro ya sea mediante la medida global de la ayuda (MGA) o niveles de minimis.<sup>1</sup>

15. Los Miembros de la OMC se comprometen a proseguir el proceso de reforma de políticas comerciales multilaterales en el sector agropecuario de conformidad con el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura. Si bien el mandato para las negociaciones que establece el artículo 20 reconoce que se trata de un "objetivo a largo plazo de reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección ...", también establece que las nuevas negociaciones deben tener en cuenta, entre otras cosas, la experiencia adquirida en la aplicación del acuerdo actual, las preocupaciones no comerciales y el trato especial y diferenciado.

16. Como se desprende de su título, el artículo 20 representa una obligación de continuar el proceso de reforma, pero no necesariamente para concluirlo alcanzando el objetivo a largo plazo planteado en las negociaciones en curso. Además, la extensión de las reducciones en materia de ayuda y protección debería determinarse, a través de las negociaciones, en base a la experiencia y los efectos del acuerdo existente, las preocupaciones no comerciales, el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y el objetivo de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo orientado al mercado, según se menciona en el artículo de referencia.

---

<sup>1</sup> Los niveles exactos de estos tipos máximos consolidados son diferentes según los Miembros, ya que se basan en los niveles correspondientes de ayuda y protección que el Miembro en cuestión haya registrado en los años de referencia que prescribe el Acuerdo sobre la Agricultura.

17. El preámbulo del Acuerdo sobre la Agricultura suministra importantes informaciones sobre las modalidades del proceso de reforma. El objetivo de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado figura en el artículo 20 y determina en gran medida la formulación del preámbulo.

18. Para alcanzar el objetivo de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado es necesario admitir:

- que todos los países, tanto exportadores como importadores, tienen sus intereses legítimos;
- la futura coexistencia de diversas formas de explotación agropecuaria, de acuerdo con las condiciones de producción de cada país, sus posibilidades y los antecedentes históricos y culturales (véase la tercera parte);
- que, según el preámbulo, *"los compromisos en el marco del programa de reforma deben contraerse de manera equitativa entre todos los Miembros, tomando en consideración las preocupaciones no comerciales, entre ellas la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio ambiente; tomando asimismo en consideración el acuerdo de que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo es un elemento integrante de las negociaciones, y teniendo en cuenta los posibles efectos negativos de la aplicación del proceso de reforma en los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios; ..."*
- que la *orientación al mercado* no es sinónimo de un mercado libre, no regulado; y
- que en el caso de bienes públicos (véase la primera parte), no existen mercados en funcionamiento.

## **2.2 Compromisos internacionales relativos al derecho a la alimentación**

19. En el curso de los últimos 50 años se han elaborado varios instrumentos jurídicos internacionales relacionados con las preocupaciones en materia de nutrición y el derecho a la alimentación. Se reconoce a todas las personas el derecho fundamental a no pasar hambre. Es responsabilidad del Estado asegurar el acceso a una alimentación adecuada. Deben tenerse en cuenta los problemas que enfrentan los países tanto importadores como exportadores de productos alimenticios, para "asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades".<sup>2</sup>

20. En 1948, las Naciones Unidas adoptaron la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo artículo 25 establece, en el párrafo 1, que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, incluida la alimentación. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por las Naciones Unidas en 1996<sup>3</sup>, desarrolla los distintos derechos formulados en este artículo 25. El párrafo 1 del artículo 11 del Pacto dice así:

*Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación ... Los Estados*

---

<sup>2</sup> Inciso b del párrafo 2 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>3</sup> Actualmente ratificado por 142 Estados.

*partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.*

21. En 1996, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación destacó que tener acceso a una alimentación suficiente y adecuada representa un derecho para todas las personas.<sup>4</sup> El objetivo 7.4 del Plan de Acción, adoptado por consenso en la Cumbre, subraya que "los gobiernos, en asociación con todos los actores de la sociedad civil, habrán de, según proceda ... hacer todo lo posible por aplicar las disposiciones del artículo 11 ... del Pacto ..."

22. De conformidad con el punto e) del Objetivo 7.4 del Plan de Acción, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas<sup>5</sup> adoptó, en su vigésimo período de sesiones en mayo del año pasado, una Observación General relativa al artículo 11, a los efectos de asistir a los Estados partes a la hora de interpretar y aplicar las disposiciones sobre el derecho a una alimentación adecuada. Concretamente, el Comité insta a los Estados "a tener en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales relativas al derecho a la alimentación al concertar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales". Los compromisos de los gobiernos en relación con el derecho a la alimentación están esencialmente orientados a los resultados, y los convenios internacionales no prescriben ningún instrumento específico de políticas.

23. Para terminar, las distintas disposiciones del artículo 20 y del preámbulo del Acuerdo sobre la Agricultura conforman un mandato de negociación equilibrado que tiene en cuenta, entre otras cosas, las preocupaciones no comerciales, el trato especial y diferenciado y los intereses de todos los Miembros. Además, debe procurarse que la reforma de políticas de la OMC se realice de manera compatible con los demás compromisos multilaterales.

### **3. LA DIVERSIDAD DE SITUACIONES POR PAÍS**

24. El análisis que hacen los documentos 1 a 5 de la Conferencia muestra la diversidad de situaciones, tanto en el lado de la oferta como de la demanda, que tienen ante sí los distintos países. En el lado de la demanda, por diversos motivos, relacionados por ejemplo con los respectivos antecedentes culturales, económicos o históricos, los países requieren diferentes productos o servicios de su sector agropecuario, otorgando en consecuencia una diferente importancia y prioridad a cada PNC.

25. Por ejemplo, los países de economía predominantemente agraria y los que cuentan con pocas posibilidades de empleo alternativo para su población rural, tienden a destacar más el papel de la agricultura como generador de empleo en las zonas rurales, a diferencia de los países cuya población rural puede con relativa facilidad encontrar trabajo en otros sectores. Además, las regiones de baja densidad de población tienden a dar más importancia a las políticas de descentralización demográfica. Es más, en los países donde la explotación del agro es una actividad económica que se viene desarrollando desde tiempos inmemoriales, el sector agropecuario contribuye de manera importante a la biodiversidad y al patrimonio cultural. Un tercer ejemplo es la cuestión de la seguridad alimentaria, contemplado de manera diversa ya se trate de países importadores netos de alimentos o países exportadores. Un cuarto ejemplo tiene que ver con determinadas cuestiones ambientales y de seguridad alimentaria, sobre las cuales la sensibilidad del consumidor varía según los países.

---

<sup>4</sup> Téngase en cuenta que los resultados de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación consisten en recomendaciones, sin efecto jurídicamente vinculante.

<sup>5</sup> Órgano de supervisión del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, compuesto por 18 expertos designados por los Estados partes en el Pacto. Las declaraciones del Comité constituyen opiniones autorizadas, pero no son vinculantes para los Estados partes.

26. En el lado de la oferta, la agricultura mundial se caracteriza por una enorme diversidad de condiciones de producción. Estas variaciones de la oferta, que tienen lugar entre países y regiones y dentro de los mismos, se deben a condiciones geográficas y naturales (por ejemplo, el clima, el suelo y la topografía), los antecedentes sociales y culturales (por ejemplo, la estructura del agro) y las condiciones institucionales y económicas (por ejemplo, infraestructura y costos de mano de obra).

27. Como resultado de esta considerable diversidad de condiciones de producción, los costos de la producción agropecuaria varían sustancialmente entre los países y dentro de ellos. Por ejemplo, según investigaciones económicas independientes, los costos de producción de productos lácteos en los países de la OCDE pueden llegar a ser hasta seis o siete veces inferiores en los países de producción más eficiente, en comparación con los países con altos costos de producción.<sup>6</sup>

28. Debido a diversos factores, como por ejemplo la pobreza de los suelos, condiciones climáticas desfavorables (por ejemplo, precipitaciones escasas e irregulares), pequeñez de las explotaciones, infraestructuras pobres y acceso limitado a las nuevas tecnologías, muchos países en desarrollo enfrentan costos de producción superiores a la media mundial. Estas diferencias de costos contribuyen a determinar el grado en que los distintos Miembros de la OMC estén o no en condiciones de competir en los mercados mundiales de productos agropecuarios.

29. Puesto que la salvaguardia permanente y sostenida de las PNC necesita internamente un sector agropecuario viable con producción agropecuaria y como las condiciones de producción en el sector agropecuario varían considerablemente entre los Miembros, las soluciones tipo, no adaptadas a esta diversidad de situaciones por país, seguramente no tendrán éxito. En el proceso en curso de reforma de políticas de la OMC para el sector agropecuario, si queremos abordar debidamente las PNC, debemos dar toda la consideración que requieren las diferentes situaciones imperantes en los países Miembros.

#### **4. LA DINÁMICA DEL ENTORNO DE POLÍTICAS AGROPECUARIAS**

30. Dado el carácter vinculante de los compromisos de la OMC, en las negociaciones los Miembros deberían adoptar una perspectiva a largo plazo, teniendo plenamente en cuenta las posibles modificaciones futuras del entorno de políticas agropecuarias.

31. Para muchos países en desarrollo, un mejor acceso a los mercados para las exportaciones agropecuarias representa una fuerza dinámica vital. Mejorar el acceso a los mercados de los países industrializados es una de las principales preocupaciones de los países en desarrollo en las negociaciones de la OMC. En particular, esto se refiere a los productos agropecuarios, los textiles y el vestido. Para un gran número de países en desarrollo, el sector agropecuario es de los que más contribuyen a su producto interno bruto y constituye una importante fuente de empleo. Un mejor acceso para sus exportaciones agropecuarias creará las oportunidades para aumentar la producción y la rentabilidad. Esto, a su vez, puede convertirse en un esencial "motor de crecimiento" para el desarrollo del sector privado, al aumentar también las oportunidades de mejora en importantes factores desde el punto de vista de la oferta, como la infraestructura, el acceso a la tecnología y la elección de los métodos de producción. Las mejoras en factores socioeconómicos tales como la salud y la educación pueden ser otros tantos importantes efectos de estímulo.

---

<sup>6</sup> Datos del Instituto Noruego de Investigaciones de Economía Agropecuaria y del International Farm Comparison Network (IFCN). La IFCN es una red mundial en la que participan activamente científicos, consultores, productores y representantes de organizaciones del sector agropecuario, bajo la coordinación del Instituto de Economía Agraria del Centro Federal de Investigaciones Agropecuarias de Alemania; véase el sitio de Internet <http://www.fal.de/english/institutes/bw/ifcn/html/ifcnhome.html>.

32. Para los países en desarrollo es importante seguir desarrollando un sector agropecuario competitivo y diversificar las exportaciones agropecuarias, pasando de la concentración en las exportaciones de materias primas a una mayor proporción de exportaciones de productos alimenticios elaborados. Por tal motivo, los países pueden optar por otorgar, entre otras cosas, incentivos específicos en función de los objetivos y formas de ayuda al sector agropecuario que conduzcan al establecimiento de industrias de mayor valor añadido. También es posible que necesiten mejorar ciertas limitaciones relacionadas con la oferta. Con el desarrollo económico, esta ayuda podría eliminarse gradualmente mientras aumenta la competitividad y la rentabilidad (argumento de "industrias nacientes").

33. Por otra parte, se ha señalado que varios otros elementos pueden influir en la necesidad a largo plazo de los Miembros en materia de flexibilidad en la concepción de políticas agropecuarias nacionales. En primer lugar, las prioridades socioeconómicas pueden cambiar en el proceso de desarrollo económico o por efecto de factores externos. Por ejemplo, las demandas de la sociedad en lo que se refiere a servicios ambientales relacionados con la agricultura pueden aumentar. Además, una urbanización incontrolada puede acentuar la importancia del desarrollo rural y de la agricultura como generador de empleo en las zonas rurales. Las perturbaciones de suministros exteriores y una disminución de las disponibilidades de alimentos pueden, a su vez, dar lugar a un mayor énfasis en la producción nacional de productos agropecuarios, como ha sido el caso de Corea e Indonesia durante y después de la crisis financiera asiática. La futura demanda de bienes públicos, como los servicios ambientales, el empleo en las zonas rurales y la seguridad alimentaria, pueden por lo tanto cambiar, modificando en consecuencia las necesidades de salvaguardia de la producción agropecuaria nacional.

34. En segundo lugar, en algunos países en desarrollo pueden aumentar los costos de producción, entre otros los de la fuerza laboral, como un resultado del crecimiento y desarrollo económico general. En tales circunstancias, algunos países que enfrentan condiciones de producción difíciles y poseen zonas marginales pueden sentir en el futuro una mayor necesidad de otorgar ayuda y protección, si se quiere sostener la producción nacional y si la eficiencia y métodos de producción no han sido suficientes para neutralizar el aumento de los costos de producción.

35. En tercer lugar, en el sector agropecuario muchos países pueden estar aplicando tipos arancelarios que están por debajo de sus máximos consolidados. Sin embargo, de acuerdo con sus compromisos, esos países cuentan con cierta flexibilidad para aumentar los tipos aplicados hasta el máximo arancelario consolidado.

36. En cuarto lugar, debido a las limitaciones presupuestarias, muchos países en desarrollo y economías en transición pueden no estar todavía en condiciones de aprovechar la flexibilidad con que cuentan actualmente conforme a los compromisos contraídos en la OMC. Pero tal vez en el futuro esos países mejoren su situación financiera y, por consiguiente, su capacidad de seguir desarrollando la producción y el comercio de productos agropecuarios.

37. Por último, debería reconocerse la dinámica del entorno de políticas agropecuarias. Al proceder a la reforma de políticas comerciales multilaterales, es importante que las demandas de los países en desarrollo por un mejor acceso a los mercados tengan una respuesta adecuada. Es más, la flexibilidad y el espacio de maniobra a largo plazo para los países en desarrollo y economías en transición no debería reducirse excesivamente, incluso si muchos países, por diversos motivos, no están todavía en condiciones de aprovechar esta flexibilidad.

## **5. IMPLICACIONES DEL PROCESO DE REFORMA DE POLÍTICAS COMERCIALES MULTILATERALES PARA EL SECTOR AGROPECUARIO**

### **5.1 La necesidad de flexibilidad en la concepción de políticas nacionales al abordar las PNC**

38. Existe entre los Miembros de la OMC un amplio consenso de que las PNC son preocupaciones legítimas y válidas para todos los Miembros. Sobre la base de los documentos 1 a 5 de la Conferencia es posible concluir que la salvaguardia permanente y sostenida de las PNC requiere un sector agropecuario nacional viable, con producción agropecuaria. En la tercera parte de este documento hemos señalado la diversidad de situaciones existentes en los países, tanto en lo que se refiere a las prioridades como a las condiciones de producción. En la cuarta parte del documento, se ha reconocido la dimensión dinámica del desarrollo agropecuario.

39. Se deduce de esto que las soluciones acordadas multilateralmente deberían admitir suficiente flexibilidad para adaptarse a las condiciones específicas y a las necesidades cambiantes que caracterizan al desarrollo agropecuario. La reforma de políticas de la OMC, por consiguiente, no debería basarse en un criterio de talle único. Debe otorgarse la debida consideración a la heterogeneidad y diversidad de situaciones por país, a los efectos de asegurar suficiente flexibilidad y espacio de maniobra al abordar próximamente las PNC en todos los países Miembros de la OMC.

40. En las negociaciones, la necesidad de flexibilidad no debería significar carta blanca para cualquier tipo de políticas. Por ejemplo, parece difícil justificar medidas relativas a la exportación como parte de una estrategia a largo plazo para satisfacer las PNC. Teniendo en cuenta las grandes diferencias de costos que existen entre los Miembros de la OMC, los países con altos costos o escasas posibilidades en la producción agropecuaria probablemente no puedan sostener la producción que se requiere para responder a las PNC únicamente aplicando las medidas del compartimento verde, sin repercusiones para el comercio.

### **5.2 Posibles maneras de responder a la necesidad de flexibilidad de los Miembros**

#### Consideraciones generales

41. Como se indica en la tercera parte de este documento, dos motivos principales hacen que el esquema de "mercado mundial como único criterio", por el que todas las medidas de políticas relacionadas con la producción (como por ejemplo la MGA o la ayuda *de minimis* y la protección en frontera) se sustituyen por la ayuda conforme al compartimento verde, no sea suficiente a largo plazo. Por un lado, los datos disponibles indican claramente que, en algunos países, no es probable que el esquema de "mercado mundial como único criterio" produzca incentivos económicos suficientes para promover a largo plazo el mantenimiento de la producción por parte de los productores.<sup>7</sup> Por otro lado, la definición extremadamente detallada de medidas relacionadas con cada uno de los criterios correspondientes a las PNC que requeriría su salvaguardia con arreglo al esquema de "mercado mundial como único criterio" sería en muchos casos una tarea difícil e involucraría grandes gastos de administración y control.

42. Varios Miembros de la OMC parecen contar actualmente con un nivel razonable de flexibilidad en sus compromisos contraídos en el marco de la OMC en lo que se refiere a la MGA y la protección arancelaria. En su caso, el objetivo de las negociaciones sería mantener la flexibilidad necesaria para salvaguardar las PNC a largo plazo, conforme al objetivo de establecer un sistema de comercio de productos agropecuarios equitativo y orientado al mercado. Algunos países en desarrollo

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, en Noruega, aplicando sólo los precios de los mercados mundiales, los beneficios de la producción apenas cubrirían del 30 al 41 por ciento de los costos totales de producción, lo cual es insuficiente.



y economías en transición han señalado que sus niveles consolidados de ayuda y protección en el sector agropecuario resultaron ser insuficientes.

Aspectos particulares relacionados con la situación de los países en desarrollo

43. Se presentan a continuación algunas propuestas relativas a la situación particular de los países en desarrollo, que podrían tenerse en cuenta al proseguir el proceso de reforma. Considerando la situación especial de los países en desarrollo, sería necesario desarrollar aún más las distintas disposiciones sobre trato especial y diferenciado contenidas en el actual Acuerdo sobre la Agricultura en aspectos tales como acceso a los mercados, ayuda interna, competencia de las exportaciones y asistencia técnica.

44. En primer lugar, los países en desarrollo, en especial los menos adelantados e importadores netos de alimentos, deberían beneficiarse de un acceso mejor a los mercados, no sólo a los mercados de los países desarrollados sino tal vez también a los mercados de los demás países en desarrollo, sobre todo los que de alguna manera están más desarrollados. Desde luego, las concesiones arancelarias otorgadas a países en desarrollo deben examinarse junto con las concesiones arancelarias generales.

45. El documento N° 5 de la Conferencia destaca las contribuciones del sector agropecuario al desarrollo económico de los países en desarrollo. Muchos de estos países en desarrollo dependen de sus exportaciones de productos agropecuarios, frecuentemente como parte de planes de acceso preferencial a los mercados. Es por ello de particular importancia mejorar continuamente el acceso a los mercados de los productos originarios de esos países, especialmente los menos adelantados e importadores netos de productos alimenticios.

46. En segundo lugar, tal vez los países en desarrollo necesiten seguir protegiendo sus propios mercados de productos agropecuarios, para salvaguardar la seguridad alimentaria y otras preocupaciones no comerciales e impulsar el desarrollo económico. Podríamos por ello considerar si las reducciones arancelarias que adopten los países en desarrollo no deberían hacerse de manera diferente que en el caso de los demás Miembros. También podríamos considerar en qué medida los países menos adelantados deberían seguir beneficiándose de exenciones de las reducciones arancelarias. Además, en los casos en que las normas y los compromisos actuales no proporcionan suficiente margen y protección contra las repentinas perturbaciones en las importaciones, podríamos considerar la posibilidad de ampliar el derecho a recurrir a las disposiciones de salvaguardia especial del Acuerdo sobre la Agricultura a los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y a los países menos adelantados, que actualmente no tienen esta posibilidad.

47. En tercer lugar, en lo que se refiere a la ayuda interna, podría considerarse un aumento de los niveles de minimis y la incorporación al compartimento verde de medidas adicionales, adaptadas a la situación específica de los países en desarrollo.

48. En cuarto lugar, es necesario incrementar la asistencia técnica a los países en desarrollo, a medida que avanza el proceso de reforma de las políticas. La Decisión Ministerial sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios debería aplicarse efectivamente. Además, deberíamos trabajar para alcanzar un acuerdo en materia de compromisos para otorgar asistencia financiera y técnica relacionada con esta Decisión y las medidas destinadas a crear capacidades comerciales y facilitar el comercio.

### **5.3 Conclusiones**

49. Para terminar, en el proceso de reforma de las políticas de la OMC para el sector agropecuario todos los Miembros, tanto desarrollados como en desarrollo, deben contar con suficiente flexibilidad y espacio de maniobra en la concepción de las políticas agropecuarias nacionales, para lograr un sector agropecuario nacional viable, con la producción nacional necesaria para responder adecuadamente a las PNC. Al hacerlo, debe tenerse plenamente en cuenta la situación específica de cada país, incluidas las prioridades nacionales y diferencias de costos.

---