

La conspiración del silencio: antiguas y nuevas tendencias en los productos primarios *

DUNCAN GREEN¹

Director de investigación Oxfam Gran Bretaña

En el tema de los productos primarios se da una especie de conspiración del silencio. No existen soluciones simples. Muchos de los remedios que se introdujeron en el pasado –especialmente los acuerdos sobre productos primarios– han fracasado y no queremos repetir estas experiencias. Aún así, no hay justificación para la indiferencia que reina actualmente ².

* Traducción: Cristina Lanzetta.

1. Reconocimientos: las siguientes personas hicieron valiosos comentarios y recomendaciones sobre este artículo. Samuel Asfaha, Constantino Casas-Buenas, Ian Gillson, Maryanne Grieg-Gran y Bill Vorley. La versión final se enriqueció también con la discusión de la versión preliminar que tuvo lugar en el Diálogo Estratégico sobre Productos Primarios, Comercio, Pobreza, y Desarrollo Sustentable en julio del 2005, organizada por el ICTSD y el IIED. La responsabilidad del contenido final de este trabajo es exclusiva del autor.
2. Discurso del Presidente Jacques Chirac en la Vigésimo Segunda Cumbre de Jefes de Estado de África y Francia. París, febrero de 2003.

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento explora cinco enfoques principales sobre el tema de los productos primarios:

1. **La corriente convencional:** incluye temas macro como las negociaciones agrícolas al interior de la Organización Mundial del Comercio, los esquemas de compensación y ayuda. También comprende estrategias micro como la diversificación, y el manejo del riesgo de precio con base en el mercado.
2. **Productos básicos sustentables:** un mejor manejo ambiental, Comercio Justo, productos orgánicos y responsabilidad social corporativa.
3. **Coordinación nacional:** Juntas de Comercialización estatales, organizaciones de productores, mayor atención a la calidad y a la diferenciación del producto.
4. **Coordinación internacional:** administración de la oferta y armonización de estándares.
5. **Poder de mercado:** ley de competencia nacional e internacional, mayor monitoreo y transparencia.

El problema: con frecuencia se describe el 'problema de los productos primarios' como una combinación de términos de intercambio decrecientes y volatilidad de precios. Más recientemente se ha venido discutiendo el tema del poder de mercado en las cadenas de oferta de los productos primarios, pues se sostiene que esta falla de mercado está deteriorando los precios, especialmente los que reciben los productores.

Existe evidencia de que la historia de los productos primarios comenzó a cambiar a mediados de los años ochenta; en las décadas anteriores los precios mostraban grandes fluctuaciones y una tendencia fuertemente decreciente. Desde ese momento, tanto las fluctuaciones como la tendencia se han estabilizado considerablemente. Más aún, desde el año 2001 los precios se han recuperado bastante con respecto a los bajos niveles que registraron en la década de los noventa, buena parte en respuesta del auge de demanda

en China. Sin embargo, las burbujas de precios y los auges invariablemente, van acompañados de predicciones de que esta vez las cosas serán diferentes y de que los buenos precios no cederán jamás. Sin embargo, la historia sugiere que es recomendable guardar prudencia.

Todos los países que producen bienes primarios enfrentan estos problemas, aunque estos son más serios para los países en desarrollo que dependen de los bienes agrícolas primarios y de sus exportaciones, y para los especializados en la producción de uno o dos de estos productos. Con el tiempo, algunos países en desarrollo han tenido éxito diversificado en sectores de productos primarios más dinámicos o en sectores diferentes al agrícola. Pero, de hecho, la participación de estos productos primarios en los ingresos por exportaciones agrícolas de los países menos desarrollados aumentó durante los últimos cuarenta años de 59% a 72%. Entonces, la categoría de los países en desarrollo, que dependen de los bienes agrícolas primarios, puede verse como un grupo residual de países que fracasaron en la tarea de encontrar una salida a su dependencia de los bienes primarios mediante la aplicación de las recomendaciones tradicionales de política.

Esta dependencia es exacerbada por las dificultades que enfrentan los países menos desarrollados para capturar una tajada más grande del valor agregado que genera el comercio de sus productos primarios. La volatilidad de precios produce incertidumbre en sus ingresos de moneda extranjera, lo cual, a su vez, deteriora la sostenibilidad de la deuda. De hecho, más de la mitad de los ingresos por exportaciones de mercancías en 37 de los 42 Países Pobres Altamente Endeudados, proviene de bienes primarios.

En muchos países en desarrollo, dependientes de los productos primarios, los productores y trabajadores directamente afectados por las exportaciones de productos primarios hacen parte de la población más pobre. Por ejemplo, el cacao es la fuente de ingresos de 14 millones de trabajadores rurales de grandes plantaciones y de 2,5 millones de pequeños productores. El café, por su parte, genera ingresos para 25 millones de productores.

La intensificación de la producción de los productos primarios puede contribuir a aumentar la erosión del suelo, a agotar la ya reducida biodiversidad, a aumentar la polución y desviar las ya escasas fuentes de agua. A escala global, hay preocupación sobre el empleo de los combustibles fósiles (v.g. en fertilizantes) y el impacto de los usos intensivos del suelo sobre el cambio climático.

ENFOQUES CONVENCIONALES

Al interior del paradigma convencional, la dependencia en los productos primarios se ve como un problema, especialmente para los países catalogados como no competitivos. La solución consiste generalmente en la diversificación ya sea horizontal, hacia otros productos preferiblemente no agrícolas, o vertical, involucrándose en actividades de mayor valor agregado de la cadena de oferta. El mejoramiento de la productividad y de la calidad, en el corto plazo, se percibe como una vía para financiar la diversificación.

La naturaleza del debate varía mucho dependiendo de si se trata de los 'bienes primarios que compiten', producidos en países desarrollados y en países en desarrollo, como por ejemplo el algodón, el azúcar y el arroz, y los que no compiten, bienes primarios tropicales como el café y el cacao.

Para los productos primarios que compiten, la discusión crucial es la ronda de Doha de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio y, en mayor grado, las negociaciones regionales de comercio. En este caso, los factores que se consideran centrales para aumentar la porción de los ingresos que llegan a manos de los países en desarrollo dependientes de productos agrícolas primarios incluyen los subsidios de los países del Norte y el acceso a los mercados del Norte y del Sur.

La idea que goza de aceptación general al interior de las organizaciones convencionales, como el Banco Mundial y de los gobiernos del Norte, con tendencias económicas más liberales, afirma que la intervención de los gobiernos del Norte, por conducto de una combinación de sub-

sidios y restricciones para el acceso al mercado, ha roto el orden natural del desarrollo económico. Aunque los países desarrollados deberían salirse de las actividades agrícolas y dedicarse a la industria manufacturera y a los servicios, dejando que los países pobres se beneficien de su ventaja comparativa en los recursos naturales, de hecho ha ocurrido lo contrario. Los subsidios de los países del Norte también se han atacado por su impacto ambiental.

Otro tema que ha adquirido una importancia creciente es el de los regímenes de preferencias y la erosión que han sufrido por cuenta de la liberalización multilateral. Al interior de la Organización Mundial del Comercio, los negociadores del Norte están preocupados porque la erosión de las preferencias está llevando, a que un grupo de países productores de bienes agrícolas primarios asuma una posición de bloqueo de las negociaciones porque les es más benéfico defender sus márgenes de preferencia y evitar que se profundice la liberalización multilateral, que contribuir a un feliz término de la ronda de Doha. Estos temores están fortaleciendo el interés por aumentar los flujos financieros hacia los países en desarrollo dependientes de los productos agrícolas primarios que actualmente gozan de preferencias arancelarias, para compensarlos por la erosión de las mismas.

En comparación con los debates que tienen lugar al interior de la Organización Mundial del Comercio sobre los productos primarios competitivos, la discusión de la política convencional sobre los productos primarios tropicales es un tanto obsoleta y consiste principalmente en condenar las políticas anteriores. Ideas como la administración de la oferta, exhortar a la diversificación, e intentar, sin éxito, suavizar la volatilidad de los precios con mecanismos de cobertura basados en el mercado.

PRODUCTOS PRIMARIOS SUSTENTABLES

Las organizaciones no gubernamentales ambientalistas y promotoras del desarrollo, y otras instituciones interesadas en el impacto social y ambiental de la producción de bienes primarios

se han enfocado en versiones progresistas de los métodos de producción. Aunque esquemas como el Comercio Justo siguen representando sólo una pequeña porción del comercio mundial (actualmente supera los US\$500 millones por año), están creciendo rápidamente. El Comercio Justo y otros enfoques similares utilizan una variedad de esquemas de etiquetas para entregar a los productores pobres las primas que pagan los consumidores con conciencia social; otra parte de estas primas se destina a apoyar las buenas prácticas ambientales.

Por su parte, algunas corporaciones están introduciendo iniciativas sociales y ambientales que se niegan a presionar por mayores volúmenes de producción y que tampoco aceptan la amenaza de que decaigan los estándares de calidad. No es claro que los esquemas de etiquetas, tanto en los nichos de mercado como en los mercados masivos, puedan beneficiar a los pequeños productores, ya que los grandes supermercados han comenzado a ofrecer productos orgánicos y sus requisitos de escala de producción y de seguimiento del producto se salen de las posibilidades de los pequeños productores.

COORDINACIÓN NACIONAL: EL ESTADO Y LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES

Los programas de ajuste estructural de los años ochentas y noventas en los países en desarrollo desmembraron muchas estructuras de coordinación y apoyo lideradas por el Estado, con la abolición de las Juntas de Comercialización oficiales, recortes en las fuentes de financiamiento y drásticas reducciones en los programas de asistencia técnica.

La experiencia de las Juntas de Comercialización fue variada. A finales de los años setenta y principios de los ochenta los gobiernos las usaron para gravar a la agricultura y deprimir los precios de los alimentos en favor de las poblaciones de alta prioridad de las ciudades. Si los precios administrados se fijaban en niveles demasiado bajos, los agricultores salían estafados; pero si los fijaban muy altos ponían en dificultades

financieras a las Juntas de Comercialización. La existencia de estas juntas desincentivaba las mejoras en calidad. Además, estas instituciones sufrían de ineficiencia y de un comportamiento de captura de rentas, incluyendo la corrupción.

A pesar de todo esto, algunos argumentan que en varios países africanos las Juntas de Comercialización jugaron un papel vital en el desarrollo de las exportaciones de productos agrícolas y su desmantelamiento se ha criticado mucho. Aparte de su papel como fijadoras de precios, las Juntas de Comercialización prestaban otros servicios como extensión agrícola, infraestructura rural, provisión de insumos, distribución de productos y crédito. Después de su abolición, los productores agrícolas quedaron atomizados y debilitados, presa fácil de otras secciones de la cadena de valor como los intermediarios y minoristas. Buena parte del debate actual gira alrededor de revivir el rol del Estado. Un examen detallado del papel que juegan las organizaciones de productores podría generar nuevas para mejorar los resultados obtenidos por los pequeños agricultores y los trabajadores rurales pobres, especialmente en un contexto de post-liberalización en el cual es muy probable que el rol del Estado continúe restringido.

Se debate sobre qué tan deseable o factible es regresar a las Juntas de Comercialización oficiales. El reto es cómo asegurar que el Estado no replique los errores que cometió en el pasado, pero que ofrezca a los productores herramientas para que puedan relacionarse con el mercado en términos más benéficos. El manejo de la oferta nacional puede tener futuro en algunos países y sectores. En otros países productores pueden ser más efectivas las intervenciones que aumenten la competitividad y el poder de negociación de los pequeños productores en el plano nacional.

COORDINACIÓN INTERNACIONAL Y ADMINISTRACIÓN DE LA OFERTA

Desde el derrumbe de los Acuerdos Internacionales de Productos Primarios, uno de los debates más polarizados giró alrededor del tema de la administración de la oferta internacional. Para

algunos éste es un primer paso esencial en el ataque de la crisis de los productos primarios. Para otros, esta estrategia, además de políticamente imposible, es una distracción de asuntos más importantes como el poder de mercado y la organización de los productores.

Se han mencionado varias causas para el fracaso de la última generación de acuerdos de productos primarios.

Algunos creen que este colapso refleja las dificultades relacionadas con los intentos de limitar la producción en épocas en que la productividad y la oferta aumentan. También se ha hablado de la falta de un mecanismo para forzar el cumplimiento de los compromisos adquiridos bajo los acuerdos y del problema del *polizón*. En el caso de los productos primarios que compiten, como el azúcar, los acuerdos se vieron debilitados por las políticas a nivel de finca.

Lo que sí es claro, es que a pesar de sus fallas, los Acuerdos Internacionales de Productos Primarios tuvieron un impacto benéfico sobre el nivel y la volatilidad de los precios. En el caso del café, el acuerdo logró estabilizarlos y aumentarlos de manera persistente entre un 24% y 30% con respecto a los que hubieran prevalecido sin dicha intervención. Por este motivo, en los años recientes se ha visto renacer el interés en los esquemas de manejo de la oferta internacional. No obstante, los críticos de esta política afirman que está condenada al fracaso porque los países consumidores no van a participar y que a escala nacional los programas de ajuste estructural han destruido los mecanismos de coordinación del mercado que se necesitan para forzar los mecanismos de control de la oferta.

PODER DE MERCADO

Los productos agrícolas están ligados al consumidor final por las llamadas cadenas globales de valor. Al igual que todos los productores agrícolas, los países en desarrollo dependientes de los productos agrícolas primarios capturan una proporción cada vez menor del valor generado en sus mercados en relación con los intermediarios,

procesadores, distribuidores mayoristas y minoristas.

Además, la eliminación de las Juntas de Comercialización redujeron aún más la posibilidad de los agricultores de aumentar su participación en los ingresos de la cadena de valor, al eliminar a un intermediario útil por su capacidad potencial de aumentar el poder de negociación de los agricultores en relación con los grandes compradores corporativos, en tanto que los mercados internacionales de productos primarios están cada vez más concentrados.

La concentración ha creado dos formas diferentes de cadena de valor. En las cadenas de valor manejadas por los compradores, como aquellas de las hortalizas o de los cafés especiales, los minoristas dominan y demandan una combinación de alta calidad, estándares y diferenciación del producto.

En contraste, en los productos a granel existen las cadenas de oferta dominadas por los intermediarios y en las que el principal impacto de la concentración es la reducción de los precios al productor.

Las cadenas de valor han desplazado el equilibrio de poderes en contra de los pequeños agricultores.

Los beneficiados son los grandes agricultores, adinerados, con costos bajos y tecnología adecuada que les permiten satisfacer los dinámicos requisitos de volumen, estándares y nuevos desarrollos de producto. Más aún, la concentración no es sólo un fenómeno de los países desarrollados.

Los supermercados se están expandiendo rápidamente en los países en desarrollo. En consecuencia, los pequeños agricultores que producen para el mercado doméstico enfrentan las mismas barreras a la entrada que en el mercado exportador.

Se han propuesto una serie de medidas para contribuir a reducir la concentración de mercado. Éstas incluyen el fortalecimiento de la ley de competencia nacional e internacionalmente. En lo internacional, muchas organizaciones no gubernamentales y países en desarrollo sienten que

la Organización Internacional del Comercio no es lugar apropiado para albergar las reglas sobre competencia. La ley de competencia nacional podría atacar algunos de estos temas, pero sólo si cambia su enfoque actual en el bienestar del consumidor y en los precios minoristas (v.g. monopolio/oligopolio) y se concentra en los precios al productor y en los precios de venta de la cosecha (monopsonio/oligopsonio).

Un enfoque menos ambicioso plantea, por ejemplo, mejorar el monitoreo y la transparencia vía, por ejemplo, de revivir el extinto Centro de Corporaciones Transnacionales de las Naciones Unidas. Las normas actuales de la Organización Mundial del Comercio exigen que los gobiernos llenen cuestionarios sobre todas las empresas comerciales del Estado que operan en su país. Este enfoque podría expandirse para cubrir las compañías dominantes en el mercado.

CONCLUSIONES

Es inevitable que estos enfoques tengan aspectos que se superponen, pero ofrecen un punto de partida útil para discutir las posibles medidas y orientar el tema de los 'bienes primarios'. La siguiente etapa de refinamiento, que desarrollamos en este trabajo, consiste en el análisis comparativo para las principales sub-categorías de bienes primarios, tales como cereales, productos primarios tropicales y perecederos. Para quienes están interesados en aumentar la atención internacional que se le presta a este tema, sería importante clarificar cuáles de los elementos de la agenda de los enfoques no tradicionales coinciden con los planeamientos del enfoque convencional y cuáles van en contra. En el ámbito internacional, los últimos tienen más probabilidad de prosperar. Algunas ideas sobre este tema se encuentran en el Cuadro 4.

INTRODUCCIÓN

Este artículo resume los principales aspectos de la crisis que afecta a los bienes agrícolas primarios, tanto a los que compiten con la agricultura del norte (v.g. azúcar, maíz) como los que no compiten, como el café y el té, conocidos como los productos primarios tropicales.

El siguiente paso consiste en examinar y comparar los principales enfoques que existen al interior del enfoque convencional y en un rango más amplio de pensadores interesados en el tema. Los planteamientos formulados se agrupan en cinco enfoques principales:

1. **El enfoque convencional:** incluye temas macro como las negociaciones agrícolas de la Organización Mundial del Comercio, y los esquemas de compensación y ayuda. También incluye estrategias micro como la diversificación y el manejo del riesgo de precio basado en el mercado.
2. **Productos básicos sustentables:** un mejor manejo ambiental, el Comercio Justo, los productos orgánicos y la responsabilidad social corporativa.
3. **Coordinación nacional:** las Juntas de Comercialización estatales, las organizaciones de productores, mayor atención a la calidad y a la diferenciación del producto.
4. **Coordinación internacional:** la administración de la oferta y la armonización de estándares.
5. **Poder de mercado:** la ley de competencia nacional e internacional, mayor monitoreo y transparencia.

En una sección final se compara el impacto y la viabilidad de estos enfoques y se discute el grado de complementariedad que existe entre ellos. Este artículo se basa en un trabajo anterior realizado para el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, y fue escrito con Ian Gillson, Steve Wiggins y Nilah Pandian (Gillson, Green et al., 2004).

EL PROBLEMA

El 'problema de los productos primarios' se describe con frecuencia como una combinación de términos de intercambio decrecientes (precios de los productos primarios que aumentan menos rápidamente que los de las manufacturas) y volatilidad de precios. Por lo tanto, los productores enfrentan un problema dual de bajos retornos y alto riesgo (Page y Hewitt, 2001). Más recientemente, se empezó a discutir un tercer elemento, la concentración corporativa en las cadenas de oferta de los productos primarios, a las que se le acusa de presionar hacia abajo los precios y, además, de reducir la participación de los productores en el precio de las exportaciones (Gibbon, 2004).

Precios decrecientes en el largo plazo

Trabajos analíticos (v.g. Prebisch, 1950; Singer, 1950) concluyeron que en el largo plazo el precio de los productos primarios declina en relación con el de las manufacturas. La validez de esta hipótesis se ha probado muchas veces (e.g. Spraos, 1983; Bloch y Sapsford, 2000). A lo largo de las cuatro décadas pasadas, los precios reales de los productos agrícolas básicos cayeron a razón de 2% por año. Si los precios de los diez productos agrícolas primarios más importantes (en términos del valor de sus exportaciones) exportados por los países en desarrollo, hubieran aumentado con la inflación desde 1980, estos exportadores hubieran recibido cerca de US\$112 billones más en el año 2002 de lo que en realidad recibieron. Esto es más del doble de la ayuda total que se distribuye en el mundo (FAO, 2004).

El análisis teórico sugiere que los precios de los productos agrícolas básicos caen en relación con otros porque su demanda es relativamente inelástica y por la falta de diferenciación entre productores, lo que significa que los mercados son competitivos. Más aún, es probable que el descenso de los precios de los productos agrícolas primarios continúe. En el lado de la oferta, las mejoras tecnológicas, la creciente competen-

cia, la reducida protección de los mercados y la devaluación de algunas monedas nacionales (v.g. el franco CFA) de países productores de bienes agrícolas primarios que implementaron programas de ajuste estructural, han contribuido a aumentar significativamente la producción. Por el lado de la demanda, entre los factores que se espera sigan deprimiendo su crecimiento se encuentran el desarrollo de sustitutos sintéticos para los insumos intermedios y para los bienes de consumo final, que desplazan aún más a los bienes agrícolas primarios, y el lento crecimiento de la población.

Los precios varían entre los distintos bienes primarios. Naciones Unidas dice que 'las mayores tasas de descenso en los precios se observan en los dos grupos de productos en los que los países en desarrollo tienen las mayores participaciones en las exportaciones mundiales, a saber, las bebidas tropicales y los aceites vegetales y granos oleaginosos' (UN, 2000). Sin embargo, mientras que el crecimiento relativo de la demanda global de los productos agrícolas primarios tradicionales, como el café, se ha debilitado, la de algunos productos agrícolas ha crecido. Estos nuevos productos dinámicos incluyen frutas, verduras, pescado y productos lácteos. Las diferencias en el crecimiento de la demanda de los distintos productos reflejan en parte cambios en los hábitos de los consumidores (UN, 2002).

Volatilidad de precios

Además del descenso de largo plazo, los precios de muchos bienes agrícolas primarios muestran un alto grado de volatilidad causado, principalmente, por los rezagos de tiempo comprendidos entre las decisiones de producción y la entrega del producto al mercado, la respuesta retrasada e inapropiada de los productores a las señales del mercado, la oferta inelástica y los choques naturales. El característico comportamiento cíclico de los precios de los productos primarios toma la forma de 'pisos planos interrumpidos por ocasionales picos agudos' (Gilbert, 1999) i.e.

períodos de precios bajos que perduran por más tiempo que los auges de precios.

¿Es permanente la crisis de los productos primarios?

Hay evidencia de que la visión tradicional de los productos primarios como de un callejón sin salida del desarrollo, puede estar cambiando. En primer lugar, parece que a mediados de los años ochentas se presentó un punto de quiebre. Antes, los precios fluctuaban ampliamente y la tendencia general era de un decrecimiento rápido. A partir de ese momento, tanto las fluctuaciones como la tendencia se han aplanando considerablemente. Este cambio se explica por una disminución en la velocidad de aumento de los precios de los bienes manufacturados (debido a la creciente importancia de los países en desarrollo en la industria manufacturera, lo cual ha tendido a deprimir estos precios) (FAO, 2004). Para algunos autores, esto ha cambiado la lógica del desarrollo, al ampliar las posibilidades de encontrar un camino para el desarrollo al interior de los bienes primarios, en vez de la opción tradicional de salirse de este sector y dedicarse a las manufacturas o a los servicios (Kaplinsky, 2003). Sin embargo, este hallazgo es cuestionado por la UNCTAD, que no ve evidencia de un punto de quiebre significativo³.

Más aún, desde el año 2001, los precios se han recuperado fuertemente con respecto a los bajos niveles que tuvieron en los años noventas, debido en parte al auge de demanda en China y en otros países en desarrollo que presentan un rápido crecimiento económico. Hay opiniones encontradas con respecto a si se trata sólo de otro auge de precios o si hace parte de un 'super ciclo' extendido – un largo período de precios altos que desafía las normas de auge y crisis (Financial Times, 2005). Más aún, la recuperación ha sido mucho más fuerte en unos productos primarios que en otros. Entre los años 2000 y 2004, por ejemplo, los cereales mostraron un aumento relativamente uniforme, en el rango de 20% a 30%, mientras que en los productos pri-

3. Mehmet Arda, comunicación personal, junio de 2005.

marios tropicales el movimiento de los precios varió desde un incremento del 70% en los precios del aceite de palma y del cacao, a una disminución en los precios del azúcar, el café y el té (aunque estos tres se estaban recuperando de depresiones de principios de la década) (véase el Anexo 1).

Sin embargo, debe recordarse que las burbujas y los auges de precios, invariablemente están acompañados por predicciones que esta vez las cosas serán diferentes y que los buenos tiempos perdurarán para siempre. La historia sugiere que es mejor ser prudentes. Una razón para ser cautelosos es el amenazante impacto de la nanotecnología, que da lugar a nuevas generaciones de productos que sustituyen los productos primarios tradicionales como algodón o aceite (ETC, 2004). Por otra parte, es probable que el cambio climático reduzca la productividad de los productos primarios y aumente los precios.

El impacto de la reducción de los precios de los productos agrícolas primarios sobre los países en desarrollo

Estos problemas los enfrentan todos los países que producen bienes primarios, pero son más serios para aquellos países en desarrollo que dependen de los productos agrícolas primarios. Estos países se definen por ser los más dependientes de las exportaciones de bienes agrícolas primarios y se especializan en la producción de uno o pocos de ellos (Dehn, 2000).

Con el tiempo, los países en desarrollo más exitosos han diversificado hacia sectores más dinámicos que los productos primarios o por fuera de la agricultura. Los países en desarrollo mejor equipados han pasado a áreas más dinámicas, tanto al interior de la agricultura como por fuera de ella, dejando atrás a los países menos desarrollados.

Los países diferentes a los menos desarrollados redujeron su dependencia en las exportaciones de bebidas tropicales y materias primas en el total de exportaciones agrícolas de más de 55% a principios de los años sesenta a cerca de 30% en el período 1999 – 2001. Por el contrario, en los países menos desarrollados esta participación

pasó del 59% al 72% en el mismo período (FAO, 2004).

Esta dependencia la exacerban las dificultades que tienen los países menos desarrollados y otros en capturar una mayor porción del valor agregado de los productos primarios que exportan. Debido a la combinación de falta de infraestructura, distancia a los mercados, ausencia de tecnología, aumento de los aranceles y falta relativa de poder en cadenas globales de valor dominadas por los compradores, sólo unos pocos países pobres han podido procesar sus propios productos primarios en vez de exportar sus productos a precios bajos para que se conviertan en bienes de alto valor en los países desarrollados.

La incertidumbre sobre los ingresos en moneda extranjera, combinada con la falta de acceso al crédito, el cual podría suavizar las fluctuaciones en el ingreso, hace que para muchos gobiernos sea muy difícil efectuar una planeación del gasto a largo plazo. Por tanto, la sostenibilidad de la deuda se vuelve un asunto muy importante. Caídas súbitas en los precios pueden poner en peligro la posibilidad de los Países Pobres Altamente Endeudados de responder por sus deudas. Más de la mitad de los ingresos por exportaciones de mercancías en 37 de los 42 Países Pobres Altamente Endeudados, proviene de productos primarios (FAO, 2004). Si los precios caen después de que se ha pactado el nivel requerido del alivio de deuda, para el momento en que el país complete el proceso este será insuficiente (DTI, 2004).

Grado de dependencia en los productos agrícolas primarios

Los efectos de la tendencia decreciente y la volatilidad de los precios de los productos agrícolas primarios son mayores cuando un país se mantiene particularmente dependiente en las exportaciones de estos productos. Esto es principalmente un problema de los pequeños países en desarrollo que no han encontrado la manera de diversificar su producción debido a obstáculos políticos, económicos o empresariales. La categoría de los países en desarrollo dependientes

de los productos agrícolas primarios es, en parte, un grupo residual de países que no han encontrado la salida a la dependencia de los productos primarios a través de las recomendaciones de política convencionales. Muchos de estos países son menos desarrollados y/o son países de África, el Caribe y el Pacífico, asociados a la Unión Europea. Más de la mitad de las exportaciones de casi todos los países de África Subsahariana corresponden a productos primarios (incluyendo no agrícolas), y algunos de ellos dependen de las ventas externas de uno, dos o tres productos (véase el Anexo 2).

Impacto social y ambiental

El Presidente Chirac ha dudado de la efectividad de los esfuerzos para atacar el vínculo entre la dependencia en los bienes agrícolas primarios y la pobreza extrema, tildándolo de la 'conspiración del silencio', y describiéndolo como 'el pecado capital de la omisión' de los esfuerzos internacionales por reducir la pobreza (UNCTAD, 2004a). Implementar estas estrategias, puede no requerir grandes recursos financieros por parte de los gobiernos, pero sí se necesita la suficiente capacidad técnica y voluntad política, condiciones que han sido un impedimento en el pasado. La UNCTAD (2003b) ha hecho un llamado para que se aumente el apoyo por parte de los países donantes para la construcción de esa capacidad.

En muchos países en desarrollo dependientes de los productos agrícolas primarios, los productores y trabajadores directamente afectados por las exportaciones de productos agrícolas primarios están entre los más pobres de la población. Por ejemplo, el cacao es la fuente de ingresos de 14 millones de trabajadores rurales de grandes plantaciones y de 2,5 millones de pequeños productores. El café, por su parte, genera el ingreso de 25 millones de productores. Las reducciones o fluctuaciones de los precios hacen aún más difíciles los esfuerzos por reducir la pobreza. Las organizaciones no gubernamentales afirman que la presión hacia la baja en los precios

de algunos productos básicos como el banano, el aceite de palma y el té ha causado un deterioro de los salarios y de las condiciones de trabajo en las plantaciones, que se ha manifestado en el aumento del trabajo ocasional, del trabajo infantil y de las cargas de trabajo, y en la reducción de beneficios como los aportes para servicios de salud, educación y vivienda. Sindicatos internacionales como la Unión Internacional de Trabajadores de la Salud (IUF) señalan que el 40% de la fuerza de trabajo agrícola a nivel global es trabajo asalariado, y a pesar de esto los debates sobre productos primarios aún no se interesan mayor cosa por sus condiciones⁴.

Sin embargo, de acuerdo con Gibbon (2004), son los pequeños productores los más golpeados por la combinación de precios bajos y volátiles. Por lo tanto, han sido tenidos en cuenta por los cambios introducidos desde los años ochenta por los programas de ajuste estructural.

Desde el advenimiento de los programas de ajuste estructural, los productores de bienes básicos agrícolas a gran escala se ha defendido mucho mejor que los pequeños productores, en parte porque las propiedades grandes disfrutaban de economías de escala, y en parte por la evaporación de muchas de las ventajas comparativas que alguna vez tenían los pequeños productores – como que las convenciones de calidad recompensaban la labranza manual de la tierra, los cultivos intercalados y la posibilidad de ejercer un control detallado sobre el trabajo. Al mismo tiempo, como los países con sistemas basados en pequeños productores son más pobres y menos diversificados económicamente, han estado mucho más expuestos a las crisis económicas que los que tienen su producción basada en grandes propiedades.

Está candente la discusión sobre la importancia relativa de los consumidores y productores en el impacto social de la crisis de los productos primarios y las distintas respuestas a la misma.

4. Sue Longley, UIF, comunicación personal, junio de 2005.

Algunos defensores de los incrementos en precios ignoran por completo el impacto sobre los consumidores, mientras que los partidarios más extremos de la liberalización parecen igualmente despreocupados por el impacto sobre los productores. En realidad, muchos de los pobres de las zonas rurales son consumidores netos, forzados a comprar alimentos en algunas épocas o durante todo el año, combinando con frecuencia la producción de subsistencia con otras formas de generación de ingreso, que incluyen el trabajo en otras fincas de mayor extensión. Los aumentos o disminuciones de los precios tienen impactos complejos en el sustento de las familias, los cuales se complican aún más con factores tales como las variaciones estacionales de los precios – con frecuencia los agricultores se ven forzados a vender sus productos a bajos precios en épocas de cosecha y a comprar caro cuando sus propia oferta de alimentos se ha terminado. Se requiere un enfoque detallado y completo sobre el tema del sustento para tratar de entender el vínculo entre los precios de los productos primarios y el bienestar.

Por lo tanto, los programas de ajuste estructural han tenido un efecto inverso al buscado, que era aumentar los ingresos de los productores con el incremento de su participación en los precios de exportación, incentivándolos así a invertir y mejorar su producción. Por el contrario, como la competencia en el sector ha aumentado, de hecho muchos países han sido testigos de un proceso de degradación de la calidad y marginalización progresiva de los productores al interior de las cadenas de oferta, que cada vez están más dominadas por las grandes corporaciones, casi siempre transnacionales.

Varios autores también han manifestado preocupación sobre el impacto ambiental de algunos sectores de productos primarios. La intensificación de la producción puede conducir a una mayor erosión y fatiga del suelo, a la reducción de la biodiversidad, al aumento en la contaminación (v.g. por el uso excesivo de pesticidas) y a desviar las ya escasas fuentes de agua. Globalmente, hay preocupación sobre el uso de los combustibles fósiles (v.g. en los fertilizantes)

y sobre el impacto de los usos intensivos del suelo sobre el cambio climático (Clay, 2004b).

1. ENFOQUE CONVENCIONAL

En esta sección se revisan los planteamientos de lo que puede categorizarse como el 'enfoque convencional', acerca de los problemas y soluciones de la dependencia en los productos primarios.

Actualmente estas ideas tienen fuerza en instituciones muy influyentes como el Banco Mundial, agencias donantes bilaterales como el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y de manera más generalizada entre la comunidad de políticos, la sociedad civil, los consultores y los académicos, quienes 'formulan las políticas y toman las decisiones'. Categorizar algún conjunto de planteamientos como 'el enfoque convencional' es necesariamente tanto una simplificación como una caricatura: los puntos de vista al interior de estos círculos no son monolíticos; se presentan vigorosas diferencias y debates y los límites entre 'convencional' y 'alternativo' son a la vez porosos y borrosos. En particular, lo que en Europa se clasifica como 'convencional', con frecuencia en Washington se ve como peligrosamente radical (y ocasionalmente viceversa).

Al interior del paradigma convencional, la dependencia en los productos primarios se ve como un problema, especialmente para los países catalogados como no competitivos. La solución generalmente consiste en la diversificación ya sea horizontal, hacia otros productos, preferiblemente no agrícolas, o vertical, involucrándose en actividades de mayor valor agregado de la cadena de oferta.

El mejoramiento de la productividad y de la calidad, en el corto plazo, se ve como una vía para financiar la diversificación.

La primera sección trata sobre las soluciones macro, incluyendo el rol de los estándares internacionales de comercio, los regímenes de subsidios de los países del Norte y los flujos de ayuda vinculados a los productos primarios. La segunda sección se centra en temas micro y explora el

pensamiento convencional en temas sectoriales y a nivel de la firma en los países en desarrollo.

ENFOQUES MACROECONÓMICOS

La naturaleza del debate varía mucho dependiendo de si se trata de los 'bienes primarios que compiten', producidos en países desarrollados y en países en desarrollo, como por ejemplo el algodón, el azúcar y el arroz, o de los que no compiten, también llamados bienes primarios tropicales, como el café y el cacao.

Para los productos primarios que compiten, la discusión crucial es la ronda de Doha de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio y en mayor grado las negociaciones regionales de comercio como los Acuerdos de Asociación Económica de la Unión Europea o el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En este caso, los factores que se consideran centrales para aumentar la porción de los ingresos que reciben los países en desarrollo dependientes de productos agrícolas primarios incluyen los subsidios de los países del Norte y el acceso de los productos primarios a los mercados del Norte y del Sur.

Los regímenes de preferencias y su erosión por cuenta de la liberalización multilateral adquieren cada vez mayor importancia en el caso de los productos básicos que compiten y en menor grado para los que no compiten. Un país exportador experimenta erosión de las preferencias cuando un país importador elimina las preferencias arancelarias, aumenta el número de países exportadores que se benefician del acceso preferencial a su mercado o reduce sus aranceles de país más favorecido para terceros países exportadores sin mantener márgenes de preferencias (reduciendo los aranceles preferenciales). El azúcar, el banano y las confecciones son los productos que gozan de los mayores márgenes de preferencias y, por lo tanto, de las mayores transferencias de ingresos; con frecuencia estos productos dominan las estructuras exportadoras de aquellos países que se proyecta sean los principales perdedores de la erosión de preferencias.

Aunque se han hecho algunos intentos por tratar el tema de los productos básicos tropicales en la ronda de Doha, hasta el momento éstos no han tenido mucho éxito, especialmente porque los aranceles promedio de estos productos son bajos y han recibido muy poco o ningún apoyo doméstico o subsidios a la exportación. En cambio, el debate convencional sobre los productos primarios tropicales gira alrededor del financiamiento de la diversificación y los incrementos en la productividad.

Productos básicos que compiten

Existe consenso alrededor de la idea de que a través de una combinación de subsidios y restricciones en el acceso al mercado, la intervención de los gobiernos del norte ha roto el orden natural del desarrollo económico. Mientras que los países desarrollados, en buena medida, deberían salirse de la agricultura y dedicarse a la producción de bienes manufacturados y servicios, permitiendo que los países pobres se beneficien de sus ventajas comparativas en recursos naturales, en realidad ha ocurrido lo contrario. En los últimos 40 años el flujo neto de productos agrícolas primarios entre países desarrollados y en desarrollo ha cambiado de dirección. A principios de los años sesenta los países en desarrollo tenían un superávit comercial global en productos agrícolas de casi US\$7 billones por año. Al final de los años ochentas, este superávit había desaparecido. Durante la mayoría de los años noventa y principios del nuevo milenio los países en desarrollo fueron importadores netos de productos agrícolas. La FAO proyecta que es probable que este déficit comercial agrícola se amplíe severamente. Estas tendencias han sido especialmente pronunciadas en los países menos desarrollados (FAO, 2004).

Los subsidios del Norte

La interpretación más aguda de las razones que explican esta aparente anomalía proviene de Kevin Watkins (2004):

«Las reglas de la Organización Mundial del Comercio perpetúan un sistema bajo el cual la

distribución de oportunidades en el comercio agrícola no se basa en las ventajas comparativas sino en el acceso comparativo a los subsidios –un tema en el cual los países ricos tienen una clara ventaja ... El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda de Uruguay le da una fachada multilateral a un arreglo bilateral diseñado para dar cabida a los subsidios de la Unión Europea y de los Estados Unidos, en vez de restringirlos».

Este argumento en contra de los subsidios señala que el Acuerdo para la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio trata a los países desarrollados y en desarrollo de una manera discriminatoria. Los países desarrollados tienden a usar los subsidios para ayudar a su sector agrícola, mientras que los países en desarrollo, con limitantes de efectivo, tienden a usar los aranceles para apoyar a sus agricultores con precios más altos en el mercado doméstico. Koning (2004) llama a los aranceles 'el instrumento de apoyo del hombre pobre'. Gracias al llamado acuerdo de la Casa Blair entre la Unión Europea y los Estados Unidos, el cual abrió el camino para el acuerdo final de la Ronda de Uruguay, el Acuerdo sobre la Agricultura no pone un límite superior a los subsidios, pero sí limita el uso de aranceles, excepto para los países menos desarrollados.

El acuerdo de la Casa Blair introdujo una distinción crucial entre los subsidios que 'distorsionan el comercio' y los que 'no distorsionan el comercio'. Los subsidios que distorsionan el comercio, como los pagos por cabeza o por bulto tuvieron que reducirse, no así los subsidios que no distorsionan el comercio, como los pagos *desligados* de la producción.

Aunque es muy probable que los pagos por bulto sí afecten las decisiones de producción más que los subsidios, por estimular las nuevas siembras o la retención de los cultivos, los argumentos siguen centrándose en el impacto de los pagos que se ubican entre estos dos extremos, especialmente en los 'subsidios superpoderosos' de la Unión Europea y los Estados Unidos.

Watkins concluye que esta distinción de conceptos no es práctica ni justificada, opinión que en buena medida respalda el Banco Mundial

(2005), entidad que señala que entre 1986-8 y 2000-2 los subsidios domésticos en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) aumentaron 60%, a pesar de que se sustituyeron por pagos menos distorsionantes. De acuerdo con el Banco Mundial, los efectos de desligar dichos pagos de la producción «han sido modestos. En muchos casos la sobreproducción ha continuado». Esta institución argumenta que la coexistencia continuada de programas ligados y desligados a la producción significa que persisten los incentivos a la sobreproducción. En los cuatro casos de incentivos desligados a la producción examinados por el Banco Mundial, se mantuvieron algunos programas de apoyo ligados a la producción o se introdujeron algunos nuevos.

Los subsidios también son atacados por su impacto ambiental. Clay (2004a) argumenta que en términos globales los regímenes de subsidios tienen más impacto ambiental que cualquier otro conjunto de políticas. Los productores que reciben subsidios a su producción o exportación o cuyos mercados están protegidos, tienen una ventaja inequitativa sobre quienes no reciben estos apoyos. La sobreproducción que resulta de los estímulos recibidos por estos productores tiene en sí misma un impacto ambiental adverso. En la agricultura, los impactos ambientales se asocian a cambios en el volumen de producción de los productos agrícolas, lo cual implica el uso de mayores o menores áreas de tierra para la producción bajo la tecnología existente, cambios de cultivos que tienen efectos ambientales diferentes (por ejemplo el alto uso de agua en el cultivo del algodón), y cambios en tecnología, esto es la mezcla de tierra, trabajo y otros insumos como fertilizantes y pesticidas usados en la producción – en vez de aumentar (o disminuir) el área de tierra utilizada en la producción, el área existente puede ser usada más (menos) intensivamente. Para competir, los productores que no reciben subsidios con frecuencia reducen la calidad del trabajo para bajar sus costos de producción y seguir siendo competitivos.

Sin embargo, otros (tanto del enfoque convencional como de otras corrientes de pensamien-

to) creen que no se justifica atacar de esa manera extrema a los subsidios. No es sorprendente que la Unión Europea y los Estados Unidos argumenten que sus pagos desligados de la producción tienen sólo un efecto mínimo, si no cero, de distorsión del comercio y que representan un gran avance con respecto a los instrumentos de apoyo usados en el pasado. En el extremo más progresista del espectro, algunos autores sostienen que los subsidios son un síntoma de la sobreproducción y no una causa. Ellos creen que el verdadero culpable es el abandono de los esquemas de manejo de la oferta en los países del Norte y por consiguiente proponen retomar estos esquemas antes que atacar los subsidios (Ray et al., 2003).

El Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio traza una diferencia entre los subsidios domésticos y lo que ella llama medidas de 'competencia exportadora', que incluyen los subsidios directos a las exportaciones. La ronda de Doha está presionando fuertemente para centrar la atención en los países que usan los subsidios a la exportación para vender su exceso de producción al extranjero a precios menores a los de mercado. En términos generales se aceptan las acusaciones que se le hacen a los subsidios a las exportaciones, con algunas excepciones en el Ministerio de Agricultura de Francia. El 90% de los subsidios a las exportaciones son responsabilidad de la Unión Europea, y después de años de resistencia, en el marco del acuerdo de agosto de 2004, ésta aceptó negociar una fecha para su eliminación; los estados miembros de la Unión Europea aceptaron que esa fecha estuviera entre el año 2010 (el Reino Unido) y el año 2015-17 (Francia). En cualquier caso, los subsidios a la exportación están declinando, pasando de US\$7,5 billones en 1995 a \$3 billones en 2001 (FAO, 2005).

Existe desacuerdo sobre los intentos, al interior de la Organización Mundial del Comercio, de disciplinar otras formas de competencia exportadora, que los críticos acusan de ser más

que subsidios encubiertos. Estos incluyen créditos blandos oficiales para las exportaciones, cuyo valor aumentó de US\$5,5 billones en 1995 a US\$27,8 en 1998 (última fecha para la que hay datos disponibles) (FAO, 2005)⁵. Oxfam (2005b) desarrolló una medida de 'apoyo exportador equivalente' que combina los subsidios directos con la porción de otras transferencias como créditos para las exportaciones. Su cálculo arroja cifras de US\$5,2 billones por año para la Unión Europea y US\$6,6 billones para los Estados Unidos.

Acceso al mercado

Al interior del paradigma convencional, existe consenso general con respecto a que la afirmación 'la liberalización del comercio tiene como consecuencia mayor crecimiento y reducción de la pobreza' es cierta y que tanto los países desarrollados como los países en desarrollo se benefician de una reducción en sus aranceles. De hecho, debido a los mayores aranceles promedio prevalentes en los países en desarrollo, los modelos del Banco Mundial proyectan que la liberalización global beneficia especialmente a los países en desarrollo (véase el Cuadro 1).

Mientras que existe un amplio acuerdo sobre los beneficios para el desarrollo del acceso a los mercados del Norte (v.g. la reducción en los picos de aranceles en ciertas exportaciones de los países desarrollados o de los aranceles escalonados sobre los productos procesados, los cuales frenan la producción de alto valor agregado en los países pobres), hay mucho más desacuerdo con respecto a los regímenes arancelarios apropiados en los países en desarrollo. Los economistas ortodoxos tienden a hacer énfasis en los beneficios de la liberalización y la importancia creciente del comercio agrícola Sur-Sur, mientras que otros manifiestan preocupación sobre el impacto en la distribución de una liberalización en los países del Sur, porque ella aumenta la presión sobre la pequeña agricultura y facilita la expansión de las producciones agrícolas extensivas en

5 En FAO Trade Policy Technical Notes, http://www.fao.org/trade/policy_en.asp se encuentran excelentes resúmenes de la evidencia sobre la competencia exportadora y otros aspectos de las negociaciones agrícolas de la Organización Mundial del Comercio.

Cuadro 1. Ganancias de la remoción de todas las barreras al comercio a los productos agrícolas y alimentos a escala global, Post Ronda de Uruguay, 2005 (en billones de dólares de 1997)

Región que Liberaliza	Región Beneficiada	Con Productividad Fija	Con Productividad Endógena
<i>Altos Ingresos</i>	Altos Ingresos	73	144
	Bajos Ingresos	31	99
	Total	104	243
<i>Ingresos Bajos y Medios</i>	Altos Ingresos	23	53
	Bajos Ingresos	114	294
	Total	137	347
<i>Todos los Países</i>	Altos Ingresos	106	196
	Bajos Ingresos	142	390
	Total	248	586

Fuente: Global Agricultural Trade and Developing Countries, M. Ataman Aksoy y John C. Beghin. Eds. Banco Mundial, 2005

los países en desarrollo. Algunas organizaciones no gubernamentales también critican la liberalización que tiene lugar en las primeras etapas de desarrollo de industrias nacientes, argumentando que al principio con frecuencia se requiere protección arancelaria, la cual se va desmontando en la medida en que el país se desarrolla (Oxfam, 2005a).

Preferencias

El espinoso tema del acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados, para algunas categorías de países en desarrollo, está tomando cada vez más importancia al interior de la Organización Mundial del Comercio y otros foros. El tema aplica tanto a los bienes primarios

que compiten, como el azúcar (caña versus remolacha), como para los que no compiten, como el banano⁶. En las dos categorías, las preferencias pueden beneficiar a un grupo de países en desarrollo que depende de los productos agrícolas primarios más que a otro (en el caso del banano, los países de África, el Caribe y el Pacífico sobre América Latina), lo que causa tensiones entre los países en desarrollo, las cuales fácilmente explotan los negociadores comerciales del Norte.

Los protocolos de los productos primarios para el banano⁷, res/ternera, ron⁸ y azúcar se adhirió al Acuerdo de Cotonou (y anteriormente a los acuerdos de Lomé) el cual extendió el acceso a los mercados europeos, muy protegidos y de altos precios, para los productos proce-

6. Sin embargo, técnicamente la Unión Europea produce casi el 20% de su consumo total de banano en las Islas Canarias (España), en Martinica y Guadalupe (Francia), en Madeira y las Azores (Portugal) y cantidades muy pequeñas en la isla de Creta (Grecia). El resto es importado de los países de África, el Caribe y el Pacífico, y de América Latina.

7. Las cuotas aún están vigentes, pero pronto serán eliminadas. En octubre de 2004 la Unión Europea propuso que a partir del año 2003 entrara en vigencia un impuesto único de 230 euros por tonelada, en reemplazo del sistema de cuotas actual.

8. Hoy en día es casi irrelevante el Protocolo del Ron, que estuvo vigente entre 1975 y 2001 como parte de los sucesivos acuerdos de Lomé. Bajo este protocolo, las exportaciones de ron amarillo añejo y de ron blanco a granel de los países del Caribe pertenecientes a los países de África, el Caribe y el Pacífico tenían acceso libre de gravámenes al mercado de la Unión Europea para una cuota que se les asignaba. Las restricciones cuantitativas

dentes de los países exportadores tradicionales del grupo de los países de África, el Caribe y el Pacífico. Para muchos países de este grupo, esto generaba ingresos de moneda extranjera y empleo. En algunos casos, las preferencias también incentivaron la diversificación de las exportaciones toda vez que daban exenciones arancelarias para la mayoría de las otras exportaciones de los países de África, el Caribe y el Pacífico. Entre los ejemplos se encuentran las Islas Mauricius, que pasaron del azúcar hacia las confecciones y los servicios, y Zimbabwe, que pasó del tabaco a los textiles, las confecciones y las hortalizas. Sin embargo, en términos generales las preferencias se critican, especialmente por parte de los beneficiarios del protocolo, porque conducen a la sofocación de la diversificación, al hacer rentable la dependencia en los productos primarios.

La estructura de las preferencias se está viendo amenazada por reformas como las que propone la Unión Europea, que quiere sustituir este estímulo por 'Acuerdos de Asociación Económica' con sus antiguas colonias de los países de África, el Caribe y el Pacífico, por las normas de la Organización Mundial del Comercio para el banano y el azúcar, por la reforma de la CAP, y en términos más generales por el asunto de la erosión de las preferencias. En la medida en que las barreras arancelarias de los países desarrollados disminuyen, el margen ofrecido para el acceso preferencial también disminuye, en muchos casos a niveles que no les permiten a los productores ineficientes competir con otros países en desarrollo más competitivos. Al interior de la Organización Mundial del Comercio, los negociadores del Norte están cada vez más preocupados porque la erosión de las preferencias está llevando a que un grupo de países del África, el Caribe y el Pacífico se conviertan en bloqueadores de las negociaciones porque ganan más al defender sus márgenes de

preferencias, evitando mayores liberalizaciones multilaterales, que a través de otros beneficios que puedan obtener de una exitosa culminación de las rondas de negociaciones, como un mayor acceso al mercado o asistencia técnica.

Estos temores están renovando el interés por aumentar los flujos financieros hacia los países en desarrollo dependientes de los productos agrícolas primarios, para compensarlos por la erosión de las preferencias. En abril de 2004, el Fondo Monetario Internacional aprobó el Mecanismo de Integración Comercial, diseñado para mitigar las preocupaciones que podrían surgir en el sentido en que la implementación de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio causara déficit temporal de balanza de pagos. El Mecanismo de Integración Comercial da un mayor acceso a los recursos del Fondo Monetario Internacional, el cual se determina con base en la estimación de las pérdidas causadas por la erosión de las preferencias. En el año 2004 se hicieron los primeros desembolsos, los cuales se entregaron a Bangladesh. El Fondo Monetario Internacional ha estimado que de concluir exitosamente la ronda de Doha se generaría una demanda adicional por recursos del Programa de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (PRGF) del orden de SDR500 a 600 millones. Aunque el Banco Mundial está preocupado porque los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) enfrentan una caída en sus ingresos por exportaciones de productos básicos, no está tan convencido de que, desde el punto de vista del desarrollo, se necesitan medidas especiales para compensar la erosión de las preferencias, y argumenta que los países que son más dependientes de las preferencias no son los más pobres y que las pérdidas podrían compensarse mediante la diversificación, la facilitación del comercio y unas normas de origen más liberales.

... protegían los intereses franceses en el ron que este país produce en Martinica, Guadalupe y Reunión. En noviembre de 1996 en la reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio de Singapur, la Unión Europea acordó liberalizar su mercado para los licores blancos incluidos la ginebra, el vodka y el ron a cambio del acceso al mercado de tecnología de los Estados Unidos. De acuerdo con el principio de MFN estas concesiones tenían que ser extendidas a todos los exportadores incluyendo las importaciones de ron de Brasil, Panamá, México y Venezuela. Bajo el acuerdo, cuatro de los seis renglones arancelarios de ron fueron reducidos a tarifa cero en el año 2003. Aún se aplican aranceles bajos a los dos renglones arancelarios restantes (ofreciendo pequeñas preferencias para las exportaciones de ron de los países de África, el Caribe y el Pacífico), pero éstas serán eliminadas gradualmente hasta desaparecer en el año 2010. Se ha estimado que las pérdidas de los productores de ron de los países del Caribe pertenecientes a los países de África, el Caribe y el Pacífico como consecuencia de la erosión de las preferencias serán del orden de US\$260 millones por año, aunque éstas han sido contrarrestadas parcialmente por la eliminación de las cuotas restrictivas bajo el Acuerdo de Cotonou.

Aunque el Mecanismo de Integración Comercial es un préstamo con condiciones favorables, los funcionarios del Banco Mundial están desarrollando otras ideas alrededor del tema general 'ayuda para el comercio', las cuales proponen mayores flujos de ayuda canalizados por conducto de una versión ampliada de la Asistencia Técnica Relacionada con el Comercio para los países menos desarrollados⁹. Es probable que estas propuestas se pongan a consideración en la reunión del G8 en Gleneagles en julio de 2005.

El comercio Sur-Sur

La UNCTAD (2005) señala que en los últimos años, en todas las regiones y en casi todos los grupos de bienes primarios se ha observado un crecimiento del comercio más rápido entre los países del Sur que entre los países del Sur y del Norte. Esta organización cree que esa mayor demanda por bienes primarios en los países en desarrollo, y particularmente en Asia, puede elevar la demanda mundial tanto de materias primas como de alimentos. Por lo tanto, en los próximos años se puede abrir una oportunidad, permitiendo que los países en desarrollo aumenten de manera importante sus ingresos por exportaciones de productos primarios, procedentes también del comercio entre países del Sur.

Para que esto se materialice, es necesario fortalecer los servicios financieros y los créditos para el comercio entre países del Sur. En el comercio Norte-Sur han surgido una serie de servicios financieros, pero para el comercio entre países del sur existen muy pocos.

Clay (2004a) acepta que el comercio entre países del Sur está en auge, pero es pesimista en cuanto a su potencial para reducir la pobreza. En el comercio Sur-Sur la preocupación se centra en el precio antes que en cualquier otro factor. Lo que se puede estar desarrollando a escala global es un sistema de comercio en donde el volumen y el valor son importantes para los países en desarrollo, y la calidad y la singularidad son los principales determinantes en los países desarrollados.

Los pequeños productores agrícolas se verán enfrentados al dilema entre tratar de elevar sus estándares para tener acceso a los mejores precios de los mercados personalizados del Norte, o quedarse con los precios bajos de los mercados del Sur, expandiendo volúmenes.

Productos primarios tropicales

En comparación con los debates que se dan al interior de la Organización Mundial de Comercio, en relación con los productos primarios que compiten, la discusión de política del enfoque convencional sobre los productos primarios tropicales es muy poco novedosa. Consiste principalmente en condenas a los antiguos esquemas de manejo de la oferta, exhortaciones a la diversificación, intentos en gran parte fallidos para suavizar la volatilidad de los precios usando mecanismo de cobertura basados en el mercado, propuestas para aumentar los flujos financieros para compensar los precios decrecientes y esfuerzos por financiar la diversificación.

Esquemas de compensación para los exportadores

Tanto el Fondo Monetario Internacional, como la Unión Europea han tenido en funcionamiento esquemas con los cuales han hecho transferencias financieras a los gobiernos nacionales para compensarlos por las disminuciones en sus ingresos por exportación. El Mecanismo del Fondo Monetario fue el llamado Recursos para el Financiamiento Compensatorio y de Contingencias y en el caso de la Unión Europea hubo varios mecanismos como STABEX, FLEX, SYSMIN y COMPEX, muchos de los cuales ya han desaparecido.

El acuerdo EU-ACP STABEX fue establecido en 1975 bajo el primer Acuerdo de Lomé y estuvo en vigencia hasta el reciente Acuerdo de Cotonou. En los años noventa se presentaron varios inconvenientes por su forma de funcionamiento. En primer lugar, las transferencias tenían que usarse por el gobierno receptor para apoyar

9. Véase <http://www.integratedframework.org/>

al sector de los productos primarios que había sido golpeado por la caída de precios, aunque así se agravara el problema de la dependencia en los productos primarios. En segundo lugar, la Unión Europea impuso restricciones muy grandes al uso de estas transferencias, las cuales tenían que gastarse de acuerdo con las condiciones negociadas con cada país receptor, por lo cual, con frecuencia, por largos períodos de tiempo, estos recursos no se lograban ejecutar. En tercer lugar, los períodos de tiempo impuestos para evaluar y hacer las transferencias, y aprobar los gastos, en conjunto con la naturaleza cíclica de los precios internacionales de los productos primarios, hacían que en la práctica la ayuda llegara cuando los precios de estos productos iban en ascenso, exacerbando, antes que mitigando, el impacto de la inestabilidad de los precios.

Al entrar en vigencia el Acuerdo de Cotonou entre la Unión Europea y los países del África, el Caribe y el Pacífico, se estableció un nuevo instrumento, llamado FLEX, para compensar a estos países por disminuciones súbitas en sus ingresos por exportaciones. Este instrumento les permite a los gobiernos de estos países usar los recursos financieros para un rango más amplio de objetivos, v.g. para salvaguardias macroeconómicas y reformas sectoriales. Éste ofrece apoyo para los países que han registrado una pérdida del 10% en sus ingresos por exportaciones (2% en el caso de los países menos desarrollados) y un deterioro del 10% en el déficit fiscal programado. Las primeras experiencias con FLEX han mostrado que varios países tuvieron pérdidas significativas en los ingresos por exportaciones pero no son elegibles para la compensación debido a los criterios existentes de elegibilidad (Comisión Europea, 2004). La cláusula especial aplicada a los países menos desarrollados se han extendido a países sin salida al mar y a islas, y se ha bajado el umbral de elegibilidad al 2% de caída en los ingresos por exportaciones. El punto de referencia en el deterioro del déficit fiscal programado también se ha reducido al 2%. Si estos criterios propuestos se hubieran aplicado entre

2000 y 2002, los países del África, el Caribe y el Pacífico habrían recibido del FLEX 255 millones de euros, cifra seis veces superior a la desembolsada.

Fondos voluntarios de productos primarios

Han surgido varias propuestas, la mayoría de ellas para el sector cafetero, para introducir impuestos voluntarios para financiar aumentos en la demanda, la eficiencia y los niveles de vida del sector agrícola.

Tanto la UNCTAD como Oxfam han propuesto un 'fondo internacional para la diversificación' (UNCTAD, 2004b; Oxfam, 2004). La propuesta de Walter Zwald, para la Organización Internacional del Café, plantea que los importadores paguen un impuesto voluntario, de US\$20 por tonelada, a un fondo cafetero, cuyos ingresos se estimaban en sólo US\$84 millones al año (Zwald, 2001). El fondo se usaría para actividades promocionales dirigidas a expandir la demanda y para una serie de actividades relacionadas con la producción, incluyendo ayudas para ingresos sustentables¹⁰. En retribución por esta contribución, los tostadores podrían poner en sus empaques el logo del fondo, lo cual tendría beneficios publicitarios que se traducirían en un aumento de sus ventas.

Tal como están planeadas en la actualidad, estas propuestas tienen una serie de problemas. En particular, nada garantiza que las empresas que participen en el programa no pasarán el costo de este impuesto a los consumidores en la forma de mayores precios, lo cual reduciría la demanda y disminuiría los precios a los productores; tampoco puede descartarse que dicha carga sea devuelta al productor, en la forma de menores precios.

Otra idea que ha surgido en el contexto de la reforma al régimen azucarero de la Unión Europea, consiste en crear un fondo de compensación para el impacto de las políticas azucareras de Europa sobre los países en desarrollo, el cual

10. Posteriormente, la Organización Internacional del Café modificó la propuesta, incorporándole que esta organización administraría el fondo y que un mínimo de 80% de los recursos se utilizarían para ayudar a los cafeteros con servicios primarios de salud y educación básica (ICO, 2001).

podría financiarse por un pequeño impuesto al consumo de azúcar en ese continente. Un impuesto de 25 euros por tonelada, que representa el 3% del precio actual, recaudaría 400 millones de euros. Los procesadores pagarían el impuesto y se lo pasarían a los consumidores. Esta propuesta también aliviaría las preocupaciones sobre los impactos en la salud de una caída súbita en los precios del azúcar como consecuencia del paso a un régimen más liberalizado.

La creciente creatividad y atención prestada a los esquemas de ayuda y compensación, para los países en desarrollo dependientes de los productos agrícolas primarios, está orientada a destetarlos de las preferencias y de la dependencia en los productos primarios y, en este proceso, a reducir los obstáculos para la liberalización multilateral del comercio. Casi nunca se pregunta ¿es la falta de dinero realmente un problema? En cualquiera de los países algunos productos siempre tendrán ventajas *comparativas*. Sin embargo, es posible que economías pequeñas y vulnerables, como las islas y los países sin salida al mar, simplemente no tengan ventaja comparativa alguna en comparación con países más grandes que gozan de economías de escala o menores costos de transporte. En estas circunstancias, la única manera de ganar competitividad es por medio de drásticos recortes en salarios inducidos mediante una devaluación masiva, que tiene el riesgo de causar inflación o poner en serios problemas a los países que dependen de la importación de alimentos y otros productos. En algunos países del Caribe, este dilema se ha resuelto con una migración masiva.

La incorporación del riesgo de precio y volumen en los cálculos de la sostenibilidad de la deuda

La relación deuda a exportaciones puede resultar agravada por la volatilidad y tendencia decreciente de los precios de los productos agrícolas primarios, a pesar de esto el diseño de los esquemas de alivio de la deuda, como la iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados, no ha considerado seriamente los riesgos de precio

de los productos primarios. El deterioro del valor presente neto de la relación deuda a exportaciones en referencia a las que se proyectaron a 2001 para 15 Países Pobres Altamente Endeudados, de los cuales 13 eran países africanos, puede explicarse por la sustancial caída en los precios de los principales productos primarios de exportación (FMI y Banco Mundial, 2002a). La drástica caída de los precios del café hizo que Uganda llegara a una situación de insostenibilidad de su deuda en el punto de cumplimiento (FMI y Banco Mundial, 2002b). Por su parte, fue necesario ponerle un tope de US\$129 millones al alivio de la deuda al punto de cumplimiento de Burkina Faso debido al descenso en el precio de su principal producto de exportación, el algodón (UNCTAD, 2003a).

Además, existe preocupación sobre la poca atención que se le ha prestado al sector agrícola en los Documentos sobre la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, que han surgido como parte del proceso de alivio de la deuda, y el impacto consecuente sobre los niveles de inversión, en infraestructura rural, por ejemplo.

Varios economistas han propuesto ajustar las obligaciones del servicio de la deuda al aumento o disminución de los precios de los productos básicos (Guillaumont, 2005).

¿Existe un lugar para los productos primarios tropicales en la Organización Internacional del Comercio?

La Parte IV del GATT, 1994 ofrece una base legal completa para manejar las crisis de los productos primarios tropicales al interior de la Organización Mundial del Comercio. El Artículo VI reconoce la dependencia de los países en desarrollo de los productos agrícolas primarios, y la importancia de expandir y estabilizar sus ingresos por exportaciones.

El Artículo VIII va más allá, obligando a los Miembros a desarrollar un plan conjunto para alcanzar los objetivos que se plantean en la Parte IV, incluidas las 'medidas diseñadas para estabilizar y mejorar las condiciones de los mercados mundiales de estos productos y las orientadas a

alcanzar precios estables, equitativos y remunerativos para las exportaciones de estos productos'. Hasta la fecha esto no ha sucedido.

Oxfam ha hecho un llamado para que se cree un grupo de Comercio y Productos Primarios al interior de la Organización Mundial del Comercio, el cual se enfocaría en entender estos temas de una manera integral. Sin embargo, algunos aspectos del tema de los productos primarios se han abordado gradualmente y otros se han dejado de lado. Un grupo de países del Este de África (Kenia, Uganda y Tanzania) han mostrado un claro interés en abordar el tema de una manera integral, lo cual se traduce en el envío de dos documentos al Comité de Comercio y Desarrollo en mayo de 2003 (WT/COMED/W/113) y en 2004 (WT/COMED/W/130). En el Grupo de Trabajo sobre Comercio, Deuda y Finanzas (WGTDF) los países de África, el Caribe y el Pacífico presentaron un documento de dos páginas (WT/WGTDF/W/30), en el que dan razones para solicitar el establecimiento de un Comité ordinario de comercio, deuda y finanzas con una remisión que incluye, entre otras cosas, una revisión de las provisiones de la Organización Mundial del Comercio que son relevantes para los productos primarios. El documento pide explícitamente un replanteamiento de la 'política internacional de los productos primarios' con énfasis en el problema de inestabilidad de sus precios.

El documento más reciente se envió a las negociaciones agrícolas de junio de 2005. Uganda presentó una propuesta, co-patrocinada por Costa de Marfil, Kenia, Ruanda, Tanzania y Zimbabwe sobre la crisis que enfrentan los países africanos por la caída en los precios de los productos primarios. Una de las propuestas es la creación de un fondo de estabilización, posiblemente bajo la UNCTAD. Hasta la fecha, ésta es la posición más coherente planteada por los países en desarrollo a la Organización Internacional del Comercio sobre el tema de los productos primarios tropicales, la cual aborda temas como el manejo de la oferta, el impacto del ajuste estructural y la concentración del mercado.

A nivel general de la Organización Internacional del Comercio, la crisis de los productos primarios fue reconocida en el texto preliminar de la reunión Ministerial de Cancún, el cual dio instrucciones al Comité de Comercio y Desarrollo de trabajar sobre el tema de 'la dependencia de muchos países en desarrollo en unos pocos productos primarios y en los problemas creados por las grandes fluctuaciones y de largo plazo en los precios de estos productos'. Con el fracaso de la reunión Ministerial, el acuerdo se hundió a pesar de que este párrafo nunca fue controvertido. El posterior Acuerdo Marco de agosto de 2004 le dio mucho menor reconocimiento a este tema y sólo incluyó a los productos primarios en una lista de 'otros temas de desarrollo' a ser 'tenidos en cuenta como apropiados en el curso de las negociaciones agrícolas y el Acuerdo sobre productos no agrícolas (NAMA)¹¹.

Enfoques Micro

En las últimas décadas, el pensamiento convencional se ha desencantado con temas tales como los incrementos en la productividad por medio de la inversión en infraestructura, Investigación y Desarrollo (I&D) y asistencia técnica. La sobreproducción y los precios decrecientes pusieron en duda la conveniencia del objetivo de aumentar aún más la productividad – los rendimientos promedio para los principales productos agrícolas primarios de exportación aumentaron casi un tercio durante las dos últimas décadas (FAO, 2004). En su lugar, el interés de la mayoría de donantes se está trasladando hacia la búsqueda de una salida a la dependencia de los productos primarios, ya sea motivando a los países en desarrollo a diversificar al interior de la agricultura, o (cada vez con más fuerza) a salirse de la producción agrícola y explorar otras opciones en las manufactura y los servicios. En consecuencia, el presupuesto de ayuda global dedicado a la agricultura ha caído drásticamente. El monto de ayuda global dirigida a la agricultura disminuyó de

11. Acceso a los mercados no-agrícolas, el cual abarca los aranceles de los bienes industriales, productos de la silvicultura y pesca.

US\$6,2 billones a US\$2,3billones entre 1980 y 2002¹².

Disminuyendo la dependencia en los productos agrícolas primarios

Se plantea que en el largo plazo, la mejor forma de reducir la dependencia en los productos agrícolas primarios y la vulnerabilidad asociada con la tendencia decreciente de sus precios, es diversificando hacia otras actividades. Hay tres rutas disponibles para la diversificación en los países en desarrollo dependientes de los productos agrícolas primarios: la diversificación horizontal hacia cultivos alternativos; la diversificación vertical hacia productos agrícolas y procesos que capturen una mayor proporción de la cadena de valor; y la diversificación hacia actividades no agrícolas que exploten las ventajas comparativas (como las manufacturas y los servicios). De todas éstas, la diversificación hacia nuevas áreas de la actividad económica es vista como la única solución de largo plazo y por tanto debería ser el objetivo de las estrategias de desarrollo de largo plazo.

Diversificación horizontal. La diversificación hacia otros productos agrícolas primarios transados internacionalmente tiene una desventaja importante que consiste en que con pocas excepciones, los precios de todos ellos parecen mostrar un descenso de largo plazo, y por tanto se mantiene el problema de los términos de intercambio decrecientes. Para disminuir su exposición al riesgo, los países tienen que diversificar hacia varios productos agrícolas primarios. Pero para un país pequeño esto puede implicar el manejo de cantidades mínimas que impiden lograr la eficiencia en la producción, el transporte o el mercadeo, inclusive si logra superar las restricciones agroecológicas, como por ejemplo un limitado mercado interno, cambios de clima y vulnerabilidad a desastres naturales (Page y Hewitt, 2001). Alternativamente, para países en que los ingresos por exportaciones dependen de uno o dos productos agrícolas primarios, pero

que también producen y exportan otros productos primarios aunque en menores cantidades, la 'diversificación' podría significar aumentar la producción de estas exportaciones menores, antes que, necesariamente, encontrar nuevos productos. Para los pequeños productores de los países en desarrollo, los patrones existentes de diversificación para cultivos de alimentos están tan bien establecidos que a veces constituyen una barrera para programas de diversificación hacia cultivos que tengan un mayor impacto sobre sus ingresos (Gibbon, 2003). Otro problema es el de agregación. Los precios de los productos agrícolas primarios pueden deprimirse aún más si todos los países diversifican hacia los mismos productos simultáneamente – en los años ochenta se presentó este problema en el caso de los langostinos y las piñas (Page, 1990). Otra posibilidad, es diversificar con productos ofrecidos en el mercado doméstico. El crecimiento basado en la agricultura es, tal vez, el mejor camino para reducir la pobreza; unos cuantos países han logrado despegar produciendo cereales para el mercado doméstico, antes que basar su crecimiento en la exportación (Green y Morrison, 2004). La estrategia general de apertura puede ser apropiada para los países en desarrollo de ingresos medios, pero para los países menos desarrollados la sustitución de importaciones a escala nacional o regional puede ser mejor camino a seguir.

Diversificación vertical. Las exportaciones agrícolas de alto valor agregado ofrecen buenas perspectivas para el crecimiento a largo plazo debido a sus relativamente altas elasticidades ingreso (Gibbon, 2003). Sin embargo, este enfoque tiene varios problemas. Tal vez el más importante sea los altos costos de transacción asociados con el almacenamiento y el procesamiento (Delgado y Siamwalla, 1997). Otros obstáculos importantes al desarrollo de capacidades de procesamiento moderno en los países en desarrollo son la pobre infraestructura, la falta de inversión, los altos costos de mercadeo y los cada vez más exigentes estándares de calidad en los mercados minoristas de los países desarrollados.

12. Ayuda oficial para el desarrollo de la agricultura, DFID, 2004.

Estas barreras han conducido a que, recientemente, muchos de los países más pobres se alejaron de la diversificación vertical en vez de optar por ella. Entre los países menos desarrollados, los productos primarios procesados cayeron del 24,5% de las exportaciones de productos primarios en 1981–83 a 11,1% en 1997–99 (Lines, 2004).

Diversificación hacia nuevas actividades. El principal beneficio de diversificar hacia productos no agrícolas (y productos primarios en general) es la reducción del riesgo y la estabilización de los ingresos por exportaciones. Varios países en desarrollo han tenido éxito en diversificar fuera de los productos agrícolas primarios en nuevas áreas como las manufacturas y los servicios. En Asia algunos países como Malasia e Indonesia han logrado diversificar en manufacturas, al igual que Brasil, en América Latina. Por su parte, el Caribe ha tenido algún éxito en diversificar en el turismo y los servicios financieros. Esto ha sido el resultado de la promoción de una transformación económica de largo plazo, la cual con frecuencia involucra un papel preponderante del Estado, por ejemplo, con la formulación de una política industrial.

El desarrollo de la capacidad de oferta se logró gracias a altos niveles de ahorro e inversión, en tanto que la inversión pública en infraestructura y educación, y la inversión extranjera directa jugaron un papel muy importante (Page y Lewitt, 2001).

Sin embargo, la diversificación en productos manufacturados y servicios (destinados al mercado mundial o para la sustitución de importaciones) tiene sus propios retos. La significativa inversión asociada con algunos cultivos (cacao y café) hace que los productores se muestren reacios a destruirlos para pasarse a otros sectores. El hecho de que en otros países haya productores que ya llevan años en la actividad hace que la competencia sea feroz. El subdesarrollo del sistema bancario y del mercado de capitales en los países en desarrollo dependientes de productos agrícolas primarios, y en particular en el África sub-Sahariana, hace difícil que nuevos produc-

tores puedan conseguir el capital necesario para pasarse a otros sectores.

A partir del cambio en las tendencias de los términos de intercambio de los productos primarios observado a partir de mediados de los años ochentas, Kaplinsky (2003) ha cuestionado si la diversificación fuera de estos productos sigue siendo la mejor opción. Él cree, en cambio, que un enfoque nuevo centrado en la calidad y el mejoramiento del producto puede aumentar los términos de intercambio al menos para algunos productores, ofreciendo además un régimen de precios más estable. Esto se discute más adelante en la sección que trata sobre la coordinación nacional.

Administración de riesgo de precios basada en el mercado. En la medida en que los países donantes se han rendido en sus intentos de controlar la oferta de los productos agrícolas primarios, su atención se está desplazando hacia el uso de instrumentos de manejo del riesgo basados en el mercado, como futuros, opciones y swaps. Estos instrumentos están orientados a permitir que los productores, ya sean organizaciones de productores o gobiernos, limiten el riesgo procedente de la volatilidad de los precios, transfiriéndolo a algunos agentes financieros a cambio de un pago.

En 1999 el Banco Mundial, con la ayuda de la UNCTAD, convinieron que la creación de un Grupo Especial Internacional (ITF) ayudaría a los países en desarrollo a hacer pruebas piloto de estos enfoques. El Grupo Especial Internacional estaba compuesto por instituciones internacionales, grupos de consumidores y productores, bolsas de productos primarios, firmas de comercialización y entidades del sector privado involucradas en los sectores de los productos primarios.

Aunque el uso de instrumentos derivados no se ha generalizado en los países en desarrollo dependientes de los productos agrícolas primarios, ciertos países africanos, como Costa de Marfil y Ghana, han vendido por adelantado su exportaciones de cacao; y algunos países del occidente de África, hicieron lo propio con sus exporta-

ciones de algodón (UNCTAD, 2003a). Algunos factores explican el limitado uso de estos instrumentos en los países en desarrollo: poco conocimiento y conciencia de los diferentes instrumentos disponibles; barreras reguladoras e institucionales, y problemas de confiabilidad que dificultan el acceso a los mercados financieros. El mercado cafetero es bastante atípico entre los mercados de los productos primarios porque el grano se transa en los principales mercados de futuros, en tanto que muchos productos primarios sólo son comerciados a través de contratos privados entre compradores y vendedores, complicando mucho el uso de derivados. Finalmente, los derivados no son apropiados para atacar el problema de la inestabilidad de largo plazo porque la cobertura generalmente está restringida a unos pocos meses y estos instrumentos no pueden mantener altos precios para los vendedores.

Aunque puede ser prematuro escribir obituarios sobre el manejo de riesgo de precios, el Grupo Especial Internacional ya ha hecho importantes planteamientos al respecto. De acuerdo con los delegados que asistieron a la Reunión Anual de esta institución en Roma en mayo de 2004, los programas piloto y las investigaciones continúan mostrando la existencia de cuellos de botella y restricciones, más que soluciones posibles. Principalmente, se plantea que es muy difícil generar el tamaño mínimo exigido para una transacción comercialmente viable ya que, por ejemplo, una empresa financiera impuso una premia de US\$50.000 por cliente, con un costo inicial de apertura de la cuenta comprendido entre US\$5.000 y 30.000. Finalmente, las preocupaciones sobre la seguridad han llevado a que, por ejemplo, el Directorio Europeo de Inversiones haya impuesto crecientes exigencias legislativas para que los intermediarios financieros conozcan a sus clientes, exigencia cuyo cumplimiento toma tiempo y requiere niveles de información que muchas veces no están disponibles en los países en desarrollo dependientes de los productos agrícolas primarios. En la misma línea del microcrédito, los micro seguros tampoco parecen dar muchas esperanzas por sus elevados requisitos de infor-

mación, prueba de siniestro y el peligro de riesgo moral. En vista de este desalentador registro, la atención de la Fuerza de Trabajo Internacional y de otras instituciones se está desviando hacia el manejo de riesgos de gran escala, como seguros para el clima, pero por supuesto, eso no ataca el problema de la volatilidad de los precios.

CONCLUSIONES

Al interior del enfoque convencional, la discusión sobre los productos primarios es mucho más vigorosa y esperanzadora que la de los productos tropicales que no compiten con la producción del norte. En las negociaciones regionales y globales de comercio, las soluciones que se plantean batallan con el *realpolitik* que representa intereses muy fuertes. Sin embargo, el debate sobre los productos primarios tropicales refleja desesperación. Quienes formulan la política, ya resignados a los precios decrecientes y a la creciente marginalización, se limitan a pedir ayuda, un descenso administrado de los mismos (e.g. suavizar los precios) y una salida para un grupo residual de países pobres que hasta el momento no ha logrado encontrar una forma de eliminar su dependencia en los productos primarios. Los donantes, por su parte, tienen pocas ideas, y se limitan a repudiar las medidas anteriores y a hacer énfasis en 'habilitar el ambiente' para la inversión privada. Un autor dice que la frase 'déjenlos diversificar' recuerda a la exhortación de María Antonieta 'déjenlos comer porque' refiriéndose a los hambrientos campesinos franceses.

Por otra parte, siempre existirá un incentivo para que los gobiernos exageren las dificultades, con el objetivo de retener las rentas procedentes de las preferencias. A pesar de sus protestas, algunos países, como los del Caribe, han tenido éxito en diversificar parcialmente en servicios como el turismo y las finanzas. Sin embargo, el costo social de esta diversificación ha sido alto – desempleo entre los trabajadores del azúcar y el banano, para quienes no es fácil convertirse de la noche a la mañana en guías turísticos o en empleados de los bancos.

Inclusive, el actual auge de precios tiene el riesgo de disipar la atención que ha logrado captar la crisis de los productos primarios y hacer que el debate de posponga una década más.

2. PRODUCTOS PRIMARIOS SUSTENTABLES

Las organizaciones no gubernamentales ambientalistas y de desarrollo, y otras interesadas en el impacto social y ambiental de la producción de los bienes primarios, se han enfocado en versiones progresivas de los métodos y procesos de producción. Ellas han ofrecido medios para canalizar una prima para los productores pobres y para las buenas prácticas ambientales, recursos que pagarían consumidores con conciencia social, mediante una variedad de esquemas de se-

llos. Recientemente, varias propuestas lideradas por corporaciones introducen esquemas sociales y ambientales para evitar que se generen volúmenes mucho mayores de producción y atacar la amenaza de un decaimiento en los estándares de calidad de los productos. Más aún, hay preocupación sobre el potencial de los pequeños productores para beneficiarse de los esquemas convencionales de etiquetas y de nichos de mercado.

Impacto ambiental

El Cuadro 2, resume los principales impactos ambientales de varios productos primarios. Estos son adicionales al impacto más amplio que la agricultura industrial tiene en temas como el

Cuadro 2. Impacto ambiental de la producción de bienes primarios

Producto primario	Deforestación para nuevos cultivos	Uso excesivo de pesticidas	Agua	Otros
Cacao	Sí	Sí	-	Las 'limpiezas de potreros' facilitan la explotación maderera ilegal y la explotación de las especies salvajes
Café	En algunos casos como en Costa de Marfil	-	El procesamiento poluciona las fuentes locales	-
Algodón	-	Utiliza el 25% de los insecticidas a nivel global y el 10% de los pesticidas	El 73% de la producción de algodón se da en tierras con irrigación – e.g. desaparición del Mar Aral	Pérdida de fertilidad de la tierra
Aceite de palma	Sí	-	-	Polución del aire por las quemas para la 'limpieza' de potreros, pérdidas de tierra y de fertilidad
Soya	Sí, especialmente en Brasil y Argentina	-	-	El rápido esparcimiento de <i>GM Round up Ready Soya Bean</i> aumenta la dependencia de los agricultores en Monsanto y en los herbicidas químicos; erosión de la tierra
Azúcar	No	No	Es el tercer producto primario que más consume agua – necesita entre 1,500 y 3,000 litros por kilo de azúcar de caña	Polución del agua por el procesamiento
Té	-	Sí	Sí	Fertilidad de la tierra

Fuente: Basado en Better Management Practices and Agribusiness Commodities, IIED, Rabobank and ProForest, Enero de 2004.

cambio climático (uso de insumos basados en combustibles fósiles y descargas de carbono sobre el agotamiento de la tierra) y una pérdida de biodiversidad causada por el monocultivo.

Se espera que en las próximas décadas surjan conocimientos que fortalezcan los argumentos en favor de la sostenibilidad. En particular, si los precios del petróleo siguen altos o si aumentan aún más en respuesta a los limitantes de la oferta, los precios de los insumos industriales como los fertilizantes y los pesticidas también aumentarán, elevándose los incentivos para preferir una agricultura baja en insumos. Sin embargo, a la vez estos altos precios aumentarán los incentivos para sustituir por productos sintéticos.

La solución estándar de los ambientalistas es invitar al uso de mejores prácticas de manejo, las cuales incluyen mantenimiento y construcción de suelos, mantenimiento de las funciones del ecosistema natural en las fincas, trabajar con la naturaleza y no en contra de ella en la producción, reducir el uso total de insumos, aplicar los insumos de una manera más eficiente y reducir la basura o crear subproductos comercializables a partir ella (Clay, 2004b).

Clay (2004a) encuentra que en esta área existe conflicto entre los objetivos sociales y ambientales. Él señala que existen pocas mejores prácticas de manejo (o por lo menos sistemas consistentes con las mejores prácticas de manejo) apropiadas para los pequeños agricultores y para los que trabajan en tierras más marginales a escalas que con frecuencia no son competitivas, mientras que la evidencia sugiere que los mayores impactos ambientales por hectárea proceden de los pequeños productores que no pueden costear mejores tierras y/o mejores prácticas. Clay ve que hay algunas posibilidades de progreso con la selección de cultivos:

Algunos cultivos en sí mismos se prestan para las estrategias de reducción de la pobreza (v.g. cultivos de productos perennes en áreas tropicales que son intensivos en trabajo y que no se prestan para la mecanización, tales como el café, el cacao, frutales, aceite de palma,

caucho; cultivos hortícolas anuales que son intensivos en trabajo como frutas y vegetales, y otros cultivos orgánicos o más intensivos en trabajo en los cuales la mano de obra se sustituye por otros insumos). En general, los cultivos perennes tienden a tener menos impactos ambientales, a ser menos aptos para la mecanización, y tener períodos de inversión más largos que desmotivan a los inversionistas más grandes y más sensibles al capital. Por todas estas razones éstos tienden a ser ideales para las estrategias de reducción de la pobreza a largo plazo.

Organismos Modificados

Genéticamente: ¿problema o solución?

Clay también aborda el controvertido tema de los Organismos Modificados Genéticamente.

Después de la introducción de estos organismos, como el algodón Bt y más recientemente el trigo Bt, ha disminuido la aplicación de pesticidas por hectárea pero, en términos globales, se están usando más herbicidas porque se han incorporado más tierras marginales a la producción.

Más aún, hay señales iniciales de que está aumentando la resistencia a los pesticidas, lo que conduce a un círculo vicioso complicado en la medida en que se requieren mayores cantidades de pesticidas para matar plagas cada vez más resistentes. Una bonanza para las compañías productoras de pesticidas, que elimina casi todos los beneficios para los productores y poluciona el medio ambiente. Investigaciones sobre la producción de algodón Bt en China sugieren que el mejor camino para minimizar el uso de pesticidas y maximizar los ingresos de los productores es una combinación de los Organismos Modificados Genéticamente y un manejo integrado de control de plagas (Clay, 2004b).

Los Organismos Modificados Genéticamente también pueden facilitar la conservación del suelo con prácticas de cultivo sin arado, en donde el cultivo existente se mata con herbicidas y se siembra un nuevo cultivo entre la vegetación muerta.

Nichos de mercado – Comercio Justo y productos agrícolas primarios orgánicos

Las organizaciones de Comercio Justo han creado una cadena de mercadeo paralela que permite que los consumidores paguen una prima que va directamente a apoyar a los productores. Este es un nuevo enfoque de mercadeo en el cual los compradores están interesados e informados sobre el tipo de producción y no sólo en la calidad y otras características del producto (Page, 2003). Los proponentes del Comercio Justo argumentan que la única estrategia sustentable de largo plazo para los países consumidores, es pagarle a los productores un precio por encima del costo de producción. Ellos también llaman la atención sobre el impacto positivo de los proyectos comunitarios basados en estos esquemas.

Los productos primarios del Comercio Justo representan una pequeña proporción del comercio mundial de estos bienes. Las ventas globales de este sistema se estiman en US\$500 millones por año (Internacional Herald Tribune, mayo 7 de 2005). Por ejemplo Westlake (2002) estima que el café del Comercio Justo (el principal producto comercializado por el Comercio Justo) representa sólo entre el 1% y el 1,5% del comercio global de este producto. Sin embargo, año tras año este sistema muestra un crecimiento mucho mayor que el del comercio en general: las ventas totales de los productos que llevan la etiqueta del Comercio Justo crecieron 42% en el año 2002-03. La cobertura es irregular en países como Suiza, Holanda y el Reino Unido, donde está más avanzada. En este último país el Comercio Justo tiene una participación del 19% en el mercado del café tostado y molido (Fairtrade Foundation, Diciembre 10 de 2004).

De acuerdo con los cálculos que han realizado Daviron y Ponte (2005) para el café, las cooperativas de productores reciben entre el 10% y 12% del precio al por menor de las compras al Comercio Justo. La mayor de estas cifras equivale a lo que los agricultores obtenían en los años setentas y ochentas en el mercado convencional bajo el Acuerdo Internacional del Café.

El surgimiento de los productos primarios orgánicos, que también compiten con los productos del Comercio Justo, ha permitido que algunas áreas de la producción se comercializan a precios más altos. En particular, se dice con frecuencia que el surgimiento de cafés orgánicos es la principal razón para que el consumo de café no haya caído en los Estados Unidos, a pesar de la creciente preocupación por la salud¹³. El incremento en la producción de bienes primarios producidos orgánicamente es un medio potencialmente muy atractivo para ayudar a los productores pobres, ya que estos no tienen los medios para comprar fertilizantes químicos.

Sin embargo, en la práctica el procesamiento y mercado de esos productos primarios es más difícil y complejo que el de los bienes producidos con las técnicas tradicionales. En particular, este sistema requiere que sea posible hacerle seguimiento al producto a lo largo de toda la cadena de valor, lo cual requiere una inspección y certificación completa, la cual es mucho más fácil de obtener para los grandes productores de los países desarrollados que para los dispersos y pequeños productores de los países en desarrollo (Wheeler, 2001). En consecuencia, la prima de precio que se puede obtener por producir bienes orgánicos puede no alcanzar a cubrir los costos adicionales de producción, mercadeo e inspección de los productos orgánicos y es posible que se obtengan menores retornos que si se invierte un monto similar de recursos en medidas de incremento en la eficiencia o calidad a escala nacional. En la medida en que los productos orgánicos han aumentado su participación en el mercado, los supermercados han comenzado a venderlos reduciendo los márgenes de ganancia y apretando aún más a los pequeños productores. Vorley (2004) concluye que 'en el sistema agroalimentario moderno, la producción orgánica de alto bienestar no es un refugio para los productores a pequeña escala'.

Clay (2004a) también es escéptico sobre el impacto ambiental de los productos orgánicos.

13. El mercado de los Estados Unidos para cafés orgánicos y especiales ha venido creciendo a una tasa anual de cerca del 30% desde 1999 y, en términos de valor, hoy en día representa el 17% de las importaciones de café y el 40% de las ventas minoristas de café (Ponte, 2002).

La producción orgánica puede causar tanta erosión del suelo como la agricultura convencional y más que la agricultura sin arado. La agricultura orgánica no tiene estándares para el agua y usa este recurso de manera menos eficiente que las fincas convencionales que están bien administradas. Finalmente, los químicos naturales que son usados en la agricultura orgánica (e.g. cobre, sulfuro, nicotina y rotenona) pueden ser mucho más tóxicos para el medio ambiente y para la biodiversidad que muchos de los químicos sintéticos usados en la agricultura convencional.

Responsabilidad Social Corporativa

El crecimiento del mercado de Comercio Justo y la creciente preocupación del público sobre el impacto social y ambiental de la producción de bienes primarios ha promovido respuestas de los intermediarios, procesadores y minoristas tradicionales. En el caso del café, las cadenas de tostadores, tostadores/minoristas y tostadores/tiendas de café han desarrollado estándares alternativos de sostenibilidad, dirigidos de manera más o menos explícita a debilitar iniciativas más radicales. La más conocida de estas iniciativas es 'El Programa de Equidad para el Café y el Agricultor' de propiedad de Starbucks y las iniciativas de Nestlé, y el *Código Común para la Comunidad Cafetera*.

Gibbon (2004) y otros autores muestran escepticismo sobre estas iniciativas de segunda generación, argumentando que ellas reducen los estándares del Comercio Justo, confunden a los consumidores, borran los límites entre los productos del Comercio Justo y los que no pertenecen a este sistema y aumentan los costos para los productores que se ven obligados a cumplir con las exigencias que imponen a cambio de una pequeña retribución. Además, argumenta que estas iniciativas están muy sesgadas hacia la producción a gran escala, prestan poca atención a los pequeños productores y muchas de ellas contribuyen a la proliferación de estándares de calidad.

Daviron y Ponte (2005) sugieren que la mejor manera de lidiar con esta proliferación de

estándares es fijar 'certificaciones múltiples' que agrupen los estándares más exigentes, como los del Comercio Justo y los orgánicos, y también los menos exigentes, que son los fijados por la industria, entre los cuales cabrían los del Código Común para la Comunidad Cafetera. Sin embargo, es probable que la introducción de un nivel intermedio de estándares confunda aún más a los consumidores.

Conclusiones

Los productos primarios ambientalmente sustentables, el Comercio Justo y los productos orgánicos tienen varios retos por superar en los años que vienen. En primer lugar deben reconciliar las tensiones entre los objetivos sociales y ambientales a través de unos estándares de armonización. En segundo lugar, tienen que manejar el problema del éxito ya sea por medio de las versiones descoloridas del Comercio Justo, las cuales confunden a los consumidores, o el aumento progresivo de la producción orgánica, la disminución de los márgenes y exprimir apretando aún más a los pequeños productores. En tercer lugar, es necesario que le hagan frente al asunto subyacente que la introducción de nuevos estándares pone más cargas a los pequeños productores y favorece a la agricultura en gran escala.

3. COORDINACIÓN NACIONAL: EL ESTADO Y LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES

Los programas de ajuste estructural de los años ochentas y noventas de los países en desarrollo desmembraron muchas estructuras de coordinación y apoyo lideradas por el Estado. Un ejemplo fue la abolición de las Juntas de Comercialización oficiales, los recortes en las fuentes de financiamiento y las drásticas reducciones en los programas de asistencia técnica. Después de este desmonte, los pequeños productores agrícolas quedaron atomizados y debilitados, presa fácil de otras secciones de la cadena de valor como

los comerciantes y minoristas, quienes en muchos casos llenaron el vacío dejado por la retirada del Estado. En otros casos el sector privado tampoco supo llenar este vacío y la producción colapsó. Sin embargo, por lo menos desde la época de los faraones en el antiguo Egipto, los gobiernos han intervenido en los mercados agrícolas (Murphy, 2004) y buena parte de la discusión actual gira en torno a revivir el papel del Estado. Una discusión paralela y relacionada con estos temas propone otras formas de lograr los niveles de coordinación de los productores que fueron erosionados por los programas de ajuste estructural, como la promoción de organizaciones independientes de productores o hacer contratos entre los pequeños productores y los compradores.

Juntas de Comercialización Oficiales. Tradicionalmente los países en desarrollo que dependen de productos agrícolas primarios, unos pocos de los cuales dependen sus ingresos fiscales y en moneda extranjera; y que además disfrutaban de un limitado acceso a mercados externos, se han apoyado en la acumulación de inventarios para regular y administrar la oferta de los productos primarios para exportación. Hasta hace poco, estos inventarios eran manejados por Juntas de Comercialización estatales, o Cajas de Estabilización, las cuales además prestaban el servicio de recolección de la producción de los grandes y pequeños productores de todo el país, lo cual era muy importante para los cultivos de bebidas tropicales, como el cacao y el café en el occidente de África. Así las cosas, el inventario nacional hacía parte de un ejercicio mucho más amplio (UNCTAD, 2003a). En el caso de las Juntas de Comercialización, normalmente el gobierno fijaba un precio anual al cual compraba el producto vía intermediarios (cooperativas o intermediarios con licencia) a los cuales se les pagaba un margen fijo. Las Cajas de Estabilización diferían de las Juntas de Comercialización en que sólo controlaban los contratos de exportación, pero no manejaban la exportación en sí misma ni adquirían la propiedad física del producto primario en cuestión; en este caso, los procesos de procesamiento primario, comercialización y ex-

portación los realizaban cooperativas, intermediarios privados o empresas estatales. Las Juntas de Comercialización y las Cajas de Estabilización tenían la ventaja de que los agricultores conocían el precio que recibirían en el momento de la cosecha. Además, la agregación del producto de una gran cantidad de pequeños agricultores, les permitía aumentar su poder de negociación en relación con los compradores.

La experiencia de las Juntas de Comercialización ha sido variada. En los años setentas y ochentas tuvieron problemas en determinar un nivel adecuado para el precio de sustentación. En varias ocasiones, el valor de los precios administrados fue muy bajo y tuvo que ajustarse regularmente para reflejar la inflación doméstica, las variaciones en la tasa de cambio o las tendencias de mediano plazo en los precios internacionales. Con frecuencia, los gobiernos usaron las Juntas de Comercialización para imponer impuestos al sector agrícola y deprimir los precios de los alimentos en favor de poblaciones urbanas de alta prioridad. Si los precios administrados eran fijados en niveles demasiado bajos, los agricultores salían estafados; pero si los fijaban muy altos ponían en dificultades financieras a las Juntas de Comercialización. Además, estas juntas desincentivaban las mejoras en calidad, sufrían de ineficiencia y de un comportamiento de captura de rentas, incluyendo corrupción.

Aún así, algunos argumentan que en varios países africanos las Juntas de Comercialización para los productos agrícolas jugaron un papel vital en el desarrollo de las exportaciones de productos agrícolas y su desmantelamiento, como parte de los programas de ajuste estructural, ha sido muy criticada (véase por ejemplo UNCTAD, 1998a; WTO, 2003). Aparte de su papel como fijadoras de precios, las Juntas de Comercialización prestaban otros servicios como extensión agrícola, infraestructura rural, provisión de insumos, distribución de productos y otorgamiento de créditos (UNCTAD, 1998b).

Las Juntas de Comercialización también contribuyeron a la construcción de estándares de calidad nacional reconocidos mundialmente. Estas reputaciones regionales se construyeron con

base en especificidades locales de clima y tierra, entre otras; las entidades estatales además aseguraban consistencia en la selección, clasificación y descripción del producto y aplicaban sanciones cuando se violaban estos estándares. Las reputaciones nacionales establecidas de esta manera otorgaban primas de precios a los productores que tenía productos de mejor calidad (Gibbon, 2003).

La FAO (2004) resume los impactos positivos y negativos de la retirada del Estado, señalando que aunque en realidad su presencia sí aumentaba la proporción del precio de venta que llegaba a manos de los agricultores, también causó una serie de problemas, entre los cuales se encuentra la fuerte caída en el precio global, la cual en buena medida contrarrestó este beneficio:

Por ejemplo, a principios de los años ochentas, los productores de cacao en Ghana recibían sólo el 6% del precio de su exportación. Ahora reciben más del 40%. La eliminación de los impuestos a la agricultura ha restaurado los incentivos para que los agricultores aumenten su inversión y producción. Sin embargo, en muchos casos, la abolición de las Juntas de Comercialización ha dejado un vacío institucional. Los agricultores con frecuencia se apoyaban en las juntas para la obtención de créditos, fertilizantes y otros insumos, y para tener acceso a servicios de extensión y capacitación. Ahora que las juntas han desaparecido, en muchos casos ni el gobierno ni el sector privado asumieron esos roles. Los pequeños productores de muchos países en desarrollo se han enfrentado a la pérdida de acceso al crédito y a un gran aumento en el precio de sus insumos. La carencia de canales de información adecuados y de infraestructura de mercado los han dejado vulnerables a la volatilidad de los precios y a la explotación por parte de los intermediarios que, con frecuencia, han asumido el papel de las juntas, reemplazando el monopolio del Estado por uno privado. Al mismo tiempo, el gasto público en agricultura se ha reducido. Desde que las Juntas

de Comercialización se abolieron, en muchos países han decrecido los rendimientos y la calidad de los productos primarios.

Organizaciones de productores

Una mirada más detallada al papel que juegan las organizaciones de productores en la mejora de los ingresos para los pequeños productores y para los trabajadores pobres podría ayudar a generar nuevas ideas de política, especialmente en situaciones en que el papel del Estado sigue limitado. Se pueden identificar por lo menos cinco clases de organizaciones de productores (Gibbon, 2003): fincas grandes, fincas pequeñas, cooperativas grandes y modernas, cooperativas pequeñas, y esquemas de agricultura por contratación y subcontratación. El tamaño y modelo organizacional afectan los beneficios que reciben los agricultores. Por ejemplo, la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia tiene un servicio de extensión con más de 800 empleados, escuelas de enseñanza agrícola y un centro de investigación y desarrollo. Ella maneja un esquema de estabilización de precios y ha diversificado hacia abajo en café liofilizado y desarrollo de marcas propias. En contraste, con frecuencia las cooperativas de África han fracasado en satisfacer las altas demandas de calidad y confiabilidad del mercado.

En el caso del algodón, las estructuras que surgieron después de la liberalización pueden clasificarse en tres grupos: monopolios geográficos (Ghana y Mozambique), sistemas con muchos agentes (Tanzania y Uganda) y oligopolios (Zimbabwe y Zambia). Gibbon (2003) concluye que la última categoría es la que produce los mejores resultados, mediante la combinación de los beneficios de la competencia con una escala que logra estabilizar los precios.

Gibbon también afirma que 'reconstruir las economías de escala localmente se está convirtiendo en un tema estratégico para aumentar la motivación del comprador, por una parte, y para atacar la fragmentación causada por la liberalización del mercado'.

El Estado o los productores: juntando de nuevo las partes

El punto sobre qué tan deseable o factible es regresar a Juntas de Comercialización oficiales es discutible. En contraste con los enfoques generales en favor de la desregulación y basados en el mercado, que predominaron en las décadas de los años ochentas y noventas, responder a los retos de los países menos desarrollados dependientes de los productos agrícolas primarios puede requerir el aumento del rol del Estado. El reto es cómo asegurar que el Estado no replique los errores que cometió en el pasado sino que les dé a los productores pobres herramientas para que puedan relacionarse con el mercado en términos más benéficos para ellos. Algunas iniciativas exitosas que se desarrollaron en América Latina en las décadas de los años ochentas y noventas, más que involucrarse muy directamente en la producción, se enfocaron en ofrecer algunos servicios tales como un centro de información para los nuevos agentes o nuevos compradores. Los gobiernos asiáticos y el de Mauricio fueron más activos, y aseguraron un amplio nivel de cooperación entre el Estado y el sector privado.

No existe controversia acerca de la importancia del apoyo general del Estado para mejorar y diversificar los activos, y para aumentar la productividad y el valor agregado por medio del desarrollo de la actividad de procesamiento de los productos agropecuarios. Es probable que este planteamiento entre a formar parte de los enfoques convencionales como el Plan de Acción para los Productos Primarios de 2004 de la Unión Europea. Las medidas propuestas incluyen la facilitación del acceso a la financiación, recursos de crédito rural para actividades que no están relacionadas con la finca, provisión de servicios de extensión y capacitación, mejoramiento de la infraestructura social, salud y educación, y de la infraestructura necesaria para el surgimiento de nuevos sectores económicos –como transporte y comunicaciones– que también incrementan la productividad.

En conjunción con los esquemas internacionales, también se han incentivado los enfoques de manejo de la oferta nacional. La UNCTAD

(2003b) da el ejemplo de Malasia, en donde se impuso un gravamen a la producción de aceite de palma durante las épocas de precios altos; los recaudos se utilizaron posteriormente en los periodos de bajos precios para subsidiar usos no tradicionales del aceite de palma, como la generación de electricidad. Los estudios realizados por el Gobierno francés (Gergely, 2004) sobre África occidental concluyen que las Cajas de Estabilización que permanecen son un medio más efectivo de proteger a los pequeños productores de algodón de la volatilidad de los precios, que enfoques más de moda basados en el manejo de riesgos con base en el mercado. Para Camerún y Burkina Faso, los investigadores proponen la creación de fondos de estabilización nacional basados en estructuras embrionarias. Los fondos de estabilización, que pueden manejar entidades públicas o privadas, requieren que una organización tenga la capacidad de comprar el producto a nivel nacional, y actúe como un auto-seguro, guardando una parte de los excedentes en los años de auge y redistribuyéndola entre los agricultores en los años malos. Un fondo regional capitalizado por donantes, protegería al fondo nacional de estabilización del agotamiento de sus recursos.

Si los donantes van a revisar el tema de las Juntas de Comercialización oficiales, es necesario que tengan en cuenta las presiones crecientes que existen al interior de la Organización Mundial del Comercio con respecto a las empresas comerciales del Estado. Aunque la mayoría de ellas están enfocadas en las empresas comerciales del Estado en los países desarrollados, como la Junta Canadiense del Trigo, cualquier movimiento hacia normas que inadvertidamente eviten la generación de nuevas intervenciones estatales más efectivas en los países en desarrollo, dependientes de los productos agrícolas primarios, tendrá consecuencias negativas sobre los pobres.

Gibbon (2004) cree que se deben encontrar nuevas formas de regular y equilibrar el poder en el mercado, pero concluye que lo mejor no es volver a la regulación estatal, sino a intervenciones que aumenten gradualmente la compe-

titividad y el poder de mercado de los pequeños productores a escala nacional en los países productores. Estas tienen que acompañarse de medidas que vuelvan a equilibrar el poder en las cadenas globales de oferta, las cuales se discutirán en la siguiente sección. Murphy (2002) prevé que los intermediarios nacionales e internacionales que se benefician de los bajos precios pre-valetientes en el mundo, después de la abolición de los programas de ajuste estructural, se opondrán con fuerza a estas iniciativas.

Lines (2004) defiende una combinación pragmática entre el Estado y los enfoques liderados por los productores:

Se deben apoyar los esfuerzos por encontrar reemplazos efectivos para algunas de las funciones que antes jugaban las Juntas de Comercialización. Esto significa sostener organizaciones que apoyen a los agricultores con servicios de inteligencia de mercados, desarrollo de cooperativas, servicios de extensión, acceso al crédito e insumos físicos, y esquemas que aprovechen al máximo los nichos premium del mercado. En lo posible éstos deben basarse en el agricultor y, en su defecto, administrados por el gobierno.

Del café al vino: las posibilidades de una producción de productos primarios basada en la calidad

La eliminación de la regulación estatal ha tenido un fuerte impacto en el control de calidad en varios sectores. Con la ausencia del Estado surge un problema de acción colectiva en el cual los agricultores deshonestos pueden dañar la reputación de la calidad nacional. Este problema lo atacan los minoristas y los intermediarios por conducto del establecimiento de conexiones directas con las grandes fincas y dejando de lado a los pequeños productores (Daviron y Ponte, 2005). Por lo tanto, varias entidades están estudiando el tema de la calidad, especialmente en el caso del café.

En el 2002 la Organización Internacional del Café acordó un Programa de Mejoramiento de la Calidad del Café, el cual obligaba a sus miem-

bros a sacar del mercado la producción de baja calidad y a poner en marcha programas de mejoramiento de la misma. Sin embargo, nunca han sido claros cuáles son los mecanismos para forzar su cumplimiento. Además, a cambio de la reincorporación de los Estados Unidos a la Organización, en el año 2004, el programa se volvió voluntario, lo cual lo redujo a algo más que sólo un rótulo (Daviron y Ponte, 2005).

Los optimistas son intrépidos y proponen que los cafeteros imiten la experiencia del vino, en la cual las tiendas de café jugarían el mismo papel que, en los años ochentas, jugaron los bares de vino en el Reino Unido para educar el paladar de nuevas generaciones de consumidores de café. La clave está en cultivar consumidores, más que café, y esto debe hacerse al interior de los mercados tradicionales y no como un ejercicio de un nuevo nicho de mercado (Daviron y Ponte, 2005). Kaplinsky (2003) da el ejemplo del *Jamaican Blue Mountain Coffee* como un caso de 'vinificación' y también el de la Asociación de Cafés Especiales de Costa Rica, formada en 1999, con el objetivo de subir el nivel del producto y del proceso, y de venderle directamente a los tostadores y a los minoristas.

Daviron y Ponte (2005) sugieren que los países en desarrollo necesitan aprovechar el tema de los derechos de propiedad intelectual en su favor usando el origen geográfico para promover el consumo de su propio café entre los consumidores y así aumentar su poder de negociación en la cadena de valor. 'Vender un territorio, una historia, símbolos e incluso lo exótico'; también se podría promover el turismo cafetero de una manera similar a como los europeos promueven el turismo en las zonas vinícolas.

Sin embargo, estas propuestas pueden llegar a perjudicar a los pequeños productores si llevan a que los intermediarios internacionales se vuelquen hacia formas de mayor integración vertical. En el caso de los cafés especiales, la integración vertical típicamente toma la forma de compras directas a las grandes fincas porque se considera que éstas pueden mantenerse aisladas del caos general que prevalece en el mercado y que gozan de economías de escala para cumplir

con nuevos estándares de calidad. En el caso del algodón, en donde casi nunca hay grandes productores, típicamente la integración vertical toma la forma de esquemas de subcontratación o producción a través de satélites. Según Gibbon (2004):

Estas dos tendencias plantean el tema de mantener a los pequeños productores 'en el sistema' pero de maneras diferentes. En el caso del algodón, en donde las economías de escala para alcanzar los requerimientos de calidad prevalecientes son bajas, los pequeños productores se mantendrán en el sistema si los compradores pueden encontrar formas de competir que no conduzcan a ventas al margen por parte de los productores – y que al mismo tiempo ofrezcan a estos últimos incentivos para aumentar el área cultivada, los rendimientos y la calidad. La alternativa es el deterioro de la reputación del producto primario nacional y su marginación en el mercado global. En el caso del café, los pequeños productores sólo *volverán* al sistema si pueden encontrar una manera de disminuir los costos en que tienen que incurrir para cumplir con las normas de calidad.

Conclusiones

En donde los mecanismos de coordinación estatal no han sido desmantelados, existen razones poderosas para tratar de mantenerlos. En el caso contrario, se deben hacer esfuerzos para encontrar otras soluciones que resuelvan el problema de la fragmentación de los productores.

Es difícil argumentar sobre una base política o del desarrollo en contra de la organización de productores, apoyada por el Estado como un facilitador. La pregunta complicada es si esto puede funcionar. ¿Cómo pueden las organizaciones de productores volverse un contrapeso significativo en una cadena de oferta cada vez más desequilibrada? ¿Cómo pueden responder las organizaciones de productores a las múltiples presiones que continuamente están sacando a los peque-

ños productores fuera de las aguas mansas del comercio internacional?

En los lugares donde sea posible poner a funcionar las organizaciones de productores, también se puede abrir un camino para un mejor y más confiable rol del Estado, que busque defender los intereses de los productores para el logro de esquemas de manejo de la oferta, servicios de extensión y otros apoyos del Estado.

4. COORDINACIÓN INTERNACIONAL Y ADMINISTRACIÓN DE LA OFERTA

Desde el derrumbe de los Acuerdos Internacionales de Productos Primarios, uno de los debates más polarizados ha girado en torno al tema de la administración de la oferta internacional. Para algunos, éste es un primer paso esencial para atacar la crisis de los productos primarios. Para otros, esta estrategia además de políticamente imposible, es una distracción de asuntos más importantes como el poder de mercado y la organización de los productores.

Manejo de la oferta

En su gran diseño de las instituciones de Bretton Woods, John Maynard Keynes incluyó una organización de control de los productos primarios (Keynes, 1943). Sin embargo, los Estados Unidos se oponía a cualquier restricción al libre comercio (Hennison, 1981). El Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, 1947) permitió los acuerdos de productos básicos bajo ciertas circunstancias, especificando, en el artículo XXXVIII, que las partes contratantes deberían:

'cuando sea apropiado, actuar a través de acuerdos internacionales y otras acciones, con el objetivo de ofrecer a los productos primarios de interés particular para las partes contratantes menos desarrolladas, condiciones aceptables de acceso a los mercados mundiales, e idear medidas diseñadas para estabilizar y mejorar las condiciones de los mercados mundiales de estos productos, incluyendo ins-

trumentos para lograr precios estables, equitativos y remunerativos para las exportaciones de estos productos'

Las medidas tomadas de conformidad con los acuerdos de productos primarios se aceptan explícitamente como excepciones legítimas al tratamiento de Nación más Favorecida normal bajo el Artículo XX, sujeto a que haya acuerdo entre todas las partes contratantes.

En los años setentas hubo un período corto de 'poder de los productos primarios' (1973-79) durante el cual el control de la oferta estuvo en manos de los países en desarrollo exportadores de estos productos. La primera acción colectiva se llevó a cabo para los fosfatos y posteriormente, en 1973-74, para el petróleo crudo. En el caso de estos productos primarios no agrícolas la estrategia funcionó. Los costos de almacenamiento para los productos no perecederos eran relativamente modestos. Éstos eran ofrecidos por los países en desarrollo y en ese momento gozaban de una fuerte demanda internacional, concentrada en los países desarrollados. La estrategia también funcionó porque los productos primarios en sí mismos no eran fáciles ni baratos de sustituir. La formación de carteles de oferentes o cuasicarteles parecía mostrar que la regulación de la oferta por concertación de los productores podría aumentar los precios internacionales.

En los años setentas se dio un momento favorable para los Programas Integrados de Productos Primarios, que tenían como elemento básico el manejo de inventarios. La UNCTAD tomó el liderazgo en la promoción de estos programas, que tenían como objetivo explícito aumentar el precio de los productos primarios.

En contraste con la OPEP, Los Acuerdos Internacionales de Productos Primarios, se acogieron a las reglas del GATT e incorporaban a consumidores y productores. Los acuerdos negociados bajo el auspicio de la UNCTAD en los años setentas, claramente se diseñaron para evitar fluctuaciones inesperadas de precios, a través de controles de precios y subsidios. Sin

embargo, esos esfuerzos internacionales para replicar la OPEP al caso de los productos agrícolas primarios y otros, tuvieron menos éxito y eventualmente colapsaron, con frecuencia después de la salida de los países consumidores. Los Acuerdos Internacionales de Productos Primarios ya no mantienen inventarios físicos. Muchos de ellos han reducido sus actividades a simples grupos de estudio y algunos nuevos objetivos como ofrecer cifras, hacer investigaciones y promover la sostenibilidad (UNCTAD, 2003b).

Inicialmente, el Fondo Común para los Productos Primarios se vio como un instrumento para financiar los inventarios de los principales productos primarios que harían parte de los Programas Integrados de Productos Primarios¹⁴. El acuerdo estableció que el Fondo Común para los Productos Primarios sería firmado en 1980 pero sólo entró en operación en 1989. Para entonces el mundo había cambiado porque, tanto nacional como internacionalmente, los mercados se habían liberalizado. En respuesta a esta nueva situación, los acuerdos de productos básicos que iban a servir de base para construir los inventarios estabilizadores habían descartado el objetivo de la estabilización del mercado. En consecuencia, el papel que se esperaba jugaría la 'cuenta principal' del Fondo (CFC, 2002) se desvaneció y este instrumento quedó encargado de financiar, a través de su 'segunda cuenta', otras actividades de apoyo, tales como la implementación de proyectos piloto de asistencia técnica en países en desarrollo (enfocados en productos primarios individuales) y proyectos multi-país encargados de estudiar las estrategias de las cadenas de mercados.

Se han esgrimido una serie de razones para explicar el fracaso de esa generación de acuerdos de productos básicos. Algunos creen que éste refleja las dificultades relacionadas con los intentos de influenciar los precios a través del manejo de la oferta, en un ambiente de expansión de la misma causada por los aumentos en la productividad (Reinhart y Wickham, 1994). Otros consideran que es difícil, o imposible, acordar rangos

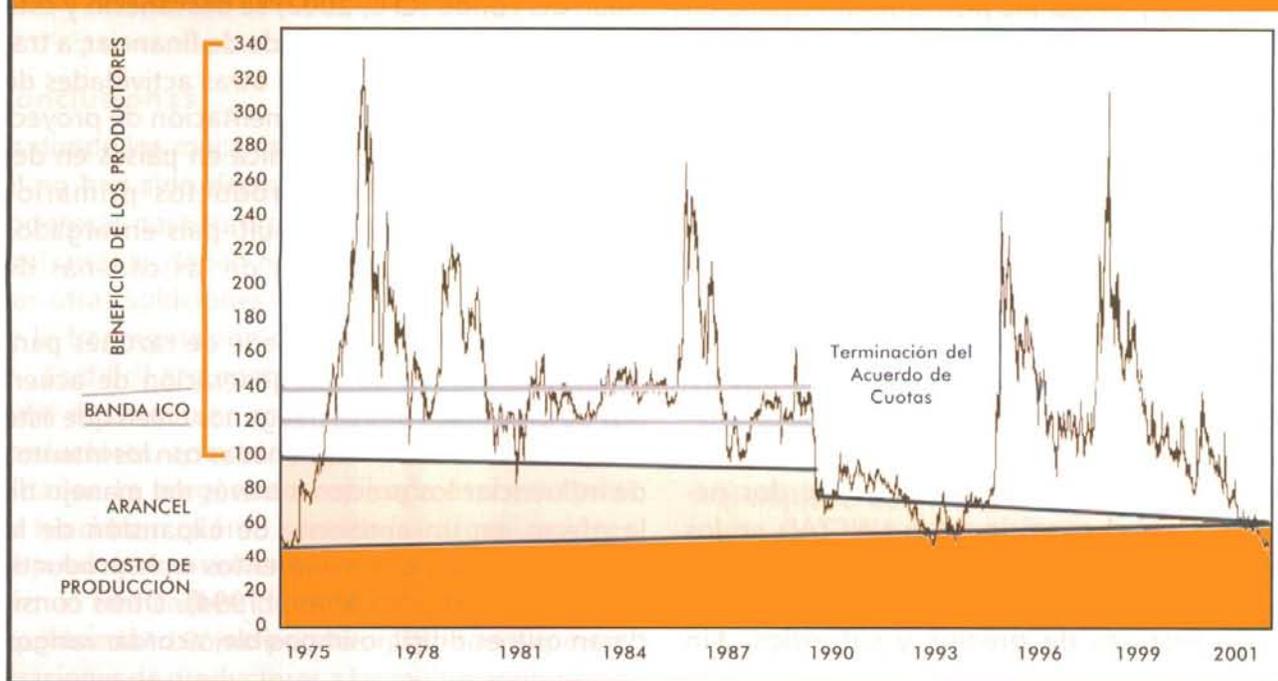
14. Cacao, café, azúcar, caucho, trigo/granos, yute, maderas tropicales, cobre, algodón, plomo/zinc, níquel, aceite de oliva y estaño.

de precios (Gilbert, 1996) o determinar de manera precisa la tendencia de largo plazo de los precios. También se han sugerido como obstáculos, la falta de mecanismos para forzar los compromisos pactados en los acuerdos y el problema del polizón (Cashin et.al., 1999). Además, se ha citado el fracaso de los Acuerdos Internacionales de Productos Primarios en contener la oferta, y en el caso de los productos primarios que compiten, como el azúcar, el impacto de las políticas agrícolas de los países desarrollados (Koning, 2004). Así mismo, el Banco Mundial (2005) culpa a los controles de la oferta de traer nuevos oferentes al mercado del café – un problema que potencialmente puede afectar cualquier intento exitoso de elevar o estabilizar los precios. Por otra parte, se ha argumentado que todos estos retos hubieran podido ser superados de haber existido suficiente voluntad política y recursos financieros (Rangarajan, 1993; Robbins, 2003).

Después de la OPEP, el Acuerdo Internacional de Productos Primarios más conocido y más discutido es el del café. Para Oxfam, el Acuerdo Internacional de Café, que estuvo en vigencia entre

1975 y 1989, fue la 'época de oro de precios buenos y estables' (Oxfam, 2002). El Acuerdo regulaba las exportaciones y las importaciones al interior de una banda de precios, pero la cláusula económica del Acuerdo fue abandonada en 1989. Hasta ese año, los gobiernos de los países productores y consumidores acordaban unos niveles predeterminados de oferta, fijando cuotas de exportación para los países productores. El objetivo era mantener los precios del café relativamente altos y estables, al interior de una banda de precios que estaba en el rango de US\$1,20 y US\$1,40 por libra. El Acuerdo tuvo éxito en estabilizar los precios del grano y aumentarlos de manera persistente entre 24% y 30% sobre los que hubieran equilibrado el mercado, de no existir el Acuerdo (Palm y Vogelvang, 1991; Hermann et al., 1993). Como se ilustra en la Figura 1, aunque los precios fluctuaron significativamente entre 1975 y 1989, se mantuvieron relativamente altos y pocas veces cayeron por debajo del precio mínimo. En los seis años posteriores al colapso de los Acuerdos Internacionales de Productos Primarios para el

Figura 1. Precio mensual del café en el mercado de futuros de Nueva York¹⁵



15. Precios spot mensuales, nominales. Los precios reales (que tienen en cuenta la inflación) muestran una caída de largo plazo aún más pronunciada.

café y el cacao, los precios internacionales de estos productos cayeron entre 60% y 65% (Gibbon y Ponte, 2005).

En años recientes, un número creciente de comentaristas ha vuelto a interesarse en el tema del manejo internacional de la oferta. Lines (2004) y Robbins (2003) proponen concentrarse en el control de la producción y no en los inventarios estabilizadores o en las exportaciones. Esto, sin embargo, tendría un problema que identifica Gibbon (2004):

surge la pregunta de si limitar las exportaciones tendría un impacto significativo sobre los precios de mercado del café. Ante la ausencia de las Juntas de Comercialización oficiales que puedan asumir o dar apoyo financiero para los inventarios de los países productores, los productores privados a gran escala toman coberturas para sus propios inventarios en los mercados de futuros y opciones. Esto significa que el efecto de estas existencias de café es transferido al mercado en términos de precios, incluso si estos inventarios físicos están retenidos.

Koning y Robbins (2005) proponen un refinamiento adicional consistente en permitir que las cuotas de producción se transen en un mercado secundario. Esto solucionaría dos problemas – cómo permitir que nuevos participantes entren en el mercado y cómo dar incentivos para que los productores con mayores costos abandonen la producción. Koning et al. (2004) también creen que una debilidad clave de las primeras generaciones de Acuerdos Internacionales de Productos Primarios es que fueron específicos para cada producto y por lo tanto no permitían intercambios entre productos primarios. Él cree que se debe restaurar el rol de la UNCTAD como 'la casa natural para albergar el enfoque de múltiples productos primarios en conjunto con uno o varios mecanismos de financiación'.

Otros autores ven las peticiones de volver a los Acuerdos Internacionales de Productos Primarios como una política sin salida, condenada al fracaso. En primer lugar, es improbable que

los países consumidores acepten firmarlos ya que el apoyo que les prestaron a las primeras generaciones de Acuerdos brotó de la geopolítica de la Guerra Fría y la necesidad de ganarse el afecto de los gobiernos del tercer mundo; hoy en día sólo los hidrocarburos se ven como estratégicos. En segundo lugar, a escala nacional, los programas de ajuste estructural destruyeron los mecanismos de coordinación de mercado, los cuales firmaban y forzaban el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Acuerdos Internacionales de Productos Primarios. Las presiones para hacer trampa y para el *free riding* al interior de cualquier acuerdo son tan grandes que para su éxito se requiere la existencia de unas instituciones muy fuertes. Sólo si se restauran estos mecanismos habrá posibilidad de que funcione alguna iniciativa internacional.

Ambos problemas son claramente visibles en relación con la serie de intentos recientes por poner en marcha formas más laxas o más indirectas de un acuerdo internacional en el sector cafetero.

La 'Asociación de Países Productores de Café' formada en 1990, introdujo un programa de cuotas voluntarias, el cual se tropezó con una sobreproducción de Brasil, en tanto que el Programa de Mejoramiento de la Calidad del Café de la Organización Internacional del Café fue archivado a cambio de que los Estados Unidos volvieran a hacer parte de la Organización.

Ciertas características de algunos productos primarios facilitan poner en marcha un acuerdo internacional. La primera consiste en que unos pocos productores dominen el mercado y la segunda, que existan fuertes alianzas políticas entre los productores. En el caso de los productos primarios tropicales existen algunos ejemplos como el de la nuez moscada (Indonesia y Grenada) y el caucho; también existen algunos casos de Acuerdos Internacionales que han unido a países productores del Norte y del Sur en productos como la soya y el algodón. Cultivos producidos por una gran cantidad de países con pocos nexos políticos, como el café, son candidatos poco convincentes para que vuelva a funcionar un Acuerdo Internacional de Productos Primarios.

Otros aspectos de la coordinación internacional:

El auge de demanda

Además de los intentos por promover las mejoras en la calidad y las identidades geográficas que fueron descritas en la sección anterior, la FAO (2004) propone hacer campañas de promoción del producto genérico en los países consumidores, señalando que la campaña de largo plazo que se hizo en el Reino Unido para promocionar el consumo de banano como fuente de energía, tuvo un gran éxito y contribuyó a triplicar su consumo, convirtiéndolo en la fruta fresca más popular del país.

Estándares

El Banco Mundial (2005) ha llamado la atención sobre la proliferación de estándares internacionales de calidad y salud, y su impacto potencial en excluir a los pequeños agricultores. Los gobiernos están desarrollando e introduciendo nuevos estándares, en salud animal por ejemplo, y el sector privado también, como es el caso de la regulación de los supermercados para los productos hortícolas. Aunque los estándares tienen algunos beneficios económicos, por ejemplo facilitar el comercio y reducir los costos de transacción asociados con la información imperfecta sobre calidad y seguridad de los productos, el Banco Mundial y otros están preocupados porque éstos están dificultando la entrada de los pequeños agricultores en las cadenas de producción de más alto valor en áreas como la horticultura.

Aunque es improbable que la oposición a esos estándares tenga acogida política en los países consumidores, otros enfoques proponen la armonización de los diferentes estándares exigidos para el mismo producto en los distintos países importadores y establecer equivalencias entre los estándares vigentes en los países en desarrollo y en los países desarrollados, que eviten el surgimiento de nuevos estándares, algunas veces inapropiados, y los conflictos que éstos pueden causar

Por otra parte, los donantes han establecido un fondo para apoyar la participación de los países en desarrollo en la fijación de los estándares internacionales al interior de la Comisión del Codex Alimentarius, creada en 1962 por la FAO y la Organización Mundial de la Salud. Esta Comisión fija los estándares de los alimentos que buscan proteger la salud de los consumidores y asegurar prácticas justas en el comercio de alimentos. A nivel nacional, el Banco Mundial y otros donantes ofrecen asistencia técnica diversificada en capacitación para el cumplimiento de los estándares.

Conclusiones

El Manejo Internacional de la Oferta tiene varios atractivos para los defensores del desarrollo y para quienes están haciendo campañas políticas ya que existe experiencia en esta clase de mecanismos y se ha probado que, en alguna medida, funcionan, son relativamente sencillos de explicar, y requieren de la acción de los gobiernos del norte, que son más fáciles de influenciar que las compañías privadas o que los gobiernos de los países en desarrollo. Sin embargo, existen grandes obstáculos políticos e ideológicos para su puesta en marcha, y es peligroso que se conviertan en algo similar al Impuesto de Tobin – un instrumento que los candidatos políticos perciben como mágico para resolver la crisis de los productos primarios, y que pueden sofocar otros enfoques menos ambiciosos pero más viables. Al discutir la crisis de los productos primarios es importante tener en mente el menú completo de medidas.

Más aún, por razones obvias, en la actualidad no hay apetito por volver a los Acuerdos Internacionales de Productos Primarios, ni siquiera en los países productores y mucho menos en los consumidores. El caso exitoso del Acuerdo Internacional de un producto primario poco retador, como es la nuez moscada, puede ayudar a refinar las propuestas para los otros productos y generar un efecto demostración para los escépticos.

5. PODER DE MERCADO

La concentración de mercado y la cadena de valor

Los productos agrícolas están ligados al consumidor final mediante las llamadas cadenas globales de valor. Una cadena de valor describe un rango completo de fases intermedias de producción que se requieren desde el cultivo de un producto primario, hasta su entrega al consumidor final, y también las actividades requeridas para la manipulación de los residuos que quedan después de que el producto se consume (Kaplinsky, 2000).

Al igual que todos los productores agrícolas, los países en desarrollo dependientes de los productos agrícolas primarios, capturan cada vez una porción menor del valor de sus mercados en relación con los intermediarios, procesadores, distribuidores mayoristas y minoristas. Este fenómeno no es exclusivo de los países en desarrollo. En 1900 en los Estados Unidos, un agricultor recibía aproximadamente el 70% de cada dólar gastado en comida; hoy en día esta proporción está alrededor de 3-4% (Clay, 2004b). La importancia creciente de la tecnología en áreas como el desarrollo de semillas o el procesamiento ha contribuido a tal concentración, además de las progresivas barreras a la transferencia de tecnología en virtud de la legislación de los derechos de propiedad intelectual.

La concentración también se ha incrementado como consecuencia de dos cambios que han ocurrido en la estructura de los mercados de la mayoría de los productos agrícolas primarios y que están muy relacionados entre sí.

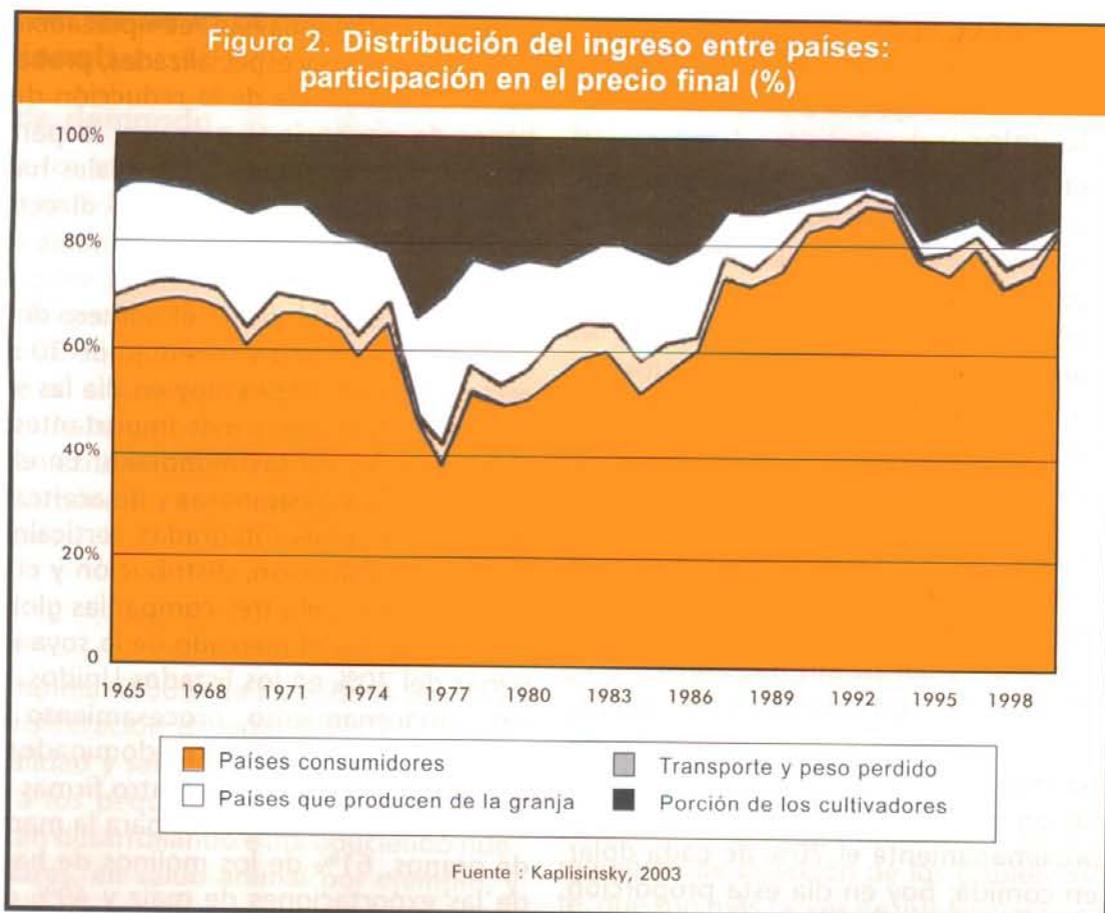
Por una parte, el desmantelamiento de las Juntas de Comercialización en un contexto de gran fragmentación de la agricultura en los países productores, redujo aún más la capacidad de los agricultores de defender su participación en las rentas generadas en las cadenas de valor, debido a la remoción de un intermediario útil que podía mejorar el poder de negociación de los agricultores en relación con los grandes compradores corporativos (UN, 2000). En segundo lugar, las grandes compañías comerciales de

productos primarios han reemplazado a las compañías pequeñas y especializadas, probablemente como consecuencia de la reducción de los márgenes de ganancia y, a la vez, la participación total de las compañías comerciales ha caído en comparación con las compras directas de los procesadores y vendedores finales (UNCTAD, 1999).

En el caso del cacao, el número de casas comerciales en Londres se redujo de 30 en 1980 a cerca de 10 en 1999 y hoy en día las seis industrias manufactureras más importantes manejan el 50% de las ventas mundiales. En el mercado de las semillas oleaginosas y de aceites un puñado de compañías integradas verticalmente dominan la producción, distribución y el comercio internacional. Sólo tres compañías globales controlan el 80% del mercado de la soya en Europa y más del 70% en los Estados Unidos. El comercio, almacenamiento, procesamiento y molienda de granos también están dominados por unas pocas compañías. Tres o cuatro firmas controlan el 60% de las instalaciones para la manipulación de granos, 61% de los molinos de harina, 81% de las exportaciones de maíz y 49% de la producción de etanol en los Estados Unidos (FAO, 2004).

La concentración y la eliminación de un segmento de intermediarios tienden a debilitar el poder de mercado de los productores, a pesar de que la remoción de una capa intermedia puede aumentar la participación de los productores en el precio final. El rol creciente de las compañías integradas también conduce a un control más directo del producto (estándares técnicos y de calidad). La interacción entre estas dos tendencias ha significado que algunos servicios que antes ofrecían los gobiernos, v.g. financiamiento y almacenamiento de inventarios, los ofrecen compañías extranjeras, lo que disminuye la participación de los países productores en las rentas generadas por los mercados de productos primarios.

En el caso del café, la Figura 2 muestra cómo se ha comportado el ingreso relativo al interior de la cadena de valor a lo largo del tiempo. A finales de la década de los años setentas, cuando estaba en vigencia el Acuerdo Internacional



del Café, los países productores tuvieron su mayor participación en la torta y desde entonces han perdido participación.

A principios de los años noventa, los ingresos de los países productores de café (exportaciones f.o.b) estaban en el rango de US\$10 a US\$12 billones y el valor de las ventas minoristas de café, la mayoría de ellas en los países industrializados, era de cerca de US\$30 billones. Hoy en día el valor de las ventas minoristas sobrepasa los US\$70 billones (Osorio, Director Ejecutivo de la OIC, 2002).

El carácter asimétrico del poder en la cadena de valor del café ayuda a explicar la creciente desigualdad en la distribución de los ingresos totales.

En el extremo importador de la cadena de valor los importadores, tostadores y minoristas compiten entre ellos por una proporción de las rentas, pero se combinan para asegurar que sólo una pequeña porción llegue a los países produc-

tores (Fitter y Kaplinsky, 2001). Las ganancias reales en la cadena de los productos agrícolas primarios las obtienen quienes controlan los puntos críticos de la misma, es decir, los propietarios de marcas ya establecidas, o quienes tienen acceso a los estantes de los supermercados (UN, 2002).

La concentración ha creado dos tipos de cadenas de valor. Las dominadas por el comprador, como las de los productos hortícolas y el café especiales, en las cuales los distribuidores minoristas imponen la pauta, demandando una combinación de alta calidad, estándares y diferenciación del producto. Para satisfacer estos requerimientos, muchos han establecido vínculos directos de oferta con los productores.

En contraste, en las cadenas dominadas por los intermediarios, prevalecen los productos primarios a granel, y el principal impacto de la concentración corporativa es la reducción de los precios al productor (Vorley, 2004).

Implicaciones de distribución

La concentración corporativa no sólo ha disminuido la tajada final del valor minorista que reciben los productores de los países en desarrollo, sino que ha cambiado el balance de poder en contra de los agricultores pequeños.

La coordinación vertical y la concentración crean 'participantes' y 'marginados'. Los grandes oferentes, suficientemente adinerados, con bajos costos y la tecnología apropiada para responder a los dinámicos requerimientos de volumen, estándares de calidad y desarrollo de nuevos productos, se benefician como 'participantes'. Su desempeño ambiental y social también puede ser mejor que el promedio porque tienen el capital y las economías de escala para invertir en esas prácticas.

Vorley (2004) pone como ejemplo a los productos lácteos en Brasil, en donde antes de 1990 la mayoría de las principales firmas procesadoras eran cooperativas. La desregulación del mercado que tuvo lugar entre 1989 y 1993 llevó a que muchas de esas cooperativas se vendieran a multinacionales y ahora Nestlé, Parmalat y Fleischmann Royal controlan cerca del 60% de mercado. Las tres principales compañías de lácteos en Brasil, Nestlé, Parmalat y Vigor – de propiedad de brasileros – tenían el 53% del mercado en 1996, y en el año 2000, ocho de las diez más grandes compañías de alimentos en Brasil eran multinacionales, siendo Nestlé la más grande. Como resultado de una competencia por la leche vía incrementos en los precios de compra de este insumo, las compañías de productos lácteos han consolidado sus bases de oferta para reducir sus costos de transacción. Por ejemplo, el número de finqueros que entrega leche a las 12 compañías principales disminuyó 35% entre 1997 y el año 2000, y el tamaño promedio de esas fincas oferentes se incrementó en 55%. Sólo Nestlé, en el mismo período, sacó a 26.000 finqueros de sus listas de proveedores – una reducción del 75%.

La concentración no sólo se da entre los comerciantes y distribuidores minoristas de los países consumidores. Los supermercados también se han esparcido rápidamente en los países en desarrollo. Por ejemplo, en América Latina los supermer-

cados aumentaron su participación en las ventas minoristas, pasando de menos del 20% en 1990 al 60% en el año 2000. Globalmente, las 30 cadenas de supermercados más importantes controlan, hoy en día, casi una tercera parte de las ventas de alimentos (FAO, 2004). En consecuencia, los pequeños agricultores que producen para el mercado doméstico enfrentan, de manera creciente, las mismas barreras a la entrada en términos de estándares que los que están tratando de exportar.

La mayoría de las empresas pequeñas y familiares (los 'marginados') se relegaron a ser proveedores marginales de los mercados a granel, de bajos precios, o de los mercados mayoristas. En términos de su efecto en la pobreza, el impacto negativo de la concentración corporativa de excluir a los pequeños productores es más claro que su impacto sobre los precios al productor en los países en desarrollo, aunque la evidencia es más fuerte en la agricultura de los países desarrollados (Vorley, 2004).

Propuestas para reducir el impacto adverso de la concentración del mercado

Se han propuesto varias medidas que podrían contribuir a reducir la concentración del mercado y por tanto aumentar la competencia en estos segmentos de la cadena de comercialización.

La ley de competencia nacional e internacional es una forma obvia de manejar los oligopsonios y los oligopolios. Uganda, Kenia y Tanzania, en sus comunicados a la Organización Internacional del Comercio (2003), le piden examinar la manera de manejar el comportamiento anti-competitivo de las grandes firmas extranjeras y mejorar así la posición negociadora de los pequeños productores *vis-à-vis* estas firmas. Sería relevante para los mercados de los productos primarios agrícolas forzar el respeto de los principios básicos de la competencia, como la no discriminación y la transparencia, y declarar ilegales a los principales carteles.

Desafortunadamente esta propuesta cayó víctima del argumento más amplio sobre 'nue-

vos temas' al interior de la Organización Internacional del Comercio. Muchos países en desarrollo consideran que esta organización es un foro inapropiado para el desarrollo de un acuerdo de competencia, argumentando que es más probable que su agenda sea dominada por el deseo de las corporaciones transnacionales de mejorar el acceso al mercado que por la preocupación por aumentar los resultados del desarrollo. En consecuencia, el tema de la competencia fue eliminado de la agenda de la ronda de Doha en el Acuerdo Marco de agosto de 2004.

Sin embargo, existen otras opciones al interior del sistema de la Organización Internacional del Comercio, y especialmente en el Acuerdo General sobre Comercio en Servicios (GATS). El Artículo VIII del GATS hace un llamado a los miembros para asegurar que sus proveedores monopolistas de servicios no actúen de una manera inconsistente con las obligaciones de los Miembros de las Naciones más Favorecidas. Desafortunadamente el comportamiento anti-competitivo de los vendedores minoristas oligopólicos/oligopsónicos está, en buena parte, fuera del dominio del Artículo VIII, ya que muchos de los distribuidores minoristas no tienen complicaciones con el gobierno por su poder de mercado. Otro modelo es el adoptado por la Organización Mundial de Comercio en el acuerdo sobre los servicios básicos de telecomunicaciones, el cual entró en vigencia en 1998 y fue firmado por 69 países (ya son 75). Este acuerdo comprende un conjunto completo de principios pro-competencia negociados, los cuales están incluidos en un documento de referencia. Asfaha (2005) ve el documento de referencia en telecomunicaciones como la única herramienta bajo la Organización Internacional del Comercio que fija un precedente para extender las normas y disciplinas comerciales a las prácticas anti-competitivas privadas a escala nacional.

El documento de referencia habla de seis principios normativos: las salvaguardias competitivas, la interconexión, el servicio universal, el licenciamiento, la asignación y el uso de los recursos escasos y la creación de un regulador independiente. El documento de referencias fue

adoptado total o parcialmente por 61 países signatarios del acuerdo básico en telecomunicaciones, como compromisos adicionales en aplicación del artículo XVIII del GATS. Una vez adoptados, los principios del documento de referencia se convierten en compromisos restrictivos y obligatorios a través de los mecanismos de solución de diferencias de la Organización Internacional de Comercio (Guermazi, 2005).

Algunos autores y organizaciones no gubernamentales creen que es más probable lograr un acuerdo sobre competencia para el desarrollo en algún cuerpo ya existente en el sistema de las Naciones Unidas, como en la UNCTAD, o en uno que se cree para ello.

Vorley (2004) desecha la ley de competencia como una solución práctica por las dificultades en determinar qué constituye un comportamiento oligopolístico. Por ejemplo, la Unión Europea basa su ley de competencia en la acción de las firmas, pero en los mercados de los productos primarios las firmas se comportan de una manera menos obvia, explotando su poder de mercado antes que conspirando a escondidas. Hay otros problemas relacionados con estas propuestas - ¿cómo pueden los países en desarrollo forzar el cumplimiento de la ley de competencia si no tienen la capacidad de imponer multas o ejercer poder suficiente para sancionar a quienes la incumplan?

Aumentar el monitoreo y la transparencia es un enfoque menos ambicioso que establecer una autoridad de competencia internacional. Vorley (2004) hace un llamado para restaurar el difunto Centro de Corporaciones Transnacionales de las Naciones Unidas para que juegue un rol de monitoreo. Las normas actuales de la Organización Mundial del Comercio exigen que los gobiernos llenen cuestionarios sobre todas las empresas comerciales del Estado que están operando en su país. Este enfoque podría expandirse para cubrir a cualquier compañía, pública o privada, con más de un cierto porcentaje del mercado exportador o importador. Esta mayor transparencia ayudaría a controlar prácticas restrictivas de los negocios internacionalmente. Por ejemplo, en junio de 2004, los delegados de 70 países que asistían a un Congreso Mundial de

Granjeros, organizado por la Federación Internacional de Productores Agrícolas, adoptaron algunas resoluciones para recolectar y publicar información sobre concentración y exigir que las agencias gubernamentales encargadas de la legislación antimonopólica ofrezcan informes de impacto económico sobre las fusiones y las alianzas. La Federación Internacional de Productores Agrícolas (2004) apoya la introducción de un nivel preestablecido de concentración que active una presunción de violación de la ley anti-monopolio. Vorley también menciona la posibilidad de incrementar la transparencia al consumidor mediante la obligación de adoptar un sistema de doble precio, bajo el cual el consumidor final no sólo conoce el precio de venta del producto sino también el precio recibido por el productor. Este sistema fue utilizado por primera vez en Francia en 1999, cuando el Ministerio Francés de Agricultura impuso este sistema temporalmente para una serie de frutas y vegetales y algunos productos importados.

Conclusiones

Desde el desmote de los mecanismos de manejo de la oferta, la concentración corporativa ha sido el cambio más significativo en el comercio global de los productos primarios, y se espera que crezca en importancia y extensión, a pesar de los esfuerzos por promover la capacidad de procesamiento y comercio en los países en desarrollo.

Esto genera dos preguntas para quienes formulan la política. ¿Hasta qué punto la concentración corporativa cambia el debate sobre cómo manejar la crisis de los productos primarios, dificultando aún más la aplicación de algunos remedios y haciendo otros más prácticos? Segundo, ¿qué combinación de zanahoria y garrote, y leyes fuertes y suaves se requiere para moderar el excesivo poder de mercado y aminorar sus impactos negativos sobre los productores? Es probable que las posiciones maximalistas, como la de un acuerdo internacional de competencia, restrictivo, resulten vagas, y que sean más apropiadas las posiciones en favor de la introducción de 'leyes suaves' como los requisitos de transpa-

rencia y de presentación de informes. Las campañas corporativas de la pasada década han dotado a las organizaciones no gubernamentales y a los sindicatos con experiencias útiles para influenciar las prácticas sociales y ambientales de las poderosas compañías del Norte.

6. CONCLUSIONES: COMPARACIÓN DE LOS DIFERENTES ENFOQUES Y PASOS A SEGUIR

Casi nunca un país escoge su dependencia de un producto primario. Los países en desarrollo dependientes de los productos agrícolas primarios, son en buena medida una categoría residual de países que no han podido escapar del barco que se está hundiendo. No es realmente útil decirles 'ustedes no debieron empezar por ahí' y exhortarlos a diversificar, a menos de que estos consejos vayan acompañados por los medios, intelectuales y financieros para hacerlo. Para encontrar una salida los países en desarrollo, que dependen de los productos agrícolas primarios, sólo cuentan con los recursos procedentes de la ayuda externa y de sus exportaciones de productos primarios. Es un reto difícil pero no imposible - hay ejemplos de muchos países que han encontrado la transición a un camino de desarrollo más sustentable, la dependencia de los productos primarios no es una sentencia de muerte.

Los países en desarrollo y quienes los ayudan necesitan estudiar las ventajas y desventajas de los diferentes enfoques descritos en este documento. Ellos varían en su ambición, impacto social y ambiental y en su factibilidad política y técnica. El Cuadro 3 resume estas características. Más aún, los enfoques no están totalmente desligados; algunos se refuerzan o complementan entre sí, mientras otros pueden inclusive socavar a los demás. Las sinergias (ya sean positivas, negativas o cero) entre los enfoques se discuten someramente en el Cuadro 4.

La crisis de los productos primarios no ha terminado. El actual auge de precios tiene el riesgo de disipar la atención que ha logrado captar la crisis de los productos primarios y que el debate

Cuadro 3. Comparación de los principales enfoques sobre productos primarios

Paradigma	Propuesta	Impacto sobre la pobreza	Impacto ambiental	¿A quién le conviene aceptar?	Viabilidad política	Viabilidad técnica	Comentarios
Enfoque convencional Macro	Organización Mundial del Comercio: recortar subsidios, abrir mercados	Pequeño. En la mayoría de productos, excepto algodón y azúcar, los principales beneficiarios son las grandes firmas	Positivo en los países del norte. Podría ser negativo en el sur si conduce a expandir la agricultura industrial.	Países de la OCDE (ministerios de comercio y agricultura). Gobiernos de los países en desarrollo para la liberalización de los mercados del sur	Baja en el norte debido al fuerte lobby del sector agrícola.	Alta.	Más importante para los productos primarios que cumplen que para los tropicales. La respuesta de la oferta y la competencia por parte de sustitutos domésticos puede significar que los beneficios duren poco.
	Esquemas de ayuda y compensación	Depende de los gobiernos de los países en desarrollo y de que los gobiernos de los países desarrollados hagan los desembolsos a tiempo y de las condiciones que les impongan a estas ayudas	Depende de los gobiernos de los países en desarrollo	Gobiernos de la OCDE (ministerio de finanzas). Gobiernos de algunos países en desarrollo no gustan de la compensación por la erosión de las preferencias en banana y azúcar (quieren mantener las rentas asociadas con las preferencias).	Alta	Alta	¿Que salidas existen para los restantes países en desarrollo dependientes de los productos agrícolas primarios son una categoría residual que no ha podido diversificar? ¿Es la falta de recursos realmente el problema?
Enfoque convencional Micro	Diversificación horizontal, vertical o fuera de la agricultura	Alto en el largo plazo pero en el corto plazo depende de la intensidad del trabajo en las nuevas actividades	Depende de la naturaleza de la nueva producción, e.g. agricultura más intensiva en químicos	Gobiernos de los países en desarrollo, cadenas de oferta	Fácil de decir	Versus difícil de hacer!	Los países dependientes de los productos agrícolas primarios son una categoría residual que no ha podido diversificar
	Manejo de riesgo de precios basado en el mercado	Bajo porque estos mecanismos son poco accesibles para la pequeña agricultura y además se puede aumentar la producción global	Neutro	El sector financiero y los agricultores	Alta	Baja	Hay un programa del Banco Mundial que lleva 6 años, pero tiene pocos resultados para mostrar. Triunfo de la ideología sobre el pragmatismo
Productos primarios sustentables	Mejores prácticas de manejo ambiental	Podría ser negativo si excluye la pequeña agricultura o positivo si reduce los costos de los insumos	Positivo	Productores, cadenas de oferta, consumidores	Depende del mercado, es viable si existen incentivos	Alta	Es probable que los Organismos con Modificaciones Genéticas aparezcan en el debate
	Comercio Justo	Positivo pero en una escala limitada	Podría ser negativo porque la pequeña agricultura es menos apropiada para la aplicación de mejores prácticas de manejo	Consumidores. Los otros agentes, e.g. los supermercados, aceptan si la prima de precio es atractiva	Depende del mercado, es viable si existen incentivos	Alta pero se necesita un buen sistema de trazabilidad	Los principales retos son aumentar la participación en el mercado y la amenaza de dársele por las iniciativas de Responsabilidad Social Corporativa
	Orgánicos	Podría ser negativo si excluye a la pequeña agricultura o positivo si reduce los costos de los insumos	Podría ser negativo dependiendo de qué reemplaza los insumos químicos	Consumidores. Los otros agentes aceptarían si la prima de precio es atractiva	Depende del mercado, es viable si existen incentivos	Alta	No es claro quién se beneficia de los orgánicos a parte de los consumidores con conciencia de la salud y los minoristas
	Responsabilidad Social Corporativa	Depende de si estándares débiles socavan planteamientos más ambiciosos, además de asuntos de exclusión	Depende de si estándares débiles socavan planteamientos más ambiciosos	Puede ser dominado por las corporaciones, e.g. manejo de riesgos de reputación, o por los consumidores	Depende del mercado; es viable si existen incentivos	Alta	Existen dudas acerca de si los programas de Responsabilidad Social Corporativa están realmente interesados en su impacto o sólo en el manejo de reputación.
Coordinación nacional	Defender/revivir las juntas comerciales estatales	Alto si se superan los anteriores problemas de bajos precios al productor, corrupción etc.	Alto porque ofrece un canal para difundir las mejores prácticas de manejo	Los gobiernos de los países en desarrollo y, preferible, los donantes	Baja. Alto nivel de hostilidad entre los donantes y escepticismo sobre su aplicabilidad	Baja. Difícil restaurar la coordinación estatal una vez se ha privatizado y se han consolidado las cadenas de valor.	La mejor opción puede ser defender las juntas comerciales que quedan y buscar otras opciones para los países donde fueron abolidas.
	Organización de productores	Alto	Neutral a menos de que las organizaciones de productores se usen para diseminar las mejores prácticas de manejo	Productores, gobiernos de los países en desarrollo, compradores	Alta por lo menos para un grado limitado de coordinación para servicios de extensión y crédito	Alta por lo menos para un grado limitado de coordinación para servicios de extensión y crédito	Un amplísimo rango de actividades desde la asistencia técnica básica hasta un cambio real en el poder del productor al interior de las cadenas globales de valor
	Diferenciación de calidad basada en indicadores geográficos	Alto si no excluye a los pequeños productores	Neutral	Consumidores, productores, y gobiernos de los países en desarrollo	Alta	Depende del producto primario: siendo el café y el té los más promisorios	Sólo relevante para unos pocos productos primarios como el café, que pueden ser 'unificados'
Coordinación internacional	Manejo de la oferta / Acuerdos Internacionales de Productos Primarios	Alto	Neutral	Los países productores y consumidores, si están a favor de las normas del GATT	Baja. Improbable que los países consumidores apoyen la propuesta	Baja. Dificultad en superar problemas como el del polizón, entrada de nuevos agentes y sustitución	¿Instrumento mágico o un distractor de masas? Depende a quién se le pregunte
	Estándares: armonización, equivalencia, participación de los países en desarrollo en su establecimiento	Podría reducir el impacto excluyente de los estándares	Neutral	Los gobiernos de los países consumidores y productores	Limitada si se interpreta como un deterioro de los estándares de salud	Posible, si hay voluntad política	Es un paso sensible dada la inexorable proliferación de estándares
Poder de mercado	Ley de competencia internacional	Alto si conduce a un aumento en los precios a los productores	Neutral	Gobiernos de los países consumidores y productores	Baja por el unilateralismo de los Estados Unidos y por la resistencia de las corporaciones	Baja. Difícil de probar y difícil o imposible sancionar a las firmas internacionales	Improbable en el corto y mediano plazo
	Ley de competencia nacional	Alto si conduce a un aumento en los precios a los productores	Neutral	Gobiernos de los países productores, firmas del norte	Las corporaciones medianas pueden salirse de los países marginales, pero permanecerán en los países rentables	Baja. ¿Tendrán los gobiernos de los países en desarrollo abogados suficientemente capacitados o fuertes para lograr prohibiciones a quienes violan la ley o imponer sanciones a los TNC?	Un enfoque coordinado entre los países en desarrollo, e.g. vía UNCTAD, reduciría el peligro de relaciones por parte de las corporaciones
	Aumentar el monitoreo y la transparencia sobre las corporaciones	No es claro	Neutral	Compañías del norte, presionadas por los gobiernos a través del requerimiento de presentación de informes	Resistencia de las corporaciones medianas, pero transparencia = norteamericano	Alta	Relativamente fácil de ganar pero ¿qué tanto impacto tendría?

Cuadro 4. Resumen de las interacciones y complementariedades entre los enfoques al problema de los bienes primarios

PARADIGMA	PRODUCTOS PRIMARIOS SUSTENTABLES	COORDINACIÓN NACIONAL	COORDINACIÓN INTERNACIONAL	PODER DE MERCADO
<p>Enfoque convencional macro: normas de la Organización Mundial del Comercio sobre acceso al mercado y subsidios como compensación por la erosión de preferencias. Diversificación. Manejo de riesgo de precios</p>	<p>La OMC puede ser una barrera para los procesos sociales, ambientales y métodos de producción; si esta organización desiste en oponerse, los esquemas de preferencias podrían extenderse a temas sociales y ambientales (como se propuso para el banano). Los esquemas de compensación y diversificación podrían estar ligados a mejoras prácticas de manejo y a manejo de riesgos de precios, las cuales son irrelevantes para los pequeños productores.</p>	<p>Abismo ideológico sobre el papel del Estado, pero es más probable que el enfoque convencional acepte fortalecer las organizaciones de productores. La Organización Mundial del Comercio podría restringir la operación de las juntas comerciales oficiales pero fortalecer la protección de indicadores geográficos. Los esquemas de compensación podrían financiar la asistencia técnica, el crédito, etc. Para las organizaciones de productores. Diferenciación vía los indicadores geográficos podría ser parte de la estrategia de diferenciación. Las organizaciones de productores y las juntas comerciales podrían tener escala suficiente para usar los instrumentos de manejo de riesgos de precio.</p>	<p>Abismo ideológico sobre el papel del Estado. La OMC legítima pero restringe los Acuerdos Internacionales de Productos Primarios, insistiendo en que ellos deben incluir a los países consumidores. El Banco Mundial u otros donantes podrían contribuir en la armonización de estándares. Los esquemas de compensación podrían financiar el trabajo para que se respeten los estándares.</p>	<p>Los economistas ortodoxos son receptivos los argumentos sobre la existencia de 'falla de mercado' para justificar una ley de competencia. La Organización Mundial del Comercio podría requerir transparencia sobre la concentración corporativa, similar a la que existen sobre las empresas del Estado.</p>
<p>Productos primarios sustentables: mejores prácticas de manejo. Comercio Justo. Orgánicos.</p>		<p>Complementarios: las juntas comerciales y las organizaciones de productores podrían ser un canal para expandir las mejores prácticas comerciales, y la asistencia técnica. El Comercio Justo promueve las organizaciones de productores.</p>	<p>Puede ser necesario armonizar los estándares de sustentabilidad para reducir la carga sobre la pequeña agricultura. Las reglas internacionales de manejo de la oferta podrían exigir mejores prácticas de manejo.</p>	<p>Contradictorios: las cadenas dominadas por el consumidor son más susceptibles a las presiones de las organizaciones no gubernamentales y de los consumidores, mejorar la sustentabilidad pero fuera de los nichos de productos; las grandes corporaciones reducen más los precios al productor y excluyen a los pequeños productores.</p>
<p>Coordinación nacional: Juntas comerciales oficiales. Fortalecimiento de las organizaciones de productores. 'Verificación' del café</p>			<p>La restauración del manejo de la oferta nacional es una precondición necesaria para cualquier acuerdo internacional. Con frecuencia la movilización de los productores de los países desarrollados (e.g. Holanda) ha servido de catalizador para la creación de los esquemas de manejo de la oferta a nivel nacional.</p>	<p>Complementarios. Las organizaciones de productores podrían beneficiarse de restricciones sobre el poder corporativo en cadenas de oferta. La concentración corporativa reduce, en sí misma, el número de actores que se necesitan que participen en cualquier intento de manejo de la oferta nacional.</p>
<p>Coordinación internacional: Nueva generación de acuerdos internacionales de productos básicos. Mayor coordinación en el establecimiento de estándares</p>				<p>Es probable que la concentración corporativa ponga serios obstáculos a la introducción de esquemas internacionales de administración de la oferta, a menos de que se pueda vender a las corporaciones con argumentos de sustentabilidad.</p>

se posponga una década más. Este documento ha explorado las fortalezas y debilidades de los cinco enfoques actuales sobre el tema de los productos primarios, resaltando en particular su impacto sobre la pobreza y la sostenibilidad.

EL ENFOQUE CONVENCIONAL

Al interior del enfoque convencional, la discusión sobre los productos primarios es mucho más vigorosa y esperanzadora que la de los productos tropicales que no compiten con la producción del Norte.

En las negociaciones regionales y globales de comercio, las soluciones que se plantean batallan con el *realpolitik* que representa intereses muy fuertes. Sin embargo, el debate sobre los productos primarios tropicales refleja desesperación. Quienes formulan la política, ya resignados a los precios decrecientes y a la creciente marginación, se limitan a pedir ayuda, un descenso administrado de los mismos (v.g. suavizar los precios) y una salida para un grupo residual de países pobres que hasta el momento no ha logrado encontrar una forma de eliminar su dependencia en los productos primarios. Los donantes, por su parte, tienen pocas ideas, y se limitan a repudiar las medidas anteriores y a enfatizar en la necesidad de 'habilitar el ambiente' para la inversión privada. Un autor dice que la frase 'déjenlos diversificar' recuerda a la exhortación de María Antonieta 'déjenlos comer porque' refiriéndose a los hambrientos campesinos franceses.

PRODUCTOS PRIMARIOS SUSTENTABLES

Las organizaciones no gubernamentales ambientalistas y de desarrollo, y otras interesadas en el impacto social y ambiental de la producción de los bienes primarios, se han enfocado en versiones progresivas de los métodos y procesos de producción. Ellas han ofrecido medios para canalizar una prima para los productores pobres y para las buenas prácticas ambientales, recursos que pagarían consumidores con conciencia social mediante una variedad de esquemas de se-

llos. Recientemente, varias propuestas lideradas por corporaciones introducen esquemas sociales y ambientales para evitar que se generen volúmenes mayores de producción y atacar la amenaza de un decaimiento en los estándares de calidad de los productos. Más aún, hay preocupación sobre el potencial de los pequeños productores para beneficiarse de los esquemas convencionales de etiquetas y de nichos de mercado.

COORDINACIÓN NACIONAL

El papel del Estado, vía, por ejemplo, las Juntas de Comercialización estatales que fueron eliminadas en muchos países como parte de los programas de ajuste estructural, está captando cada vez más atención. En donde los mecanismos de coordinación estatal no han sido desmembrados, como en África Occidental, existen razones poderosas para tratar de mantenerlos.

En el caso contrario, se deben hacer esfuerzos para encontrar otras soluciones que resuelvan el problema de la fragmentación de los productores. Es difícil argumentar sobre una base política o del desarrollo en contra de la organización de productores, apoyada por el Estado como un facilitador.

La pregunta complicada es si esto puede funcionar. ¿Cómo pueden las organizaciones de productores volverse un contrapeso significativo en una cadena de oferta cada vez más desequilibrada? ¿Cómo pueden responder las organizaciones de productores a las múltiples presiones que continuamente están sacando a los pequeños productores fuera de las aguas mansas del comercio internacional?

Una solución particular, para el duramente golpeado sector cafetero, puede basarse en imitar la experiencia del vino, en la cual las tiendas de café jugarían el mismo papel que, en los años ochenta, jugaron los bares de vino en el Reino Unido para educar el paladar de nuevas generaciones de consumidores de café. Esto les permitiría a los productores de café aumentar sus primas de precio con base en los orígenes geográficos del producto y la calidad.

COORDINACIÓN INTERNACIONAL

El Manejo Internacional de la Oferta tiene varios atractivos para los defensores del desarrollo y para quienes están haciendo campañas políticas: ya que existe experiencia en esta clase de mecanismos y se ha probado que, en alguna medida, funcionan. Son relativamente sencillos de explicar; y requieren de la acción de los gobiernos del norte, que son más fáciles de influenciar que las compañías privadas o que los gobiernos de los países en desarrollo. Sin embargo, existen grandes obstáculos políticos e ideológicos para su puesta en marcha, y es peligroso que se conviertan en algo similar al Impuesto de Tobin – un instrumento que los candidatos políticos perciben como mágico para resolver la crisis de los productos primarios, y que puede sofocar otros enfoques menos ambiciosos pero más viables.

PODER DE MERCADO

Desde el desmote de los mecanismos de manejo de la oferta, la concentración corporativa ha sido el cambio más significativo en el comercio global de los productos primarios, y se espera que crezca en importancia y extensión, a pesar de los esfuerzos por promover la capacidad de procesamiento y comercio en los países en desarrollo.

Esto levanta dos preguntas para quienes formulan la política. ¿Hasta qué punto la concentración corporativa cambia el debate sobre cómo manejar la crisis de los productos primarios, dificultando aún más la aplicación de algunos remedios y haciendo otros más prácticos? Segundo, ¿qué combinación de zanahoria y garrote, y leyes fuertes y suaves se requieren para moderar el excesivo poder de mercado y aminorar sus impactos negativos sobre los productores? Es probable que las posiciones maximalistas, como la de un acuerdo internacional de competencia, restrictivo, resulten vagas, y que sean más apropiadas las posiciones en favor de la introducción de 'leyes suaves' como los requisitos de transparencia y de presentación de informes. La pasada década de campañas corporativas, ha dotado a las organizaciones no gubernamentales y a los sindicatos con experiencias útiles para influen-

ciar las prácticas sociales y ambientales de las poderosas compañías del Norte.

¿QUÉ QUEDA POR HACER?

Frente a esta variedad de planteamientos, todos con distintos niveles de ambición y factibilidad política y práctica, los defensores del desarrollo enfrentan opciones difíciles, aunque familiares. ¿Deberían buscar una solución radical de largo plazo, como el manejo de la oferta internacional, la cual va en contra de la posición ideológica de las principales instituciones y tiene el riesgo de un fracaso total? O ¿se conformarían con reformas parciales como Comités de Responsabilidad Social, o con el apoyo para entrar a los nichos de mercado, las cuales sólo pueden ofrecer beneficios limitados? ¿Qué tanto espacio hay para hacer reformas en un mercado globalizado y liberalizado a través, por ejemplo, del fortalecimiento de la ley de competencia o el apoyo a las organizaciones de productores? El entendimiento de los distintos enfoques y de los costos y beneficios de escoger alguno de ellos es esencial para la construcción de una coalición informada y efectiva para acabar con la conspiración del silencio en los productos primarios.

PASOS A SEGUIR

Este artículo revisa la literatura existente y añade algunas observaciones iniciales sobre las fortalezas, debilidades y sinergias de los principales enfoques. Estas ideas se discutieron en la Conferencia de Barcelona de junio de 2005 y en este documento se han incorporado algunos de los comentarios y sugerencias hechos en ese foro. No hay duda sobre la importancia de seguir profundizando en este tema pero se sugiere desagregar los 'productos primarios' en cuatro o cinco grupos y efectuar, para cada uno de ellos, el tipo de análisis comparativo que se ha hecho en este documento.

Los posibles grupos estarían definidos por conceptos como la clase de cultivo (bebidas tropicales, cereales, percederos) o la clase de estructura de mercado (dominada por el comprador versus

dominada por los intermediarios; pocos países productores versus muchos países productores). Este análisis comparativo más desagregado proporcionaría una imagen más clara de cuáles son los enfoques más adecuados para cada grupo de productos primarios.

Anexo 1. Precios reales de exportación de los principales productos primarios, 1994-2004 (2000=100)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Productos primarios no petroleros	115,52	125,73	123,83	120,20	102,77	95,71	100,00	95,86	96,67	103,53	122,97
Alimentos	118,96	126,38	136,76	124,62	110,94	98,27	100,00	102,10	103,45	109,50	125,32
Trigo	131,38	155,22	181,70	140,05	110,61	98,29	100,00	111,23	130,28	128,19	137,61
Maíz	122,17	139,94	186,49	132,82	115,19	102,35	100,00	101,58	112,60	119,23	126,71
Arroz	132,29	157,49	165,97	148,49	149,94	122,23	100,00	84,79	94,17	97,92	120,66
Cebada	94,06	134,67	154,94	125,90	110,12	98,32	100,00	121,63	141,09	135,58	128,17
Aceite de coco	133,45	146,90	168,02	144,89	143,10	165,73	100,00	68,65	90,62	100,88	147,10
Aceite de mani	143,54	139,09	125,95	141,83	127,53	110,42	100,00	94,30	96,57	175,55	162,74
Aceite de linaza	129,38	164,63	141,68	143,03	177,20	128,33	100,00	95,71	130,25	169,81	218,52
Aceite de oliva	105,66	150,99	200,17	142,16	108,29	122,49	100,00	89,50	97,33	127,40	155,39
Aceite de palma	167,44	205,87	178,89	187,80	230,08	144,47	100,00	91,29	136,61	157,15	166,47
Aceite de soya	171,41	166,20	154,70	149,47	159,89	111,54	100,00	98,63	116,50	142,21	167,83
Aceite de girasol	190,74	166,54	147,73	146,81	175,37	122,97	100,00	114,97	159,71	171,36	193,61
Carne de res	120,54	98,53	92,23	95,88	89,19	94,70	100,00	109,97	108,67	102,22	129,75
Cordero	111,35	100,36	128,88	133,17	102,79	102,65	100,00	115,42	129,41	141,61	146,89
Carne de cerdo	95,14	105,92	155,99	122,89	76,94	74,90	100,00	103,62	79,71	90,07	119,77
Pollo	92,99	93,33	104,81	102,59	106,23	100,87	100,00	107,03	106,11	111,37	127,38
Pescado	137,47	131,00	112,80	102,20	102,01	97,92	100,00	79,33	80,61	82,10	91,70
Langostinos	85,74	88,62	86,03	96,80	93,16	95,71	100,00	100,57	68,96	75,31	73,24
Azúcar	149,87	164,35	147,97	141,12	110,39	77,55	100,00	101,89	77,19	85,70	93,39
Bananos	104,15	105,41	111,20	123,75	116,56	88,55	100,00	138,46	124,95	88,85	124,29
Naranjas	113,25	146,32	135,37	126,36	121,80	120,65	100,00	163,95	155,43	188,06	235,28
Bebidas	153,38	154,20	131,41	172,24	149,55	117,76	100,00	83,87	97,73	102,51	105,60
Café	174,65	175,68	141,39	217,55	155,68	119,55	100,00	72,80	70,98	75,31	94,17
Pepa de cacao	154,41	158,48	161,00	179,08	185,42	125,57	100,00	120,41	196,82	193,94	171,56
Té	73,88	66,16	71,40	95,60	96,15	93,65	100,00	79,85	72,22	78,32	79,86
Materias primas agrícolas	119,72	123,72	119,18	113,52	94,59	95,77	100,00	95,06	96,73	100,35	106,41
Madera	130,01	117,97	119,72	110,41	88,19	98,82	100,00	88,08	87,19	92,66	103,44
Algodón	135,01	166,48	136,40	134,18	110,98	89,98	100,00	81,29	78,35	107,45	105,01
Lana	101,61	105,69	88,83	103,59	75,36	84,42	100,00	84,99	87,85	95,71	97,24
Caucho	168,54	236,59	209,87	152,35	108,04	95,16	100,00	86,09	114,54	162,14	195,30
Pioles	108,21	109,87	108,85	110,01	95,60	89,94	100,00	105,46	100,65	85,14	83,67
Metales	100,93	122,08	108,26	109,55	90,14	89,13	100,00	90,20	87,73	98,20	133,98
Cobre	127,06	161,59	126,39	125,39	91,14	86,66	100,00	87,08	85,99	98,06	157,81
Aluminio	95,11	116,34	97,12	103,08	87,50	87,66	100,00	93,25	87,08	92,35	110,77
Mineral ferroso	91,94	98,58	104,20	104,72	107,68	95,83	100,00	103,91	101,88	109,46	131,64
Estaño	100,44	114,01	113,30	103,76	101,85	99,18	100,00	82,59	74,71	89,95	156,02
Níquel	73,37	95,28	86,95	80,24	53,57	69,55	100,00	69,17	78,60	111,58	160,14
Zinc	88,52	91,43	90,89	116,60	90,83	95,40	100,00	78,64	69,07	73,42	92,94
Plomo	120,82	138,56	170,45	137,19	116,02	110,48	100,00	104,89	99,58	113,22	194,19
Uranio	113,71	140,80	188,34	146,03	125,38	120,89	100,00	104,04	118,62	135,63	217,81
Energía	58,78	63,97	74,45	70,38	49,21	64,07	100,00	88,53	88,03	102,76	134,55
Gas natural	44,45	39,57	62,43	57,11	48,47	52,49	100,00	91,91	78,02	127,57	137,16
Petróleo crudo	56,49	60,93	72,16	68,24	46,31	63,68	100,00	86,18	88,37	102,33	133,74
Carbón	123,05	149,99	145,04	133,71	111,36	98,63	100,00	123,10	103,09	105,67	208,38

Fuente: IMF, International Financial Statistics (2005)

Anexo 2. Países cuyos ingresos por exportaciones dependen de los bienes primarios (Cifras de exportaciones anuales promedio, en dólares, 1995-2000)

	>50% de los ingresos por exportaciones	20% – 49% de los ingresos por exportaciones	10% – 19% de los ingresos por exportaciones
		PAÍSES AFRICANOS	
Petróleo crudo	<i>Angola</i> (92%) <i>Congo</i> (57%) Gabón * (70%) Nigeria (98%) Libia (61%) <i>Guinea Ecuatorial</i> (91%)	<i>Camerún</i> * (37%) Argelia * (41%)	Egipto (13%)
Gas natural		Argelia * (37%)	
Bauxita		<i>Guinea</i> (36%)	
Mineral ferroso		<i>Mauritania</i> * (37%)	
Cobre	ZAMBIA (52%)		
Cobalto			<i>República del Congo</i> * (14%)
Oro		<i>Ghana</i> (25%) <i>MALÍ</i> * (30%) REPÚBLICA CENTROAFRICANA * (30%) Namibia * (38%) <i>Sierra Leona</i> * (41%) Sur África (22%)	
Diamantes	<i>República del Congo</i> * (71%) BOTSWANA (91%)		
Uranio	<i>NÍGER</i> * (59%)		
Madera		<i>Camerún</i> * (20%) <i>BURKINA FASO</i> (41%) <i>CHAD</i> * (37%) <i>Benin</i> (34%) <i>MALÍ</i> * (34%) ZIMBABWE (29%)	Gabón * (12%) Ghana * (13%) <i>Togo</i> (17%) REPÚBLICA CENTROAFRICANA * (12%) <i>Tanzania</i> * (11%)
Algodón			<i>Madagascar</i> * (15%) <i>Kenya</i> * (13%) <i>Tanzania</i> * (16%) <i>República del Congo</i> * (11%) REPÚBLICA CENTROAFRICANA * (11%)
Tabaco	<i>MALAWI</i> (59%)	<i>RUANDA</i> * (48%)	
Café	<i>BURUNDI</i> * (76%) <i>ETIOPÍA</i> (62%) <i>UGANDA</i> (83%)	<i>Santo Tomé y Príncipe</i> * (48%) <i>Costa de Marfil</i> (28%) Ghana * (27%) <i>Kenya</i> * (24%) <i>RUANDA</i> * (21%) <i>Comoros</i> (35%) <i>Mauricio</i> (23%) <i>Djibouti</i> * (45%)	<i>BURUNDI</i> * (12%)
Cacao			SWAZILANDIA * (18%)
Té			<i>CHAD</i> * (18%) <i>MALÍ</i> * (18%) <i>Sudán</i> (14%) <i>NÍGER</i> * (14%) Namibia * (12%) <i>Djibouti</i> * (17%) Namibia * (19%) <i>Cabo Verde</i> (19%) Gambia * (15%) <i>Mauritania</i> * (14%) Marruecos (11%)
Vanilla			
Azúcar	<i>Gambia</i> * (87%)		
Nuez de anacardo	<i>Guinea Bissau</i> (83%)		
Ganado	<i>Somalia</i> (55%)		
Pescado	<i>Seychelles</i> (59%)	<i>Mozambique</i> (32%) <i>Santo Tomé y Príncipe</i> * (30%) <i>Madagascar</i> * (30%) <i>Senegal</i> (30%) <i>Sierra Leona</i> * (25%)	
		PAÍSES DE AMÉRICA LATINA	
Petróleo crudo	Venezuela (53%)	Colombia * (24%) Ecuador * (31%) Chile * (26%)	Perú * (12%) Paraguay (12%)
Cobre			
Algodón			
Café		El Salvador (30%) Honduras (24%) Nicaragua * (22%) Cuba (36%) Belice * (29%) Ecuador * (21%) Panamá * (23%)	Colombia * (15%)
Azúcar			
Banano			Belice * (16%) Costa Rica (13%) Uruguay (18%) Nicaragua * (10%) Perú * (16%) Nicaragua * (15%) Belice * (14%) Chile * (11%) Guyana * (16%) Surinam (10%) Guyana * (16%) Guatemala (10%) Perú * (13%)
Ganado		Guyana Francesa (31%) Panamá * (25%) Ecuador * (20%)	
Pescado			
Arroz			
Bauxita			
Azúcar	San Kitts y Nevis (52%)	<i>Guyana</i> * (25%) <i>Guyana</i> * a (24%)	
Oro			

>50% de los ingresos por exportaciones

20% – 49% de los ingresos por exportaciones

10% – 19% de los ingresos por exportaciones

PAÍSES DEL CARIBE

Petróleo crudo
Café
Azúcar
Banano **Santa Lucía (55%)**
Arroz

San Vicente y las Granadinas * (42%)
Dominica (32%)

Trinidad y Tobago (14%)
Haití (11%)
República Dominicana (14%)
Barbados (11%)
Granada (11%)
San Vicente y las Granadinas * (13%)

PAÍSES DE ASIA

Petróleo crudo
Algodón
Gas natural
Madera
Pescado
Té
Irán (82%)
Kuwait (62%)
Omán (76%)
Qatar a (53%)
Arabia Saudita (71%)
Siria (80%)
Yemen (91%)
Emiratos Árabes Unidos (61%)

Brunei Darussalam * (38%)
Bahrein (20%)
Azerbaiyán (44%)
Kazajstán (31%)
Vietnam (22%)

Indonesia (10%)

Uzbekistán (36%)
Qatar * (26%)
Turkmenistán * (34%)
Brunei Darussalam * (48%)
Myanmar * (30%)

TAYIKISTAN (17%)
Turkmenistán * (15%)

Myanmar * (14%)
Sri Lanka (13%)

PAÍSES DEL PACÍFICO

Petróleo crudo
Madera **Islas Salomón * (67%)**
Azúcar
Aceite de coco
Vanilla
Copro
Pescado

Papua Nueva Guinea (25%)

Fiji (27%)

Kiribati * (35%)
Vanuatu (42%)
Kiribati a (48%)
Tuvalu (42%)
Samoa * (42%)
Tonga * (20%)

Samoa * (13%)
Tonga * (11%)
Samoa * (11%)

Islas Salomón * (15%)

* País de depende de más de un producto primario.

CONVENCIONES

Negritas
MAYÚSCULAS
Itálicas
Subrayado

SIGNIFICADO

Isla
SIN SALIDA AL MAR
Menos desarrollado
País pobre altamente endeudado

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asfaha, S. (2005) 'Regulating Concentration in Retail Services: What is at Stake for Developing Countries?', South Centre, Génova.
- Bloch, H. y D. Sapsford (2000), 'Whither the terms of trade? An elaboration of the Prebisch-Singer hypothesis', *Cambridge Journal of Economics* 24: 461-81.
- Cashin, P., C. McDermott y A. Scott (1999), 'The myth of commoving commodity prices', IMF Working Paper. Washington, DC: IMF.
- CFC (2002), 'Annual Report', Common Fund for Commodities.
- Clay, J. (2004a), 'Commodities and Sustainable Development', ICTSD.
- Clay, J. (2004b), 'World Agriculture and the Environment', WWF.
- Daviron and Ponte (2005, forthcoming).
- Delgado, C. y Siamwalla, A. (1997), 'Rural Economy and Farm Income Diversification in Developing Countries', IFPRI Markets and Structural Studies Division, Discussion Paper 20.
- Dehn, J. (2000a), 'Commodity Price Uncertainty and Shocks: Implications for Economic Growth', World Bank.
- Dehn, J. (2000b), 'Private Investment in Developing Countries: The Effects of Commodity Shocks and Uncertainty', World Bank.
- DTI (2004), 'Strategy Paper on Commodities', UK Department for Trade and Industry, <http://www.dti.gov.uk/ewt/commo.pdf>.
- ETC (2004), 'Down on the Farm: The Impact of Nano-Scale Technologies on Food and Agriculture'
- FAO (2004), 'The State of Agricultural Commodity Markets'.
- FAO (2005), 'Export Competition: Selected Issues and the Empirical Evidence', Trade Policy Technical Note No. 4.
- Financial Times (11 April 2005), 'On the Climb: a Natural Resources Boom is Unearthing both Profits and Perils'.
- Fitter, R. y R. Kaplinsky (2001), 'Who Gains from Product Rents as the Coffee Market becomes more Differentiated? A Value Chain Analysis', *IDS Bulletin* 32 (3): 69-82.
- Gergely, N. (2004), 'Etude sur les mécanismes possibles d'atténuation des effets de la volatilité des cours du coton en Afrique'.
- Gibbon P. (2003), 'Commodities, Donors, Value-Chain Analysis and Upgrading', Danish Institute for International Studies.
- Gibbon P. (2004), 'The Commodity Question: New Thinking on Old Problems', paper for FAO symposium.
- Gilbert (1996), 'International Commodity Agreements: An Obituary Notice', *World Development* 24 (1): 1-19.
- Gilbert, C. (1999), 'Commodity Risk Management for Developing Countries', Paper prepared for the Third Meeting of the International Task Force (ITF) Meeting held in Geneva, 23-24 de junio.
- Gillson, I., Green, D., Pandian, N. y Wiggins, S. (2004), 'Rethinking Tropical Agricultural Commodities', Working Paper for DFID.
- Green, D. y J. Morrison (2004), 'Fostering Pro-Sustainable Development Agriculture Trade Reform: Strategic Options Facing Developing Countries', ICTSD.
- Guermazi, B. (2005), 'Exploring the Reference Paper on Regulatory Principles', South Centre, Génova.
- Guillaumont, P. (2005), 'Macro Vulnerability in Low Income Countries and Aid Responses', paper for ABCDE conference, Amsterdam.
- Henningson, B.E. (1981), 'United States Agricultural Trade and Development Policy During World War II: The Role of the Office of Foreign Agricultural Relations', Ph.D. diss., University of Arkansas.
- Hermann, R., K. Burger y H. Smit (1993), 'International Commodity Policy: A Quantitative Analysis', Londres: Routledge.
- IFAP (2004), 'World Farmers' Congress Adopts Agriculture Concentration Remedies', Press Release, 26th World Farmers' Congress, International Federation of Agricultural Producers, junio 4, <http://www.ifap.org/wfc04/pressconcent.html>.
- IIED, Rabobank and ProForest (2004), 'Better Management Practices and Agribusiness Commodities'.
- IMF y World Bank (2002a), Initiative for Heavily Indebted Poor Countries - Status of Implementation, Washington, DC.
- IMF y World Bank (2002b), The Enhanced HIPC Initiative and the Achievement of Long-Term External Debt Sustainability, Washington, DC.
- Kaplinsky, R. (2000), 'Spreading the Gains from Globalisation: What can be Learned from Value Chain Analysis', IDS Working Paper.
- Kaplinsky, R. (2003), 'How Can Agricultural Commodity Producers Appropriate a Greater Share of Value Chain Incomes?', paper for FAO Symposium.
- Keynes, J.M. (1943). 'The International Regulation of Primary Products', reimpresso en D. Moggridge (ed.), *Collected Writings of John Maynard Keynes*, Londres: MacMillan & Cambridge University Press.
- Koning, N., M. Calo y R. Jongeneel, (2004), 'Fair Trade in Tropical Crops is Possible: International Commodity Agreements Revisited', North-South Discussion Paper no. 3, North-South Centre, Wageningen.
- Koning, N. y P. Robbins (2005), 'Supply Management for Supporting the Prices of Tropical Export Crops', ICTSD/IIED
- Lines, T. (2004), 'Commodities Trade, Poverty Alleviation and Sustainable Development', paper sponsored by the Common Fund for Commodities for UNCTAD XI.
- Murphy, S. (2004), 'UNCTAD XI: Challenging the Commodity Crisis', IAPT.
- Osorio, N. (2002), 'Technological Developments in Coffee: Constraints Encountered by Producing Countries', International Coffee Organisation.
- Oxfam (2002), 'Mugged: Poverty in your Coffee Cup', Oxfam International.
- Oxfam, (2004), 'The Commodities Challenge: towards an EU Action Plan', Oxfam International.
- Oxfam (2005a), 'Kicking Down the Door: How Upcoming WTO Talks Threaten Farmers in Poor Countries', Oxfam International.
- Oxfam (2005b), 'A Round for Free: How Rich Countries are Getting a Free Ride on Agricultural Subsidies at the WTO', Oxfam International
- Page, S. (1990), 'Trade, Finance and Developing Countries: Strategies and Constraints in the 1990s', USA: Barnes & Noble Books.
- Page, S. (2003), 'Towards a Global Programme on Market Access: Opportunities and Options', Report for IFAD, Overseas Development Institute.
- Page, S. y A. Hewitt (2001), 'World Commodity Crises: still a Problem for Developing Countries?', Overseas Development Institute.
- Palm, F.C. y B. Vogelvang (1991), 'The Effectiveness of the World Coffee Agreement: a Simulation Study using a Quarterly Model of the World Coffee Market' en O., Guvenen, W.C Labys and J-B. Lesourd, (eds.) *International Commodity Market Models*, London, Chapman and Hall.
- Prebisch, P. (1950), 'The Economic Development of Latin America and its Principal Problem', Santiago: UNECLA.
- Rangarajan, L. (1983), 'Commodity Conflict Revisited: from Nairobi to Belgrade', *Third World Quarterly* 5(1).
- Ray, D., de la Torre Ugarte, D., Tiller, K. (2003), 'Rethinking US Agricultural Policy: Changing Course to Secure Farmer Livelihoods Worldwide'.
- Reinhart, C. y P. Wickham (1994), 'Commodity Prices: Cyclical Weaknesses or Secular Decline?', *IMF Staff Papers* 41 (2).
- Robbins, P. (2003), 'Stolen Fruit: the Tropical Commodities Disaster', Zed Books.
- Singer, H. (1950), 'The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries', *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 40: 473-85.
- Spraos, J. (1983), 'Inequalising Trade? A Study of Traditional North/South Specialisation in the Context of Terms of Trade Concepts', Oxford: Clarendon Press.

UN (2000), 'World Commodity Trends and Prospects', Note by the Secretary-General, Nueva York: Naciones Unidas.

UN (2002), 'World Commodity Trends and Prospects', United Nations General Assembly. A/57/381. Nueva York.

UNCTAD (1998a), 'Trade and Development Report', E.98.II.D.6, Naciones Unidas: Nueva York y Génova.

UNCTAD (1998b), 'The Least Developed Countries Report', 1998, E.98.II.D.11, Naciones Unidas: Génova.

UNCTAD (1999), 'The Impact of Changing Supply and Demand Market Structures on Commodity Prices and Exports of Major Interests to Developing Countries', TD/B/COM.1/EM.10/2.

UNCTAD (2003a), 'Economic Development in Africa: Trade Performance and Commodity Dependence', Naciones Unidas: Nueva York y Génova.

UNCTAD (2003b), 'Report of the Meeting of Eminent Persons on Commodity Issues', TD/B/50/11, United Nations Conference on Trade and Development.

UNCTAD (2004a), 'The Least Developed Countries Report', Génova.

UNCTAD (2004b), 'Economic Development in Africa: Trade Performance and Commodity Dependence', Génova.

UNCTAD (2005), 'International Trade Negotiations, Regional Integration and South-South Trade, Especially in Commodities'

Vorley, B. (2004), 'Food, Inc. Corporate Concentration from Farm to Consumer', UK Food Group

Watkins, K. (2004), 'WTO Negotiations on Agriculture: Problems and Ways Ahead' ICTSD

Westlake, M. (2002), 'The World Coffee Economy and Coffee in Africa, Africa Beverages Report for DFID.

World Bank (2005), 'Global Agricultural Trade and Developing Countries', M. Ataman Aksoy y John C Beghin, Eds.

WTO (2003), 'Paper on the need for urgent action in the WTO to deal with the crisis situation created by the long-term trend towards decline in prices of commodities to the trade and development of developing countries which are heavily dependent on their exports', Communication from Kenya, Uganda and Tanzania, WT/COMTD/W/113, 19 mayo.