

**LAS POLÍTICAS COMERCIALES
DE AMÉRICA LATINA**
ante las variaciones de precios de alimentos

Daniela Alfaro
Martín Olivera

Marzo de 2009

INSTITUTO DE ECONOMÍA
Serie Documentos de Trabajo

DT 01/09

LAS POLÍTICAS COMERCIALES DE AMÉRICA LATINA ante las variaciones de precios de alimentos¹

Daniela Alfaro y Martín Olivera

dalfaro@iecon.ccee.edu.uy molivera@iecon.ccee.edu.uy

RESUMEN

Las variaciones de precios financieros, energéticos, agrícolas en general y alimentos en particular, condujeron a una crisis de precios con consecuencias en el abastecimiento de alimentos mundial, evidenciando una integración entre los tres mercados (financiero, energético y agrícola). La persistencia de los determinantes de largo plazo augura un escenario de sostenibilidad de alza de precios. Esta situación, sumada a las ventajas relativas y al potencial agrícola de la región latinoamericana, permite prever que gran parte del aumento de las necesidades mundiales de alimentos pueda ser cubierta por una producción adicional proveniente de la región, con Brasil como uno de los países con mayor potencial de abastecimiento.

No obstante, América Latina como región productora y exportadora neta de alimentos, no tiene políticas comerciales (internas, de frontera y externas) consistentes ni internacionalización consolidada. En el presente documento se procura demostrar que el escenario de altos precios de alimentos fue tratado como un problema más que como una oportunidad. Sin embargo, a diferencia del pasado, la posición ofensiva agrícola de la región en los foros de negociación de la OMC y la liberalización comercial progresiva ha sido la política dominante.

Palabras claves: precios de alimentos, políticas comerciales, América Latina, Brasil.

¹ Este trabajo se desarrolla como parte del Programa de Trabajo del Equipo de Economía Agroindustrial del Instituto de Economía e integra el sub-programa sobre “Relaciones agrícolas internacionales”. D. Alfaro es investigadora del Instituto de Economía y Martín Olivera es docente de la Facultad de Ciencias Económicas y colaborador del Equipo de Agroindustria.

Los autores agradecen la lectura y comentarios realizados por el Profesor Nicolás Reig.

ÍNDICE

I.	LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS EN EL 2008	3
II.	LOS DETERMINANTES EN LA EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS.....	5
III.	TENDENCIA Y VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS.....	7
IV.	AMÉRICA LATINA, UNA REGIÓN PROVEEDORA DE ALIMENTOS.....	8
V.	LAS POLÍTICAS COMERCIALES EN AMÉRICA LATINA	9
1.	EL CASO DE BRASIL	10
VI.	LAS POLÍTICAS COMERCIALES ADOPTADAS POR LOS PAÍSES DE LA REGIÓN ANTE EL AUMENTO DE PRECIOS DE ALIMENTOS.....	16
VII.	IMPLICANCIAS Y SOSTENIBILIDAD DE LAS POLÍTICAS ADOPTADAS	18
VIII.	CONCLUSIONES Y REFLEXIONES SOBRE LA REGIÓN	20
	BIBLIOGRAFÍA	22

I. LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS EN EL 2008

Los productos básicos o *commodities* están compuestos por alimentos y bebidas, materias primas agropecuarias, minerales y metales no ferrosos, y energía. Según la clasificación usada por el índice del FMI², los alimentos están compuestos por cereales, aceites vegetales y harinas proteicas, carnes, mariscos, azúcar, bananas, naranjas; las bebidas, por café, cocoa y té; las materias primas agropecuarias, por madera, algodón, lana, caucho, pieles y cueros; los minerales y metales no ferrosos, por cobre, aluminio, mineral de hierro, estaño, níquel, zinc, plomo y uranio; y la energía, por petróleo crudo, gas natural y carbón.

Los alimentos y bebidas tienen la particularidad de que son producidos a partir del recurso de la tierra, están sujetos a un ciclo biológico y expuestos a las condiciones climáticas. Estas características se encuentran en las materias primas de origen agropecuario pero no en los minerales, metales no ferrosos y energía, que son extraídos del suelo. Sin embargo, aquellos poseen una condición singular: son los únicos productos básicos comestibles.

Esta particularidad determina que los alimentos y bebidas tengan características económicas diferentes al resto de los productos básicos. Ellas son, desde el lado de la oferta:

- Elasticidad precio-oferta menor, básicamente por estar sujetos a un ciclo biológico.
- Elasticidad precio-oferta más elástica al alza que a la baja de precios, en la medida que hay incrementos de producción que no pueden ser reducidos en un escenario de disminución de precios como es el aumento de rendimientos por uso de nuevas tecnologías.
- Variaciones de la oferta (producción) erráticas por las condiciones del clima.
- Capacidad de renovación, sea naturalmente o por la acción del hombre.

Desde el lado de la demanda, las características económicas principales son:

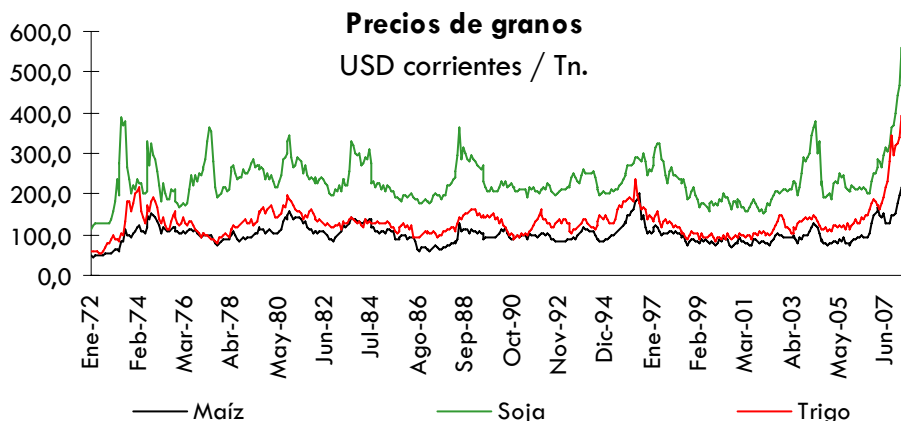
- Elasticidad precio-demanda baja, en la medida que son indispensables para el ser humano, en particular los alimentos de la canasta básica.
- Elasticidad ingreso-demanda baja, básicamente menor que uno. Se cumple la Ley de Engel: a medida que aumenta el ingreso baja la participación relativa de alimentos en la estructura de gastos.

El 2008 fue un año “testigo” de las especificidades del mercado de alimentos al conjugarse una serie de factores que condujeron a: (i) alcanzar precios en todos los productos alimenticios (gráfico 1), a los que no se llegaba desde larga data³, al menos en términos nominales, y (ii) revertirse abruptamente el alza de precios del primer al segundo semestre de 2008, con una caída del orden en promedio del 50 por ciento (cuadro 1).

² El índice del FMI se realiza según la ponderación de cada producto en las exportaciones mundiales del periodo 1995-1997.

³ Commodity Research Bureau posee datos desde 1954.

Gráfico 1- Evolución mensual de precios de granos seleccionados



Fuente: Commodity Research Bureau (CRB),
 Maíz (N° 2 Amarillo, CBOT), Soja (CBOT), Trigo N° 2 Hard Red Winter, Kansas

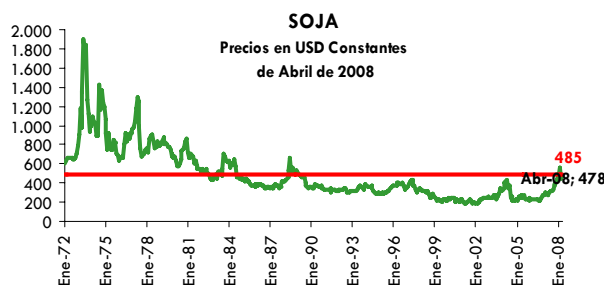
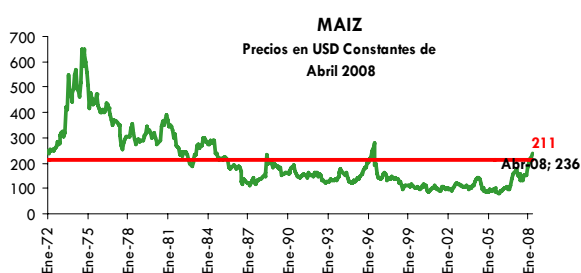
Cuadro 1. Comparativo de precios internacionales de alimentos (precio máximo y precio finales año 2008).

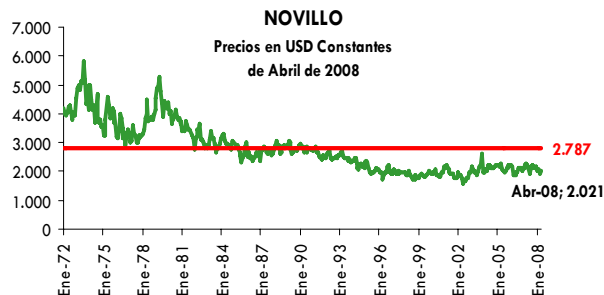
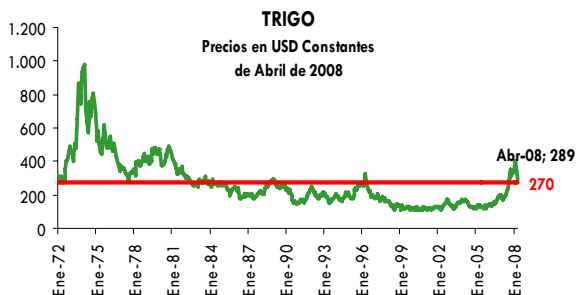
Producto	Precio máximo (USD/ton.)	Precio Final (USD/ton.)	Variación (%)
Queso	Diciembre 07 5.500	Octubre 08 3.025	-45
Leche en polvo Desc.	Julio 07 5.150	Octubre 08 2.600	-50
Leche en polvo Entera	Octubre 07 4.950	Octubre 08 2.925	-41
Arroz	Mayo 08 1.038	Noviembre 08 591	-43
Trigo	Febrero 08 510	Noviembre 08 243	-52
Maíz	Junio 08 311	Noviembre 08 144	-54
Soja	Julio 08 629	Noviembre 08 331	-47
Carne Bovina	Mayo 08 5.600	Octubre 08 3.566	-37

Fuente: Elaboración propia en base a datos de FAO

Es dable destacar que a pesar del alza alcanzada durante 2008, el valor real de los productos alimenticios es sustancialmente menor a los precios de la década del 70 cuando se produjeron fuertes subas por las dos crisis petroleras (1974 y 1979).

Gráfico 2 – Evolución real del precio de productos agropecuarios





Fuente: CRB, deflactado IPC de EUA.

II. LOS DETERMINANTES EN LA EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS

Los alimentos comparten algunas características económicas derivadas del proceso productivo agrícola y de las particularidades de la demanda. La consideración de estos elementos permite un mejor análisis de los factores determinantes de la evolución reciente de precios de alimentos.

En la matriz 1 se identificaron 13 factores determinantes del incremento de precios producido hasta el primer semestre de 2008. Estos se presentan según su incidencia en la demanda (consumo) u oferta de alimentos y según sean coyunturales o estructurales.

Matriz 1 – Factores determinantes del aumento de Precios de Alimentos

Factores: Incidencia	Demanda de alimentos	Oferta de alimentos
Coyunturales	1. Aumento de la inversión financiera en commodities	2. Devaluación del Dólar 3. Aumento del Precio del Petróleo 4. Restricciones a las exportaciones de grandes países exportadores. 5. Reducción en los niveles de existencias
Estructurales	6. Aumento de la demanda de Asia 7. Aumento de la demanda para uso animal 8. Aumento de la demanda para biocombustible	9. Cambio Climático: disminución de producción en importantes países productores/ exportadores (Australia, EUA, UE) 10. Aumento de costos de transporte y logística e insumos básicos 11. Limitación del uso de la tierra y el agua 12. Limitación al uso de nuevas tecnologías (OGM) 13. Políticas Proteccionistas en Países Desarrollados

Fuente: Elaboración propia en base a Ritson (1988).

Los primeros cinco factores tienen una incidencia coyuntural en la medida que pueden ser revertidos en el corto plazo. Así la baja de las tasas de interés internacionales y la depreciación del dólar llevaron a que los agentes financieros, principalmente institucionales, destinaran la inversión en activos que permitiera reserva del valor como los commodities. Desde el punto de vista de la oferta, la pérdida de valor del dólar ante otras monedas contribuyó en forma significativa al aumento de los precios de los alimentos debido a que los productos alimenticios son comercializados mayoritariamente en esta moneda a nivel internacional.

El precio del petróleo es un insumo básico de la producción de alimentos, sea a través del uso como combustible o de otros insumos derivados del petróleo como los fertilizantes, por tanto su incremento histórico en términos nominales y reales tiene una incidencia importante sobre el alza de los precios.

A los factores de corto plazo anteriores se sumaron las políticas de protección de la seguridad alimentaria interna en varios países, tales como restricciones o impuestos a las exportaciones, las que contribuyeron a disminuir las cantidades ofrecidas en el mercado internacional y los incentivos a la producción, aumentando de este modo las presiones al alza de los precios de estos productos. Los peligros derivados del desabastecimiento de alimentos, junto con la tendencia en los países desarrollados a la reducción de stocks en los últimos años, dieron como resultado un impulso adicional al aumento de precios registrado desde 2006.

Desde el punto de vista de los factores estructurales, el sostenido aumento de la demanda de alimentos en Asia, especialmente de los vinculados a proteínas (carnes, lácteos y soja) en India y China, es un factor con incidencia de larga data.

El aumento de la producción de biocombustibles, sobre todo en Estados Unidos y la Unión Europea, estimulado por los subsidios que estos países han comprometido a la producción y el consumo, es otro de los factores identificados que generó una demanda adicional al consumo humano y animal de alimentos. Al respecto, los objetivos de consumo mínimo de biocombustibles que estos países establecieron para los próximos años tienen una incidencia en las expectativas de crecimiento en la demanda. Ello estuvo acompañado de un aumento de la demanda de energía en los últimos años proveniente principalmente de China. La interrelación entre el mercado de alimentos y el energético, condujo a que la volatilidad inherente a este último fuera trasvasada al primero.

Por el lado de la oferta, el cambio climático ha sido responsable de importantes irregularidades en la producción agropecuaria de países fundamentales en el comercio de estos productos generando a su vez más espacio para la especulación. Lo anterior ha sido acompañado de una disminución de la tasa de incremento de la productividad agropecuaria a nivel mundial en los últimos años, reduciendo las posibilidades de crecimiento de las cantidades producidas. De acuerdo al *United States Department of Agriculture (USDA)*, el crecimiento de la productividad del sector agrícola mundial, en términos de rendimiento por hectárea, se redujo del 2 por ciento anual entre 1970 y 1990 al 1.1 por ciento anual entre 1990 y 2007.

Algunos determinantes de largo plazo relacionados con este descenso de la productividad son: las limitaciones del uso de la tierra y el agua, las limitaciones a la adopción de biotecnologías asociadas a la manipulación genética (OGM), y la falta de incentivos a las mejoras de la productividad derivados de las políticas proteccionistas principalmente de Estados Unidos y la Unión Europea.

El proteccionismo agrícola de los países industrializados ha distorsionado el mercado mundial agrícola durante más de cinco décadas, impidiendo la inversión y expansión de la producción y comercio en países productores eficientes al sustituir, a través de exportaciones subsidiadas, las posibilidades de producción agrícola en países en desarrollo con potencial agrícola.

A partir del segundo semestre de 2008, los tres primeros factores se revirtieron como consecuencia de la crisis económico-financiera desatada en EUA. Los commodities perdieron, en términos relativos, su condición de resguardo especulativo de los inversores internacionales ante el incremento de tasas internacionales y aumento del valor del dólar. Asimismo, el descenso de las previsiones de crecimiento hizo que la demanda de energía se redujera, con un enlentecimiento de las perspectivas de demanda de los cultivos más relacionados a biocombustibles (maíz y soja), y especialmente del petróleo, con una caída abrupta del precio del mismo.

Los factores de largo plazo y las restricciones de los países exportadores así como los bajos niveles de stock no se revirtieron.

En consecuencia, y considerando la evolución de los determinantes identificados y las especificidades del mercado agrícola, se puede inferir que la disminución de los precios en el segundo semestre estuvo determinada por los factores de corto plazo, principalmente los que refieren al mercado financiero (inversión especulativa financiera) y energético (precio del petróleo). Y en segundo término, que la reversión de precios puede ser de menor magnitud que el alza alcanzada a mediados de 2008, en la medida que los factores de largo plazo identificados aún persisten y la producción agrícola es más elástica al alza que a la baja por el efecto de la tecnología ya incorporada.

III. TENDENCIA Y VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS

En la literatura de la economía agrícola se registra una controversia acerca de la tendencia de los precios de los commodities en general y de los agrícolas en particular debido, principalmente, a las implicancias que dicha tendencia tiene sobre el desarrollo de países especializados en este tipo de productos.

A los efectos de este trabajo, a partir de dicha controversia secular se ha tratado de ordenar los principales factores que inciden en el mercado de alimentos.

Matriz 2 – Factores globales que inciden sobre el mercado de alimentos

	Factores que inciden sobre la demanda	Factores que inciden sobre la oferta
Factores tendientes a deprimir los precios	<ul style="list-style-type: none"> - Baja elasticidad ingreso demanda por productos agrícolas en países avanzados - Desarrollo de sustitutos industriales de productos alimentarios 	<ul style="list-style-type: none"> - Impacto de la tecnología en la productividad de los insumos agrícolas - Inmovilidad de los recursos agrícolas particularmente de la mano de obra
Factores tendientes a aumentar los precios	<ul style="list-style-type: none"> - Alta elasticidad ingreso-demanda por productos alimentarios en países menos desarrollados - Crecimiento de la población 	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos limitados - Declinación en los avances tecnológicos y límite en la frontera del conocimiento - Efectos climáticos menos favorables para la agricultura - Amenazas del medio ambiente

Fuente: Elaboración propia en base a metodología de Ritson

A nivel empírico, el análisis de la evolución de los precios relativos debe realizarse en un período de largo plazo, siendo sensible el resultado al período que se incluya y a las series de datos considerados, sea en su cobertura de productos como en la ponderación utilizada. En este sentido, cabe observar que el índice de más larga data (*The Economist*) no incluye productos alimenticios. En cambio, trabajos más recientes del Banco Mundial⁴ (1988) y de Bleaney y Greenaway (1993), consideraron series desagregadas e incluyeron no solo metales, materias primas y combustibles sino también distintas categorías de alimentos (bebidas y cereales, en particular). Estos estudios no confirmaron las previsiones de Prebisch-Singer, al no encontrar una tendencia definida de caída de los precios de los alimentos o, en caso de existir para determinados productos, como los cereales, encontrar que esta es relativamente reducida. Por su parte, existen diferencias en los índices de precios de productos industriales considerados normalmente mayoristas o de exportación de países desarrollados como representativos de la evolución de los precios industriales.

Un elemento adicional a considerar es que los ingresos en términos de comercio de los países en desarrollo aumentaron. Ello indicaría que es limitado medir el bienestar en términos estrictamente de precios relativos, y que sería conveniente medirlo en términos del poder adquisitivo del valor de las

⁴ Los autores fueron Grilli y Yang

exportaciones (precio y cantidad) y en términos del precio de las importaciones, considerando que la caída de los precios puede ser mitigada por el crecimiento de la productividad.

En cambio, la volatilidad de los precios agrícolas como segunda característica de la evolución de los precios ha sido comprobada por los diferentes estudios en distintos períodos de tiempo. No obstante es menor a otros sectores de la economía.

Cuadro 2- Volatilidad de series seleccionadas (Período 1988-2008)

Índices	Coefficiente de Variación (%)
Textiles	8
Alimentos	19
Materias primas de origen agropecuario	21
Dow Jones	50
Metales	51
Energía	69

Fuente: Elaboración propia en base a datos CRB y Bloomberg (Dow Jones)

IV. AMÉRICA LATINA, UNA REGIÓN PROVEEDORA DE ALIMENTOS.

América Latina cuenta con abundantes recursos naturales para la producción agropecuaria. Se destacan la cantidad de recursos hídricos y un clima que, aunque heterogéneo, es propicio para distintas actividades agrícolas. Por otro lado, salvo excepciones como el nordeste de Brasil, la tierra no fue llevada al límite de su capacidad productiva e incluso aún existe un margen importante para el aumento de tierras destinadas a la producción de alimentos.

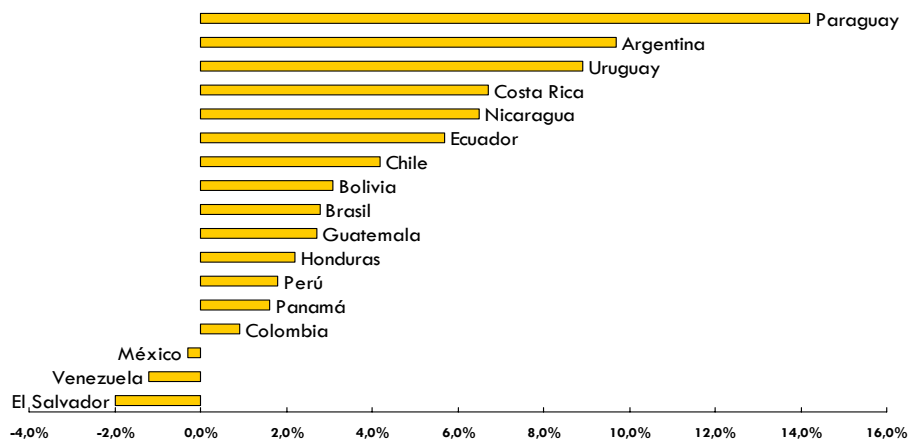
De acuerdo a datos de la FAO, mientras que la región latinoamericana representa un 15 por ciento de la superficie mundial, recibe el 29 por ciento de las precipitaciones globales y contiene un 33 por ciento de los recursos hídricos renovables. Siendo la población de dicha región menor al 10 por ciento de la población mundial, la dotación anual de agua por habitante (27.673 m³/hab./año) equivale allí a cuatro veces la media mundial (menos de 6.984 m³/hab./año).

Asimismo, América Latina cuenta con una posición privilegiada respecto al potencial de tierras productivas disponibles para cultivos, ubicándose en el primer lugar a nivel mundial, junto con África Subsahariana. América Latina utiliza el 15 por ciento de su potencial de tierras productivas mientras que el promedio mundial es del 48 por ciento, y en Europa y Norte América, se utiliza el 54 por ciento y el 63 por ciento, respectivamente.

Brasil representa casi un 45 por ciento de la superficie agrícola disponible de la región latinoamericana y está un 20 por ciento por encima de la media regional en cuanto a disponibilidad de tierra para la producción de alimentos. Esto se suma a un volumen de recursos hídricos disponibles de 33.097 m³/hab./año, mayor a la media regional y mundial.

Las ventajas competitivas naturales para la agricultura en América Latina determinan que sea una región exportadora neta de alimentos, en particular los países de América del sur. Entre estos últimos, sólo Venezuela presenta un déficit comercial en este tipo de productos y los países con mayor superávit, en relación a su PIB, son Paraguay, Argentina y Uruguay.

**Gráfico 4- América Latina: balanza comercial de alimentos con relación al PIB
(Promedio Años 2005-2007)**



FUENTE: WITS-COMTRADE (X-M) y FMI (PIB)

V. LAS POLÍTICAS COMERCIALES EN AMÉRICA LATINA

Las condiciones naturales para una producción agrícola han estado influenciadas por las políticas económicas aplicadas por los países. En particular, desde la gran depresión de la década del 30 hasta los inicios de los años 80, los países latinoamericanos aplicaron un modelo de industrialización basado en sustitución de importaciones con el objetivo de reducir las diferencias de tecnología y producción con los países desarrollados. La sustitución de importaciones protegía en principio los bienes de consumo; luego y debido a la influencia de la corriente cepalina, la protección se extendió a los bienes de capital y a los insumos básicos. Ello llevó a que no solo se limitara el volumen de las importaciones sino también el de las exportaciones dado que los incentivos estaban destinados a la producción para el mercado interno y en particular para sectores no competitivos comparativamente.

Este modelo fue sostenido hasta la crisis de la deuda externa, desatada primero en México y luego en el resto de los países latinoamericanos, por la caída de precios de commodities, el alza de las tasas de interés internacional promovida por la política antiinflacionista de EUA y la restricción de crédito internacional. Se comienza a acelerar la inflación y las políticas macroeconómicas, especialmente las monetaria, fiscal y comercial, se focalizaron en atender los servicios de la deuda pública y evitar escenarios de hiperinflación.

Las economías latinoamericanas en esta crisis y en general en los escenarios de inestabilidad, dado que son economías relativamente de pocos recursos y vulnerables, han tratado de articular dos tipos de políticas de corto plazo: reducción de la demanda agregada vía política fiscal y monetaria, y sustitución de gastos vía política cambiaria y comercial. Con la primera se contrae el gasto público, principalmente los gastos en inversión que afectan a todos los sectores y en especial al agrícola, y con la segunda, la contracción monetaria eleva la tasa de interés y restringe el crédito privado con desaceleración de la inversión y el consumo.

La política de sustitución de gastos (interno vs. externo) se desarrolla principalmente a través del manejo del tipo de cambio real. Esta variable es un instrumento estratégico para lograr competitividad de los sectores exportadores. En la medida que el manejo del tipo cambio nominal se desarrolla en períodos de inflación, la consecuencia es la variación del tipo de cambio real con períodos alternados de valorización y desvalorización de la moneda, con efectos diversos sobre la economía y en particular sobre el sector agrícola, productor de bienes transables.

No obstante el agotamiento de reservas, los elevados déficits de la balanza de pagos y la incidencia de una corriente del pensamiento liberal registrados a partir de esta crisis, las economías latinoamericanas comienzan un período de apertura comercial y desregulación de sectores productivos claves, entre ellos los agrícolas.

Las medidas aplicadas definen un conjunto de políticas comerciales que pueden ser: (i) de frontera, al afectar directamente las importaciones y las exportaciones; (ii) internas, al incidir sobre la producción y el comercio; y (iii) externas, en relación a los acuerdos o arreglos comerciales que se realicen con el resto del mundo

1. EL CASO DE BRASIL

Brasil fue uno de los países, conjuntamente con Chile, que realizó una mayor apertura comercial relativa dado que era uno de los países más proteccionistas y con mayores regulaciones de la región latinoamericana. Según Bela Balassa⁵, México, en 1960, tenía una protección efectiva de la industria del 26 por ciento; Brasil, en 1966, del 113 por ciento; y Chile, en 1961, del 182 por ciento.

La apertura de la economía fue realizada a través de la liberalización comercial mediante la reducción arancelaria y la desregulación de algunos sectores productivos para los cuales la intervención estatal en la producción, industrialización y comercialización fue históricamente muy significativa, como en el caso emblemático del trigo. Dados los antecedentes inflacionarios de Brasil, la apertura se realizó conjuntamente con fuertes Planes de Estabilización.

La liberalización comercial se inició en 1988 a través de tres disposiciones que involucraron medidas de fronteras (arancelarias y no arancelarias) y de comercio interno. Ellas fueron: la reducción de aranceles, principalmente los redundantes⁶; la disminución (casi eliminación) del número de productos para los cuales las importaciones estaban prohibidas⁷; y la eliminación de impuestos internos que recaen sobre las importaciones, como el Impuesto a las Operaciones Financieras (IOF) y la Tasa de Mejoramiento de Puertos (TMP)⁸. Al año siguiente, se produjo una nueva etapa de reducción arancelaria, principalmente en los bienes de capital. Este proceso se profundizó con medidas tomadas por el nuevo gobierno en 1990, a través de otra reducción arancelaria para un período de tres años y la eliminación de la mayoría de restricciones administrativas a las importaciones. De esta manera la protección brasileña pasó a depender más de las políticas cambiarias y arancelarias, y menos de las barreras no arancelarias y de los regímenes especiales de importación. No obstante, los sistemas de *drawback* y de exención impositiva mediante la Zona Franca de Manaus aún persisten.

⁵ Citado en Krugman (International Economics, Theory and Policy)

⁶ Cuando son mayores a la diferencia entre el precio internacional e interno.

⁷ El llamado Anexo C creado en 1975 que constituyó el principal instrumento no arancelario de la década de 1980.

⁸ Aún persisten el Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Prestación de Servicios (ICMS) aplicado a nivel de Estados y el Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI) aplicado a nivel federal sea a la productos importados como nacionales.

El proceso de liberalización llevó a una reducción del arancel promedio del 51 por ciento con una amplitud de 0 a 150 por ciento en 1987 a un arancel promedio de 14,2 por ciento con una variación de 0 a 35 por ciento en 1993.

La apertura fue más intensa en el sector agrícola, a pesar de tener menor protección que el sector industrial, ubicándose el arancel promedio agrícola en 12,6 por ciento en 1993. La apertura agrícola fue complementada por una anticipación de la disminución de los aranceles sobre insumos (fertilizantes, químicos, insecticidas y funguicidas) y equipamientos (tractores y equipamientos agrícolas) utilizados por el sector agrícola. Actualmente, el promedio arancelario agrícola aplicado es del 10,2 por ciento, con una dispersión baja del 0,5 por ciento pero con un arancel máximo aplicado del 55 por ciento. El arancel consolidado promedio es del 35,8 por ciento.

Los productos con mayor valor agregado como los productos de molinería (capítulo 11 del SA), las grasas y aceites de animales o vegetales (capítulo 15 del SA) y los preparados de carnes y cereales (capítulo 16 del SA) tuvieron una reducción promedio mayor de la media de los productos agrícolas (capítulo 1 al 24 del SA) que fue del orden del 79 por ciento en el período 1988-1993. No obstante, el arancel final del capítulo 16, así como los capítulos 17 (azúcares y productos de confitería) y 19 (preparaciones en base a cereales) fue del orden del 20 por ciento superior al nivel promedio agrícola.

Según Kume (1993)⁹, los aranceles agrícolas resultantes del proceso de liberalización tuvieron la siguiente estructura: (i) una alícuota del 0 por ciento para productos sin producción nacional, productos exportables (dado que son competitivos) o con costos de transportes altos, donde este gasto ya es la restricción; (ii) una alícuota del 10 por ciento para productos agrícolas no industrializados; (iii) una alícuota del 20 por ciento para bienes agrícolas industrializados; y (iv) una alícuota del 30 por ciento para productos derivados del trigo. Hoy Brasil mantiene el escalonamiento arancelario para ciertos productos agrícolas donde la materia prima puede tener arancel menor y el producto final un valor agregado del 20 por ciento, con una diferencia del 2 por ciento entre productos.

La estructura arancelaria resultante tuvo en consideración la cuestión del abastecimiento interno debido a las características económicas de Brasil de salarios bajos y alta inflación. En términos de economía política, las reducciones se realizaron primero en bienes de capital e intermedios y luego en los bienes finales, de forma de recibir el apoyo de los productores rurales. Asimismo, ante la amenaza de reducción agrícola y por ende de aumento de precios, el gobierno puede aumentar los aranceles de modo temporario o permanente.

El segundo componente de este proceso de apertura fue la desregulación de sectores productivos como el sector del Trigo, promovida por la incapacidad financiera del gobierno federal de continuar transfiriendo recursos a este sector y por influencia de la política económica liberal del gobierno de turno. Las medidas fueron la reducción de los precios de garantía al productor; la eliminación del subsidio al precio al consumo, desarrollado a través de las ventas a los molinos a un precio inferior al de importación; la eliminación del sistema de cuotas; la liberalización de la comercialización; y el retiro de los controles sobre la industrialización. Estas medidas fueron complementadas por un acuerdo de abastecimiento de Trigo por parte de Argentina; la creación de una Cámara sectorial público-privada para la formulación y ejecución de políticas; la inclusión del sector en la Política de Garantía de Precios Mínimos (PGPM); y un sistema arancelario ad-valorem compensatorio, relacionado inversamente con el precio internacional.

⁹ Citado en Giordano (2008)

El PGPM consiste en la venta de la producción al gobierno federal a través de la Adquisición del Gobierno Federal (AGF) a un precio mínimo establecido, el *Emprestimos* del Gobierno Federal (EGF) para financiar el almacenamiento del producto y el Valor Básico de Costo (VBC) que es la referencia básica para el crédito rural. Este sistema, implementado desde 1965, ha sido usado para varios productos como maíz, arroz, algodón, ajo, yute, mandioca, leche, soja, sorgo, caucho, sisal, capullo de seda y porotos¹⁰ con el objetivo de estimular la producción y controlar los precios agrícolas.

En los últimos años se redujo el uso de precios mínimos, y se reemplazó por otros mecanismos de apoyo, como la prima por colocación de la producción (PEP), con la finalidad de reemplazar, en ocasiones, al AGF. El objetivo de este programa es garantizar un precio de referencia (valor normativo) a los productores y las cooperativas y asegurar la satisfacción de las necesidades básicas sin que el Gobierno tenga que almacenar los productos. Un segundo instrumento introducido es el Programa de contratos de opción, concebido para sustituir a la PGPM en algunos productos y actuar como mecanismo de estabilización de los precios, en especial cuando los precios de mercado son inferiores a los precios mínimos.

Como en todo país en desarrollo, en Brasil la reducida asistencia a la agricultura consiste principalmente en el mencionado programa de precios mínimos y el crédito rural a tasas preferenciales, complementados por planes de comercialización y por mecanismos de precios y estabilización orientados por el mercado. La mayor parte del crédito rural proviene de fuentes privadas pero el Gobierno interviene estableciendo requisitos crediticios mínimos para los bancos y regulando los tipos de interés o haciéndose cargo de la cobertura de los riesgos.¹¹ El crédito estatal se realiza a través del Banco Nacional de Desarrollo (BANDES) en condiciones y líneas preferenciales para el sector.

La agricultura familiar fue atendida por los sucesivos gobiernos con programas especiales. Actualmente, el programa de agricultura familiar cuenta con el respaldo de programas nacionales, como el PRONAF (de fortalecimiento de la agricultura familiar), el PAA (de adquisición de alimentos) y el PNRA (de reforma agraria).

Según INCRA (2000)¹² en base al Censo (95/96), la agricultura familiar¹³ corresponde al 85 por ciento de los establecimientos agrícolas (4,1 millones), 30,5 por ciento del área total de los establecimientos (107, 8 millones háts), 38 por ciento del VBP agropecuario y ocupa 13,8 millones de trabajadores. En los cultivos/producciones orientados a la exportación el VBP producido por la agricultura familiar es de carne vacuna (24 por ciento), porcinos (58 por ciento), aves y huevos (40 por ciento), algodón (33 por ciento), tabaco (97 por ciento), soja (37 por ciento), naranja (27 por ciento), café (25 por ciento) y caña de azúcar (10 por ciento). Los números anteriores muestran la importancia de la agricultura familiar pero también señalan que el proceso de liberalización no excluyó a este tipo de producción y productores. El trabajo de Melo (2001)¹⁴ muestra además que la productividad y por ende la producción de este sector fue incluso superior a la agricultura patronal en el proceso de apertura comercial.

¹⁰ La cobertura de productos ha sido variable según la zafra.

¹¹ El Programa de Financiación de las Exportaciones (PROEX) es un componente esencial del fomento de las exportaciones. Sin embargo no financia exportaciones agrícolas.

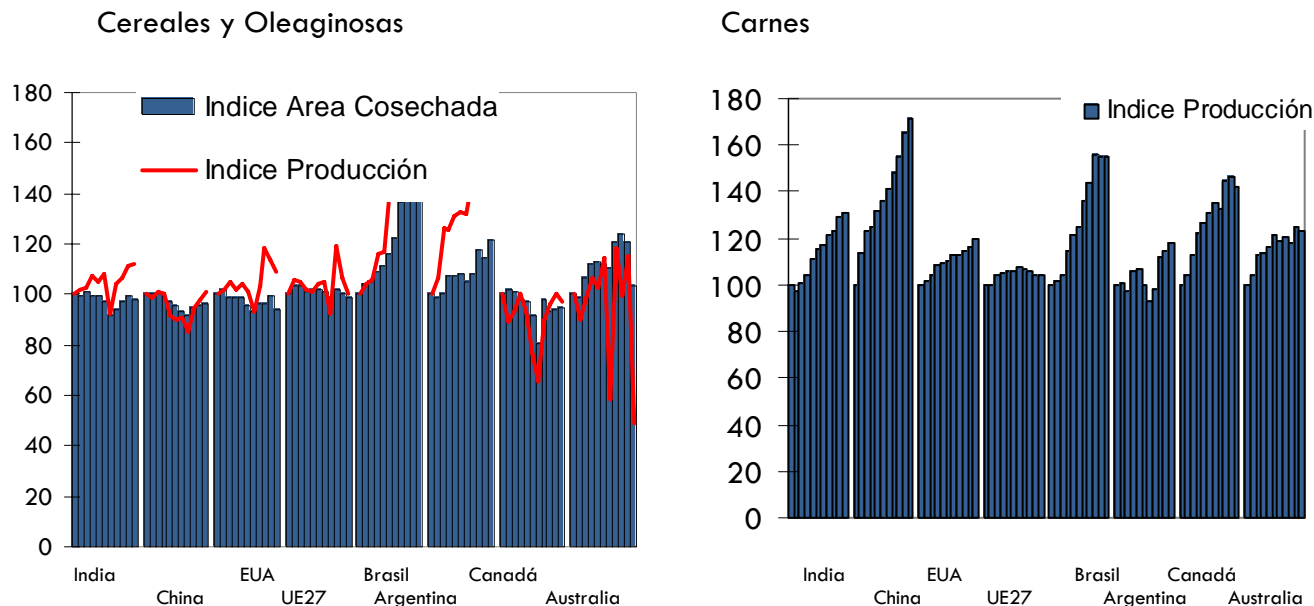
¹² Citado en Giordano (2008).

¹³ La agricultura familiar, según trabajo del INCRA (2000), se diferencia de la agricultura patronal, en que en aquella los establecimientos están dirigidos por productores y el trabajo familiar es mayor que el asalariado. La agricultura familiar puede estar internacionalizada como el caso de la soja.

¹⁴ Citado en Giordano (2008).

El resultado de este proceso se reflejó en el incremento de los niveles de producción en toda la producción agrícola (cereales, oleaginosas y carnes) en términos comparativos como lo muestran los gráficos siguientes.

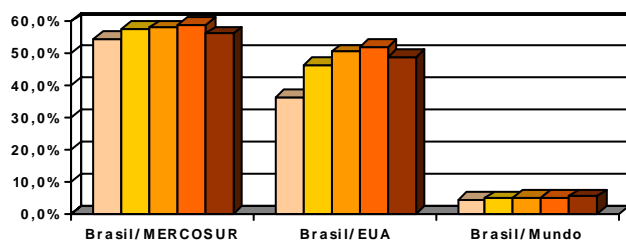
Gráfico 4. Índices de Producción 1996-2006



Fuente: ICONE en base a datos de FAO

Brasil es el primer exportador mundial de café, azúcar, tabaco, soja, jugo de naranja y carne vacuna. Si bien ocupa el 1 por ciento del comercio total mundial, el crecimiento de las exportaciones agrícolas es creciente, siendo su relación con el MERCOSUR del 55 por ciento, con EUA del 49 por ciento y con el mundo del 5 por ciento, para el año 2007.

Gráfico 5 – Evolución de las exportaciones agrícolas: relación Brasil/MERCOSUR, EUA, Mundo (2003-2007)



Fuente: Elaboración propia en base a datos WITS-COMTRADE

En términos de la **formulación y aplicación de políticas comerciales**, existen en Brasil un gran número de leyes, medidas provisionales, decretos y resoluciones que regulan el comercio exterior. Según la interpretación del Examen de las Políticas Comerciales de Brasil realizado por la OMC¹⁵, esto hace que a veces estas medidas se superpongan y dificulten la comprensión de la política comercial del ese país. La legislación es modificada con frecuencia, inclusive mediante medidas

¹⁵ Al momento de realizarse este documento no había sido publicado por la OMC el último Examen de las Políticas Comerciales de Brasil, de 2008.

provisionales adoptadas por el Presidente. Los reglamentos también se modifican constantemente, en particular mediante la utilización de Leyes Ministeriales. En términos de **transparencia y facilitación de comercio**, la información en leyes y reglamentos se informatizó, manteniendo los sitios web actualizados al tiempo que los procedimientos operacionales en materia de importación y exportación fueron consolidados en un documento único.¹⁶

Con respecto a **barreras no arancelarias**, hasta 2003 la importación a Brasil de todas las mercancías estaba sujeta a la obtención de licencia. Si bien como regla general las importaciones están exentas de su aplicación, según la OMC, aproximadamente el 35,8 por ciento de todas las líneas arancelarias del AEC (nivel de 8 dígitos) está sujeto a un régimen no automático de concesión de licencias. En el sector agrícola la relación aún es mayor: 953 posiciones arancelarias están sujetas a licencias no automáticas, equivalentes al 91 por ciento del universo arancelario agrícola.

A **nivel institucional**, la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX), creada en 1995, es el órgano encargado de formular las políticas comerciales con una integración pública-privada, tratando de lograr la participación del sector privado en la formulación de la política comercial. La CAMEX coordina la aplicación de sus decisiones pero los ministerios siguen siendo responsables de los asuntos que pertenecen a su ámbito de competencia. La Secretaría de Comercio Exterior (SECEX) del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior es la encargada de proponer políticas y programas de comercio exterior, incluidas las medidas y los procedimientos de importación. La Secretaría de Política Agrícola (SPA) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA) se encarga de las cuestiones de política en materia de comercio agropecuario, incluidas las relativas a la OMC. La SPA actúa como Secretaría Ejecutiva de la Cámara de Negociaciones Internacionales sobre la Agricultura, un foro para la presentación y el examen de posiciones en las negociaciones internacionales sobre la agricultura, con participantes de los sectores privado y público, además de asesorar a la CAMEX.

La Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), empresa comercial del Estado vinculada al MAPA, se encarga de aplicar determinadas políticas agropecuarias así como las políticas de almacenamiento. Generalmente la CONAB no exporta ni importa, pero puede realizar ambas actividades en circunstancias excepcionales, por decisión del MAPA.

Por su parte, en el ámbito **institucional sanitario**, la Secretaría de Protección Agropecuaria (SDA) del MAPA tiene la función de controlar los aspectos sanitarios y fitosanitarios de toda la producción de grano, hortalizas y ganado, incluida la certificación de la inocuidad de los alimentos exportados, así como la inspección de la fabricación, importación y almacenamiento de estos productos y sus insumos. Además, la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria del Brasil (ANVISA), es responsable de administrar los reglamentos concernientes a las medidas sanitarias encaminadas a proteger la salud humana, las cuales se aplican a los alimentos, importados o producidos en el país, y a las medidas sanitarias destinadas a evitar o reducir los riesgos de introducción, establecimiento o propagación de epidemias.

En la presente década se creó el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) con la responsabilidad de las políticas destinadas al desarrollo rural sostenible mediante la reforma agraria y la agricultura familiar. En este sentido, el MDA cumple una función en la seguridad alimentaria a través de la lucha contra la pobreza en el país, principalmente mediante el Programa Hambre Cero¹⁷.

¹⁶ El Sistema Integrado de Comercio Exterior (SISCOMEX) es un sistema informatizado a través del cual se realizan las operaciones de despacho aduanero y de concesión de licencias.

¹⁷ Es un programa social destinado a combatir la pobreza en las esferas de asistencia social, transferencia de ingresos, seguridad alimentaria y erradicación del hambre.

Complementariamente, el Instituto Brasileño de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), dependiente del MDA, se encarga de la aplicación del Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA), a través del cual se proporciona acceso a tierras, se recupera asentamientos existentes, se reglamenta la tenencia de la tierra, y se proporciona educación técnica y asistencia a los productores.

En el **área de negociaciones comerciales**, Brasil promovió el acceso al mercado agrícola principalmente a través del sistema multilateral de comercio y no a través de acuerdos comerciales bilaterales como hicieron otros países latinos. La orientación la realizó a través del G-20, una coalición de negociación integrada por países en desarrollo, entre los que se encuentran la mayoría de los países latinos. La estrategia consistió en hacer frente a las distorsiones y restricciones que afectan al comercio de productos agrícolas basándose en tres pilares: i) reducir, con miras a eliminarlas, las subvenciones a la exportación y otras medidas de fomento de la exportación; ii) reducir los mecanismos internos de respaldo que distorsionan el comercio internacional, e introducir disciplinas adicionales a ese respecto; y iii) mejorar considerablemente el acceso al mercado, en especial para los productos de los países en desarrollo. El Grupo promueve además que el trato especial y diferenciado sea un componente del acuerdo sobre la agricultura, en especial para atender las preocupaciones de las poblaciones rurales en materia de seguridad alimentaria y medios de vida.

En términos del uso de las **normas comerciales**, Brasil fue el primer país en llevar dos disputas comerciales de productos agrícolas al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, una vez vencida la Cláusula de Paz. Una controversia comercial con EUA con respecto a las medidas que consideraba prohibidas y a subvenciones recurribles concedidas a los productores, usuarios y/o exportadores estadounidenses de algodón americano (upland), y otra ante las Comunidades Europeas con respecto a la organización común de los mercados de las CE para el azúcar. Ambas concluyeron satisfactoriamente para Brasil.

Estas decisiones, unidas a las medidas antidumping a las que Brasil recurre activamente y a su esfuerzo por el uso más eficaz de la legislación en materia de política de competencia, muestra la madurez del país en el uso de la legislación comercial disponible.

VI. LAS POLÍTICAS COMERCIALES ADOPTADAS POR LOS PAÍSES DE LA REGIÓN ANTE EL AUMENTO DE PRECIOS DE ALIMENTOS

Las principales políticas comerciales internas y de frontera adoptadas por los gobiernos de América Latina ante la suba de precios de los alimentos, clasificadas según su incidencia sobre la oferta y la demanda, fueron las siguientes:

	Oferta						Demanda	
	De Frontera			Internas			Internas	
	Restricción de Export.	Detracciones a las Export.	Liberalizac. Import.	Subsidios a Insumos	Control de Stock	Control de precios	Reducción IVA u otros impuestos internos	Subsidios a los precios al consumo
México			✓	✓		✓		
República Dominicana				✓				
América Central								
Costa Rica				✓				
El Salvador			✓	✓				
Guatemala			✓	✓				
Honduras			✓	✓	✓	✓		
Nicaragua			✓	✓			✓	✓
Panamá						✓		
América del Sur								
Argentina	✓	✓				✓		
Bolivia	✓		✓	✓		✓		✓
Brasil			✓		✓			
Chile				✓				
Colombia					✓			
Ecuador	✓			✓		✓	✓	✓
Paraguay			✓			✓		
Perú			✓					
Uruguay			✓			✓	✓	
Venezuela							✓	✓

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento de FAO e información de los gobiernos

La mayoría de las políticas comerciales estuvieron concentradas en reducir los precios de los alimentos de modo de asegurar el consumo de la población, en particular la de bajos ingresos. Estas políticas fueron complementadas por políticas de transferencias de ingresos y distribución de alimentos a sectores de la población más vulnerables.

La liberalización de importaciones de determinados productos, sea a través de reducción de aranceles o de la habilitación temporal de importación por el levantamiento de las barreras no arancelarias, fue la política comercial de frontera adoptada por la mayoría de los países, evidenciando así una actitud pro-comercio. No obstante, se muestra que existe un margen de protección relevante en los países latinoamericanos.

La restricción a las exportaciones fue la segunda medida comercial de frontera más utilizada por la región, principalmente por algunos países de América del Sur, con el objetivo de asegurar el abastecimiento interno y reducir los precios internamente. En particular el gobierno argentino adoptó esta medida conjuntamente con detracciones o retenciones a las exportaciones. Desde 1864, Argentina ha utilizado este instrumento con diversos objetivos tales como: recaudación fiscal y

redistribución del ingreso –los que representan el 60% del gasto público en la actualidad (INAI, 2008)–, promoción de la industria procesadora de alimentos, apoyo a la industria, control inflacionario, estabilización de precios internos de las *commodities*, contrarrestar el escalonamiento arancelario o por motivos ambientales al desestimular la producción y exportación de determinados productos perjudiciales para el ecosistema.

A las políticas comerciales mencionadas se sumaron otras, de carácter interno, vinculadas al fomento de la producción agrícola, como subsidios y distribución de insumos, aplicadas principalmente en los países de Centroamérica pero acotadas a pequeños productores dadas las posibilidades reducidas de las tesorerías de estos gobiernos.

La intervención a través de las políticas de control de precios fue adoptada en determinados productos y en países donde la falta de competencia resulta en sobrepuestos o en que los precios no se reducen ante determinadas políticas, como la liberalización de la importación de insumos agrícolas, o medidas del lado de la demanda, como la reducción del impuesto al valor agregado (IVA) u otros impuestos internos. No obstante, las medidas fueron diferentes a las adoptadas en las décadas anteriores cuando se subsidiaba la diferencia entre los precios al productor y al consumidor, siendo el costo asumido por el consumidor o el productor dependiendo del instrumento utilizado. Las compras gubernamentales de productos básicos y a pequeños productores, la formación y liberalización progresiva de reservas públicas y la facilitación de negociaciones público-privadas en las cadenas agroalimentarias para reducir los márgenes de comercialización y las actividades especulativas, son las políticas de control de precios adoptadas en la actualidad.

En particular Brasil, ante el escenario de suba de precios, mantuvo una política consistente con su política aperturista reduciendo los aranceles para algunos productos, ampliando las reservas públicas de tres alimentos básicos (maíz, trigo y arroz), las cuales subasta periódicamente para influir en la formación de precios al consumidor. Asimismo, el gobierno realizó compras públicas a 90.000 agricultores familiares, abasteciendo a grupos poblacionales vulnerables a la inseguridad alimentaria a través del CONAB.

VII. IMPLICANCIAS Y SOSTENIBILIDAD DE LAS POLÍTICAS ADOPTADAS

El diseño y la implementación de las políticas adoptadas fueron realizados ad-hoc con el objetivo de atender una situación excepcional ante la suba pronunciada, y con carácter urgente por la incidencia sobre el precio de los alimentos básicos para la población. Ello llevó a que en la mayor parte de los casos, las consecuencias de largo plazo de las medidas sobre los sistemas productivos locales y el comercio internacional no fueran evaluadas adecuadamente, pudiendo ser inconsistente la medida de corto plazo con los objetivos propuestos de largo plazo.

Del mismo modo, el carácter urgente de la medida para favorecer al consumidor pudo haber interferido en los precios recibidos o en las expectativas de los productores, afectando la producción de alimentos y la inversión, aumentando la dependencia de las importaciones para ciertos países con menor desarrollo agrícola relativo. Esta hipótesis no puede ser aún demostrada pero la teoría así lo indica.

Paralelamente, las fallas de mercado presentes en estos países, caracterizados por mercados oligopólicos que inciden en la transmisión de los efectos de las políticas implementadas, determinó la intervención del Estado. Sin embargo, esta intervención se desarrolló principalmente a través de acuerdos público-privados de carácter temporal y sin reglamentaciones explícitas.

La baja capacidad institucional de administración y de recursos de los Estados para implementar y controlar las políticas públicas así como para contrarrestar la búsqueda de rentas locales, son dificultades adicionales al momento de implementarlas y monitorearlas. En este sentido, la evaluación debería considerar su costo-efectividad en el logro de sus objetivos. Desde el punto de vista de la economía política, dicha evaluación debiera mostrar si los beneficios alcanzaron a quienes se había dirigido. En la medida que los países latinos se caracterizan por una desigual distribución de ingresos y de acceso a oportunidades, las medidas pierden efectividad si los subsidios son capturados por los sectores de mayores ingresos, y su carácter proteccionista genera incentivos para mantenerlos.

Dentro de las medidas implementadas, las políticas liberalizadoras –como la disminución de aranceles– tienen dificultades de mantenimiento en los países en desarrollo como los latinos ya que disminuyen los ingresos fiscales y promueven la competencia. Al respecto se necesitan tanto políticas comerciales internas como de acceso al crédito, sistemas públicos de información de mercado para contrarrestar la asimetría de información, instrumentos de gestión del riesgo y toda aquellas medidas que permitan a las empresas nacionales estar preparadas para la apertura y la competencia ante empresas extranjeras de mayores dimensiones como grupos económicos o multinacionales.

La política de detracción a las exportaciones se aplicó en Argentina en el contexto de suba de precios, básicamente con el objetivo de controlar la inflación y aumentar la recaudación fiscal. Ello generó una situación de conflicto con los actores más afectados (los productores), al disminuir las exportaciones de algunos rubros así como los incentivos de largo plazo para la inversión y el aumento de la producción agrícola. Por otro lado, la medida tuvo escasa efectividad sobre el control de la inflación.

Alternativamente, el objetivo de recaudación fiscal ante el escenario de suba de precios, podría ser alcanzado a través de políticas tributarias progresivas. Desde el punto de vista de la teoría, una política económica con varios objetivos genera problemas de inconsistencia. El mejor instrumento para alcanzar un objetivo particular es una política que afecte directamente la variable objetivo.

Además, desde el punto de vista de los países importadores de alimentos, esta política, así como las restricciones a las exportaciones, reducen la oferta mundial y contribuyen a aumentar la volatilidad de los precios internacionales.

Adicionalmente y como regla general, las restricciones a las exportaciones son prohibidas según las normas internacionales del GATT/OMC. Excepcionalmente pueden ser aplicadas por diversas cuestiones, pero sólo con carácter temporal y bajo el cumplimiento de requisitos estrictos. En las negociaciones de la Ronda de Doha se prevé la eliminación de las restricciones aplicadas actualmente en el plazo de un año a partir de la conclusión de la Ronda y, para las nuevas, se establecerían plazos de vigencia de 12 y 18 meses, según los casos. En cambio las restricciones o detracciones a las exportaciones, en términos generales, son legales según el GATT/OMC. Sin embargo, varios países abogan por su eliminación debido a las distorsiones que generan, como el aumento de la volatilidad de precios o disminución de la disponibilidad de alimentos. Estas tratativas no figuran en la agenda o el mandato de negociación de la Ronda de Doha aunque forman parte del capítulo “Otros temas”.

Las políticas económicas que atiendan exclusivamente las necesidades nacionales, como las restricciones y detracciones a las exportaciones, al causar dificultades de abastecimientos de alimentos en otros países y distorsionar el mercado de alimentos, aumentan las tensiones entre países, debilitando aún más los procesos latinoamericanos de integración regional como el MERCOSUR, la CAN y el MCCA.

VIII. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES SOBRE LA REGIÓN

El contexto internacional de los últimos tres años, con variaciones relativas de precios financieros, energéticos, agrícolas en general y alimentos en particular, condujo a una crisis de precios con consecuencias en el abastecimiento de alimentos, evidenciando además la integración existente entre los tres mercados (financiero, energético y agrícola).

La persistencia de los determinantes de demanda y oferta de largo plazo prevé un escenario de sostenibilidad del alza de precios a pesar de la reversión ocurrida en el segundo semestre de 2008. En la medida que la producción agrícola es más sensible al alza que a la baja de precios no se avizoran disminuciones pronunciadas en la producción agrícola.

Esta situación, sumada a las ventajas relativas y al potencial agrícola de la región latinoamericana, permite prever que gran parte del aumento de las necesidades mundiales de alimentos pueda ser cubierta por una producción adicional proveniente de la región, con Brasil como uno de los países con mayor potencial de abastecimiento.

Existe una controversia en la literatura económica en cuanto a la tendencia de los precios de los alimentos en relación a otros precios como los industriales. No obstante, más allá de la controversia sería limitado medir el bienestar estrictamente en términos de precios relativos, siendo conveniente evaluarlo en términos del poder adquisitivo del valor de las exportaciones respecto de las importaciones, considerando que la caída de los precios puede ser mitigada por el crecimiento de la productividad.

La volatilidad de precios es una característica estructural de los precios de alimentos pero menor al resto de los precios, en particular financieros y energéticos.

América Latina es una región proveedora de alimentos que comenzó un período de apertura comercial a finales de la década de los ochenta. Brasil fue uno de los países que realizó una mayor apertura relativa en la región a través de la liberalización comercial y la desregulación de algunos sectores productivos para los cuales la intervención estatal en la producción, industrialización y comercialización, fue históricamente muy significativa. La apertura se realizó conjuntamente con fuertes Planes de Estabilización dados los antecedentes inflacionarios de Brasil. La liberalización comercial se inició en 1988 a través de disposiciones que involucraron medidas de fronteras (arancelarias y no arancelarias), de comercio interno así como un fuerte apoyo al sistema multilateral de comercio para el disciplinamiento de los subsidios agrícolas, mayor acceso a mercado y fortalecimiento de las normas de comercio internacional.

El tratamiento de la agricultura familiar ha sido una política de Estado a través de programas especiales, dado que tiene una participación importante no solo en la agricultura dirigida al mercado interno sino también en la orientada al mercado internacional. Los logros alcanzados en términos de productividad y de producción de la agricultura familiar demuestran que las políticas aplicadas permitieron incorporar a los productores al mercado en el proceso de apertura comercial.

El resultado global de este proceso se ha reflejado en el incremento en los niveles de producción en toda la producción agrícola (cereales, oleaginosas y carnes) comparativamente a nivel internacional, ubicándose Brasil como el primer exportador mundial de café, azúcar, tabaco, soja, jugo de naranja y carne vacuna.

No obstante, América Latina como región productora y exportadora neta de alimentos, no tiene políticas comerciales (internas, de frontera y externas) consistentes ni internacionalización consolidada. Ello se demuestra en que el escenario de altos precios de alimentos fue tratado como un problema más que como una oportunidad. No obstante y a diferencia del pasado, la posición ofensiva agrícola de la región en los foros de negociación de la OMC y la liberalización comercial progresiva ha sido la política dominante.

Más allá de las políticas implementadas por los países latinoamericanos, las decisiones y opciones de la región dependen de las políticas adoptadas por los países desarrollados en cuanto a mayor acceso a mercado, eliminación de exportaciones subsidiadas, apoyos domésticos menos distorsivos del comercio mundial y la promoción de reglas del comercio justas y transparentes.

El disciplinamiento de las políticas proteccionistas de los países desarrolladas, tratado en las negociaciones de la OMC, coadyuvaría a mitigar el impacto de los altos precios de los alimentos en la medida que se reducirían los aranceles así como otras distorsiones al comercio que obstaculizan la producción de alimentos y las inversiones en la agricultura en los países en desarrollo. El resultado de un mercado internacional con menores distorsiones no solo incrementaría el comercio sino que permitiría un ajuste más rápido y eficiente ante los cambios de oferta y demanda de alimentos; un mejor aprovechamiento de las ventajas competitivas; e incentivos para promover y sostener políticas comerciales consistentes ante escenarios de apertura de mercados y mayor comercio.

BIBLIOGRAFÍA

Alfaro Daniela, 2007, Coaliciones entre los países latinoamericanos y del Caribe en las relaciones multilaterales del comercio agrícola, FCEA-Universidad de la República, Uruguay.

Bleaney, Michael and David Greenaway, 1993, Long-Run Trends in the Relative Price of Primary Commodities and in the Terms of Trade of Developing Countries, Oxford Economic Papers 45, Oxford University Press.

Pérez del Castillo Carlos, 2005, La Agricultura de las Américas frente a la Agenda de Doha para el Desarrollo, IICA.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2007, Situación Económica en América Latina.

Food and Agricultural Organization (FAO), 2008, Oficina regional para ALC. Políticas Públicas y la nueva situación en los precios internacionales de los alimentos.

FAO, 2008, Demanda creciente de productos agrícolas y aumento de los precios de los productos básicos.

FAO, 2000, Land resource potential and constraints at regional and country levels.

Giordano Delgado Nelson, 2008, Liberalização Comercial e Agricultura Familiar NO Brasil. A experiencia das décadas de 1980 e 1990, documento de discussao nº 25, GDA.

Grilli, E. y Yang, Ch, 1988, "Primary Commodity Prices" Manufactures Good Prices and the terms of trade of developing countries" World Bank Economic Review 1988. Vol 2. N ° 1.

International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2007, The World Food Situation, New driving forces and required Actions.

IFPRI, 2007, Taking Action for the World's Poor and Hungry People.

Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI), 2008, Limitaciones a las exportaciones en el derecho Internacional público: aportes para un debate. Argentina.

International Monetary Fund (IMF), 2008, Food and Fuel Prices, recent developments, macroeconomic impacts, policy responses.

Krugman P. y Obstfeld M., 2009, International Economics Theory and Policy (8th edition).

Organización Mundial del COMERCIO (OMC), Examen de las Políticas Comerciales de Brasil, 2004, Informe de la Secretaría WT/TPR/S/140.

Ritson Christopher, 1988, Agricultural Economics, Principles and Policy, Londres.

World Bank, 2008, Rising Global Food Prices, the WB's Latin America and Caribbean region position paper.

World Bank, 2008, Rising Food Prices: Policy Options and World Bank response.