

AMÉRICA LATINA Y LAS EXPORTACIONES DE RECURSOS NATURALES AGRÍCOLAS

MARTÍN PIÑEIRO

Ingeniero Agrónomo graduado en la Universidad de Buenos Aires, M.Sc. en Agronomía de la Universidad del Estado de Iowa y Ph.D. en Economía Agraria de la Universidad de California. En la actualidad es Director del Grupo CEO y de la Fundación FORGES así como Director del Comité de Asuntos Agrarios del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Entre los cargos desempeñados anteriormente se destacan los siguientes: Subsecretario de Economía Agraria de la Argentina, Director General del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), miembro de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica (Comisión Sandford), miembro del Consejo Nacional de Educación Superior del Gobierno de la República Argentina, miembro del Consejo Directivo y Presidente del Comité de Programas del Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional (ISNAR), miembro y Presidente del Consejo Directivo del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), consultor del Banco Mundial, del BID, de la FAO, del FIDA, de la Fundación Interamericana, del CGIAR y de la Fundación Ford. Ha publicado diez libros y más de cien artículos sobre desarrollo, política agrícola y desarrollo institucional.

EDUARDO BIANCHI

Economista graduado en la Universidad de Buenos Aires y con estudios de postgrado en la Universidad de Nueva York, Estados Unidos. Ha cumplido varias funciones públicas. Fue Secretario de Industria y Comercio del Ministerio de Industria de Argentina. Se ha desempeñado también como Subsecretario de Política y Gestión Comercial Externa de Argentina y como Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales de la Provincia de Buenos Aires. Fue Gerente General de la Comisión Nacional de Comercio Exterior y Economista Jefe de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia. Ha sido instructor de la Organización Mundial del Comercio, capacitando a funcionarios de varios países de América Latina y de Asia. Fue profesor en varias universidades argentinas. Actualmente es profesor e investigador en la Universidad Nacional de Quilmes. Es autor de varias publicaciones, principalmente en las áreas de comercio internacional y política industrial.

La discusión sobre las estrategias de desarrollo en América Latina ha estado fuertemente influida por dos conceptos desarrollados en la literatura económica: (a) la hipótesis de que una buena dotación de recursos naturales puede tener un efecto negativo sobre el desarrollo o "la maldición de los recursos naturales" y (b) la evidencia empírica que sugería que los términos de intercambio de la producción agrícola sufren un permanente deterioro. Una revisión de la literatura indica que la hipótesis sobre la "maldición de los recursos naturales" no se sostiene por sí sola y que, por el contrario, con buenas políticas para la utilización del excedente económico los recursos naturales están asociados al desarrollo. Similarmente la evidencia empírica reciente y una evaluación sobre las condiciones estructurales de la agricultura mundial sugieren que el precio de los principales productos agrícolas se mantendrá a niveles altos asegurando términos de intercambio favorables para los países exportadores netos de alimentos. América Latina tiene una extraordinaria dotación de recursos naturales agrícolas. Para aprovecharla efectivamente es necesario definir nuevas estrategias de desarrollo y novedosas políticas comerciales que le permitan insertarse efectivamente en el comercio internacional y lograr una estructura productiva con mayor valor agregado. Finalmente, también es necesario políticas fiscales y sociales que distribuyan los beneficios y contribuyan al desarrollo de una estructura económica equilibrada.

INTRODUCCIÓN

El rol de los recursos naturales en el proceso de desarrollo económico ha estado presente en los debates de los especialistas casi desde el inicio de la economía como una profesión. En este marco, uno de los hechos que ha llamado más la atención es la existencia de países ricos en bienes primarios que se han rezagado en el desarrollo. Esta cuestión aparentemente intrincada, que desafía incluso el sentido común, llevó a algunos autores a concluir que existe algo inherente a la producción de bienes primarios que debe ser perjudicial para las perspectivas de crecimiento de una economía. Esta situación, aparentemente desconcertante, fue llamada la “maldición de los recursos naturales”.¹ Varios de los países de la región de América Latina encuadran en el comportamiento que se comenta, esto es, a pesar que se caracterizan por sus riquezas naturales, ellos no han experimentado un crecimiento comparable con el de países que ya han alcanzado niveles de ingresos altos.²

Por su parte, en el caso particular de los productos agropecuarios, durante las últimas dos décadas la agricultura de América Latina ha tenido un importante crecimiento de la producción y la productividad.³ A su vez, la economía mundial ha experimentado importantes transformaciones en la agricultura y la alimentación que han revalorizado los recursos naturales agrícolas. Después de varias décadas durante las cuales el precio de los alimentos cayó en términos reales, creando una imagen de precios agrícolas en baja y términos de intercambio en permanente deterioro para los países exportadores de productos agropecuarios, la situación tuvo un cambio significativo a partir de

¹ A los fines de este trabajo, incluimos a los productos agrícolas en la definición de recursos naturales. Para una discusión sobre las definiciones y características esenciales de los recursos naturales, véase OMC (2010).

² La producción de recursos naturales es muy heterogénea en los países de la región. Los países más populosos y económicamente grandes de la región, México y las naciones del Cono Sur, suelen ser exportadores netos de bienes primarios. Los menos populosos y más pequeños, la mayoría de ellos ubicados en América Central y el Caribe, suelen ser importadores netos de bienes primarios.

³ Si bien la agricultura en América Latina creció durante el período 1960-1990 a tasas similares a las del promedio mundial, a partir de la década de los años noventa experimenta importantes transformaciones estructurales con la aparición de nuevas formas de organización de la producción. Estos cambios, que son importantes en los países del Cono Sur y parcialmente en algunos otros países como Perú y Costa Rica, facilitaron la innovación tecnológica y un mayor dinamismo productivo.

la década de los años noventa. Una serie de factores como el crecimiento económico, la urbanización y las políticas de distribución del ingreso en países emergentes, generaron un incremento de la demanda global de alimentos y un aumento del nivel de precios de considerable magnitud.⁴

Esta nueva situación de la demanda internacional de alimentos parece generar enormes oportunidades y desafíos para América Latina. Es en este contexto, entonces, que cabe preguntarse sobre la vigencia de las condiciones que han llevado a algunos economistas a postular la “maldición de los recursos naturales”. Por otro lado, entender y adecuarse a las nuevas condiciones de la demanda internacional, es una condición necesaria para definir nuevas estrategias y políticas públicas que contribuyan al desarrollo del sector agropecuario y a aumentar las contribuciones que éste hace al crecimiento económico en la región.

En la primera sección se argumenta que las condiciones y el pensamiento que dominó en décadas pasadas, donde se le daba un papel secundario a la explotación de los recursos naturales, deben ser revisados. La siguiente sección describe la dotación de recursos naturales agrícolas en América Latina, mientras que en la tercera se describen la nueva geografía de los mercados mundiales y las posibilidades de la inserción internacional de la región. La cuarta sección plantea dilemas y desafíos con respecto a la estrategia y las políticas necesarias para aumentar las contribuciones del sector agropecuario al desarrollo de América Latina. Finalmente, la quinta sección extrae las principales conclusiones del trabajo.

LA AGRICULTURA COMO UN PILAR DEL DESARROLLO

Algunos estudios empíricos que examinaron la relación entre el crecimiento económico y la proporción de exportaciones de productos básicos sobre el total de exportaciones o sobre

⁴ Hay un intenso debate internacional acerca de si la intensificación del uso de los productos agrícolas en los contratos financieros ha sido un motivo de aumento de precios. La evidencia disponible indica que el nivel de precios está definido por la relación entre oferta y demanda. Sin embargo, la evidencia también señala que la “financiarización” de los mercados agropecuarios ha contribuido a la extrema volatilidad de precios observada durante el último quinquenio.

el Producto Interno Bruto (PIB), encontraron un impacto negativo de los recursos naturales en el crecimiento económico, vínculo que fue apodado como la “maldición de los recursos naturales”.⁵ La gran cantidad de ejemplos de países con riqueza de recursos pero pobreza de ingresos parecía confirmar estas conclusiones.

Trabajos econométricos más recientes han cuestionado estos hallazgos, sobre todo el uso en los trabajos empíricos de la proporción de las exportaciones de bienes primarios sobre el total de exportaciones o sobre el PIB, como medida de abundancia de recursos naturales. Se ha planteado que estos ejercicios econométricos tienen “problemas de endogeneidad”, esto es, no existe forma de decir si los países han sido incapaces de crecer por ser tan dependientes de los bienes primarios, o si son tan dependientes de los bienes primarios porque han sido incapaces de crecer en otros sectores. Asimismo, utilizando otros indicadores de abundancia de recursos naturales, desaparece su relación negativa con el crecimiento o incluso aparece como una relación significativamente positiva.⁶ Paralelamente a este cuestionamiento empírico, otro conjunto de estudios se ha dedicado a revisar los diferentes argumentos que se han planteado para explicar la “maldición de los recursos naturales”.

VIGENCIA DE LA “MALDICIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES”

Las principales hipótesis que se han propuesto para explicar la “maldición de los recursos naturales” han sido la tendencia decreciente y la volatilidad de los precios internacionales de los bienes primarios; la expansión cíclica del sector de no transables a través de la “enfermedad holandesa” y el desplazamiento del sector manufacturero, y los problemas que se derivan de la interacción entre las ganancias extraordinarias

provenientes de la producción de estos bienes y las instituciones de un país.⁷

En la década de 1950, Prebisch y Singer argumentaron que los precios de los bienes agropecuarios tienen una tendencia descendente de largo plazo en relación con los productos manufacturados. Así, con los términos de intercambio decrecientes, los países que se especializan en su producción se rezagarán en el crecimiento, en comparación con los países que dependen más de la producción manufacturera. La hipótesis de Prebisch-Singer fue importante en la historia de la región, porque aportó una justificación intelectual para la estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones que adoptaron muchos países de la región durante las décadas de 1950 a 1970, hasta que las crisis de los años ochenta los obligaron a abandonarla a favor de políticas orientadas al exterior. Si bien estudios recientes que utilizan técnicas econométricas sofisticadas a series de precios más largas en el tiempo que las utilizadas por Prebisch y Singer, encuentran poca evidencia para sostener esta hipótesis, los cambios que en los últimos años ha experimentado la demanda mundial de alimentos y que serán abordados en el próximo punto, permiten argumentar que estamos en presencia de nuevos términos del intercambio y que éstos son crecientes y no decrecientes con respecto a los productos manufacturados.⁸

Si bien el peso de la evidencia más reciente parece indicar que, una vez considerados todos los factores, no existe “la maldición de los recursos naturales”, sí existen algunos factores que pueden ejercer una influencia negativa. Parece cierto, al menos en el corto plazo, que los precios internacionales de los

⁷ La abundancia de recursos naturales genera grandes rentas económicas, con dos efectos principales en la estructura relativa de incentivos en la economía. El flujo de entrada de divisas aprecia la tasa de cambio real, elevando el precio de los productos no comerciables en relación con el de los comerciables. Por otro lado, aumenta los rendimientos de producción del recurso en relación con los bienes manufacturados, reduciendo el incentivo para invertir en la producción de esos últimos bienes y generando así una estructura de producción y exportación concentrada en el recurso natural. Estas dinámicas se conocen generalmente como la “enfermedad holandesa”. Trabajos recientes sobre la enfermedad holandesa en América del Sur pueden encontrarse en Albrieu, López y Rozenwurcel (2011).

⁸ Con relación a los estudios econométricos que encuentran poca evidencia del argumento de Prebisch-Singer, véanse Balagtas y Holt (2009); Lederman y Maloney (2007b) y Cuddington, Ludema y Jayasuriya (2007).

⁵ Dos artículos de gran influencia en este sentido han sido los de Sachs y Warner (1995, 1997).

⁶ Véanse, por ejemplo, los trabajos mencionados por Banco Mundial (2010).

bienes primarios son muy volátiles debido a que su oferta y demanda son relativamente inelásticas. Las fluctuaciones en los índices de precios para cada uno de los principales grupos de bienes primarios, son mucho mayores que los de, por ejemplo, los índices de valor unitario de los productos manufacturados. Con la volatilidad de precios aumentan la incertidumbre y el riesgo en toda la economía, lo que puede desalentar la inversión. Cuando va acompañada de la apreciación del tipo de cambio real durante bonanzas de bienes primarios, puede también fomentar la concentración de las canastas de exportación, lo que puede, a su vez, aumentar los efectos adversos de la volatilidad de los precios en la economía. En conjunto con una alta dependencia fiscal de ganancias extraordinarias provenientes de bienes primarios, la concentración de las exportaciones ocasiona también inestabilidad en las rentas del gobierno y dificultades en el manejo macroeconómico. Otra inquietud legítima sobre la extracción de recursos naturales, es que si las rentas no se reinvierten en capital humano o algún otro capital productivo, la existencia real de riqueza de la economía irá disminuyendo con el tiempo. Finalmente, la existencia de ganancias extraordinarias, especialmente cuando las mismas son apropiadas por grupos concentrados, puede inducir una gobernabilidad deficiente y socavar el desarrollo de buenas instituciones y el crecimiento a largo plazo.

La producción de bienes primarios no es intrínsecamente inferior a otros en términos de su potencial para un mayor valor agregado a medida que la producción se vuelve de mejor calidad, con efectos de derrame económicos positivos y externalidades sociales o desarrollo de vínculos hacia arriba y abajo en la cadena de producción. Adicionalmente, pueden tomarse medidas para mejorar los efectos de la enfermedad holandesa y diversificar la estructura de producción de la economía. Desde una perspectiva estratégica, dos objetivos principales de la política fiscal en los países dependientes de los bienes primarios son la suavización del gasto público en el corto plazo frente a la volatilidad de los ingresos de estos bienes, y el manejo óptimo de la riqueza en el largo plazo. Un tercer objetivo fundamental es reducir la volatilidad misma de los ingresos diversificando la base tributaria. Para aislar los gastos de los ciclos de bonanza y crisis de los ingresos provenientes de bienes primarios, idealmente se requiere el uso de un objetivo fiscal cíclicamente ajustado, en combinación con un fondo de estabilización que obligue a la acumulación de ahorros cuando haya ganancias extraordinarias de los bienes

primarios, que podrán luego utilizarse para estabilizar el gasto en los tiempos de crisis de estos bienes. Así, un fondo de estabilización puede ejercer una función de estabilización del gasto y contribuir también a una función de política fiscal contracíclica más eficaz.

Los trabajos recientes sostienen que tanto los ejercicios econométricos como los casos históricos, muestran que la “maldición de los bienes primarios”, en caso de existir, no es ni fuerte ni inevitable. La evidencia predominante señala que la riqueza de recursos naturales, en promedio, ni socava ni promueve desproporcionalmente el crecimiento económico. Sin embargo, aunque no exista esta “maldición”, sí existe preocupación sobre los riesgos que pueden crear, especialmente los efectos sobre la estabilidad macroeconómica, agravados por la concentración de las exportaciones. Ello sugiere, entonces, dos puntos principales de intervención para romper la cadena potencialmente negativa de causalidad entre la dependencia de bienes primarios y el crecimiento: diversificar la producción y administrar bien las rentas del gobierno, canalizando ahorros desde la agricultura hacia sectores no tradicionales.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL: LOS NUEVOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO

En el caso de los recursos naturales agrícolas, especialmente importantes para América Latina, es importante analizar uno de los componentes de las hipótesis interpretativas utilizadas, es decir, el deterioro de los términos de intercambio.

Un análisis de la evolución de los precios de las principales *commodities* agrícolas muestra que a pesar de algunos períodos caracterizados por precios altos y con una considerable volatilidad, la tendencia de los precios de los productos básicos agrícolas ha sido claramente declinante. Esta tendencia y el consecuente deterioro de los términos de intercambio de los países exportadores de productos agropecuarios, condición común de la mayoría de los países de América Latina, creó la imagen de que el potencial de la producción agropecuaria para contribuir al desarrollo económico y bienestar de los países de la región era limitada. Sin embargo, esta tendencia comienza a revertirse a fines de la década de los años noventa; así, durante los últimos diez años los precios de las principales productos alimentarios aumentan significativamente, llegando a niveles récords en los años 2007 y 2008.

Si bien los precios disminuyeron durante 2009, han permanecido altos hasta el presente, situación que parece proyectarse hacia el futuro.

Por otra parte, es importante notar que en las últimas dos décadas el mundo ha sufrido extraordinarias transformaciones que dibujan una nueva situación de la producción, la demanda y los precios de los productos agrícolas. Por un lado, se ha verificado un rápido incremento de la demanda de alimentos desde fines de la década de los años noventa, que se ha dado no sólo en términos cuantitativos calóricos sino también en términos de calidad y diversificación de la dieta. La demanda mundial de alimentos se ha expandido de manera significativa impulsada por el crecimiento de la población y el crecimiento económico, la mejora en la distribución del ingreso y la urbanización en el mundo en desarrollo y particularmente en un número más limitado de los así llamados países emergentes. Se espera que este crecimiento de la demanda continúe en el futuro mediano; la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (*Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO*) ha estimado que para el año 2050 será necesario producir alrededor de un 60% más de alimentos para enfrentar la demanda proyectada.

La expansión de la demanda mundial ha estado acompañada de un importante cambio en los patrones alimentarios con un incremento sostenido en el consumo de proteínas animales, aceites vegetales y en menor medida, azúcar. Estos cambios en los patrones de consumo resultan en una presión adicional sobre los recursos naturales, ya que la nueva composición de la demanda utiliza una mayor cantidad de recursos naturales por unidad de consumo. Por otra parte, los mayores incrementos de la demanda de alimentos están y estarán localizados en Asia, tanto Sur como Este, y parcialmente en África subsahariana; esta relocalización de la demanda internacional tendrá importantes impactos sobre las características del comercio internacional. Finalmente, un elemento adicional a tener en cuenta en el análisis de la demanda de los bienes agrícolas y las proyecciones sobre sus precios, es el creciente uso alternativo de los recursos naturales agrícolas como el biocombustible, que ejercen una presión adicional en los precios internacionales.

Por el lado de la oferta mundial de productos agropecuarios, si bien es esperable que los adelantos tecnológicos y en particular la biotecnología sigan generando innovaciones importantes que aumenten

la producción y la productividad, también existen nuevas restricciones que la condicionan. Los recursos naturales agrícolas comienzan a ser económicamente cada vez más escasos, esto es, la expansión de la frontera agropecuaria deberá hacerse sobre suelos ecológicamente menos productivos, más alejados de los centros de consumo y en ecosistemas más frágiles con mayores riesgos de deterioro, lo cual resultará en costos de producción más altos. Asimismo, la disponibilidad de agua de riego encuentra límites crecientes. Estas restricciones productivas y ambientales harán cada vez más difícil que la oferta mundial de alimentos acompañe a la rápida y continuada expansión de la demanda.

De esta manera, la mayor demanda mundial continuará en el futuro inmediato, sosteniendo el alto nivel de precios y su alta volatilidad; las proyecciones que realizan los organismos internacionales muestran niveles de precios similares o superiores a los niveles de 2007 y 2008. Si bien el comportamiento del consumo internacional podría estar afectado en el corto y mediano plazo por la crisis económica y financiera aún no resuelta, especialmente en Europa, la bajísima elasticidad precio de la demanda de alimentos permite suponer que, excepto que la crisis económica se profundice y extienda en el tiempo, su impacto sobre la demanda mundial de alimentos no será significativa.

AMÉRICA LATINA, RECURSOS NATURALES AGRÍCOLAS E INVERSIÓN

América Latina tiene una dotación de recursos naturales agrícolas de gran importancia, tanto en un sentido absoluto como relativo a otras regiones del mundo. Esta dotación de recursos tiene, sin embargo, una considerable heterogeneidad entre países, lo cual es necesario considerar al evaluar las capacidades productivas potenciales de cada uno y consecuentemente sus estrategias y políticas para el sector rural.

En relación a las tierras agrícolas, la región tiene reservas de tierras cultivables estimadas en 576 millones de hectáreas, equivalentes al 29% de su territorio. Estas cifras determinan que América Latina sea la región con la mayor reserva de tierras cultivables en relación a su población total.

En cuanto a los recursos hídricos, América Latina recibe el 29% de la precipitación y representa un

tercio de los recursos hídricos renovables del mundo renovables. Estos recursos representan una dotación de agua *per capita* casi cuatro veces superiores al promedio mundial. Téngase en cuenta que la producción de alimentos y fibras vegetales requiere un alto consumo de agua. Así, producir la alimentación necesaria para una persona requiere alrededor de 5.000 litros de agua, unas 500 veces más que el promedio del consumo directo de agua. De esta manera, el principal consumidor del agua dulce es la agricultura, que utiliza alrededor del 75% del consumo total de este recurso. Similarmente a lo que ocurre con las tierras cultivables las diferencias subregionales y por país, en cuanto a la disponibilidad de agua dulce, son considerables.

Esta dotación de los principales recursos naturales necesarios para la producción agrícola, le da a la región ventajas comparativas muy significativas, especialmente en los países del Cono Sur y de algunos otros como Colombia y Nicaragua, que tienen un potencial agrícola aun inexplorado. Es importante notar que si se compara la dotación de América Latina en relación a la dotación de los países desarrollados para cada uno de los recursos naturales, la disponibilidad de tierras cultivables es la relación más favorable para la región.

En consecuencia, la dotación de recursos naturales agrícolas de la región, especialmente en relación a la cantidad de población, es extraordinariamente favorable. Sólo unos pocos países tienen una relación tierra/población inferior a la media mundial. Una utilización inteligente de este capital natural permitiría aumentar y consolidar su posición como región productora y exportadora de alimentos y otros productos de origen agropecuario y aumentar las contribuciones que el sector rural ha hecho y hace al desarrollo económico y social. Sin embargo, el aprovechamiento de los recursos naturales requerirá inversiones importantes en infraestructura de comunicaciones y transporte y una política, incluyendo inversiones importantes, en ciencia, tecnología e innovación.

DEMANDA DE ALIMENTOS Y SOCIOS COMERCIALES

Durante la última década, el comercio internacional de productos agropecuarios ha experimentado importantes cambios. Por un lado, se ha expandido rápidamente tanto en volumen como en valor, aunque no tanto como lo hubiera hecho en ausencia de políticas proteccionistas seguidas por muchos países, en especial

por los desarrollados. A pesar de estas políticas, entre 1980 y 2010 el valor del comercio agrícola aumentó en un 360%, como consecuencia de las altas tasas de crecimiento experimentado a nivel mundial hasta la reciente crisis económica y financiera.⁹ A su vez, el origen y destino del comercio se ha modificado en forma significativa. La expansión de la demanda se ha concentrado en los países menos desarrollados y en algunos emergentes con alta densidad de población (por ejemplo, China, India y México), estimándose que más del 80% del incremento de la demanda por alimentos provendrá en los próximos diez años de estos países. Si bien China e India serán los grandes demandantes individuales, alrededor del 50% del incremento de la demanda provendrá de otros países emergentes.

Asimismo, las exportaciones agroalimentarias se están concentrando en países en desarrollo con una buena dotación de recursos naturales, como los países del Cono Sur, algunos países del Este Europeo y unos pocos de Asia (Indonesia, Tailandia), lo cual ha disminuido la importancia relativa de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como exportadores netos de alimentos. Esta reorientación de la demanda y de la oferta de alimentos genera cambios en los flujos comerciales y una concentración geográfica en el caso de algunos productos. Adicionalmente, algunos de los países que son los nuevos grandes actores en el comercio agrícola, tienen estructuras de comercio con una fuerte influencia y/o participación de los gobiernos. Por otro lado, a la vez que se ha verificado una creciente apertura del comercio internacional, en los últimos años han surgido acuerdos regionales y bilaterales que probablemente han sido más importantes que los acuerdos multilaterales.¹⁰ Finalmente, la creciente importancia del comercio intrafirma y de los estándares privados, establece un nuevo papel y una nueva importancia del sector privado como regulador de las condiciones dentro de las cuales se realiza el comercio internacional agrícola.

⁹ El valor del comercio total aumentó un 640% en el mismo período.

¹⁰ Estos acuerdos regionales y bilaterales han surgido en el marco del estancamiento de la Ronda Doha y se han verificado principalmente en nuevos mercados. Muchos de estos acuerdos han avanzado en las áreas cubiertas por la Organización Mundial del Comercio (OMC) e incluso en áreas totalmente nuevas.

Estas nuevas condiciones del comercio internacional agropecuario crean nuevas oportunidades y desafíos para América Latina. La expansión del comercio genera nuevas oportunidades de producción y exportación para muchos países de la región. Al mismo tiempo, plantea una serie de nuevos desafíos para los cuales es necesario prepararse a través de políticas comerciales y productivas flexibles y apropiadas a las condiciones particulares de cada país.

Las proyecciones de crecimiento económico y demanda por productos agropecuarios indican un acentuado aumento de la demanda neta de alimentos por parte de Asia y, consecuentemente, una disminución de la importancia relativa de Estados Unidos y de Europa, que han sido los principales mercados para las exportaciones de origen agropecuario de América Latina. Sin embargo, esta tendencia no es homogénea para toda la región; la importancia creciente del mercado asiático será especialmente importante para los países del Cono Sur y en menor medida para los países con mayor capacidad agrícola que miran al Pacífico. En el caso de América Central, el mercado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Canadá, Estados Unidos y México) seguirá siendo el principal destino de sus exportaciones de origen agropecuario.

La creciente importancia de los países asiáticos y, en menor medida, de otras economías emergentes, tiene una serie de elementos que es conveniente analizar en relación a la política comercial de los países de América Latina. En primer lugar, será necesario desplegar una política comercial activa para desarrollar los vínculos comerciales con los nuevos grandes actores del comercio internacional agropecuario. Ello requiere de una estrategia consistente de largo plazo que tome en consideración las pautas culturales y la organización institucional del comercio exterior de dichos países. En este sentido, es importante resaltar la fuerte intervención del estado, incluyendo los acuerdos país-país en el comercio internacional, especialmente de productos agrícolas.

En segundo lugar, la demanda de estos países está concentrada en productos primarios con un muy bajo coeficiente de valor agregado. La composición de las exportaciones agropecuarias de los países del Cono Sur a India y China es una evidencia de ello. Si bien este es un problema que también existe en relación a los mercados de Europa y en cierta medida de Estados Unidos como consecuencia de la política de

escalonamiento arancelario aplicado para proteger sus industrias agroalimentarias, la expansión de los mercados de India y China no resolvería este problema. Por otra parte, el crecimiento de la importancia relativa de otros países emergentes, tanto en África, Asia y América Latina, podría generar nichos de mercado para productos con mayor valor agregado. Así, la política comercial exportadora deberá enfatizar el objetivo de aumentar la capacidad de colocar este tipo de productos. La búsqueda de soluciones a este problema puede requerir poner énfasis en la utilización de diferentes instrumentos. En el caso de los países desarrollados, puede ser necesario acordar con las grandes empresas agroindustriales para poder exportar productos en forma asociada. En el caso de los países asiáticos, seguramente será necesario hacer inversiones agroindustriales en dichos países para superar las restricciones existentes para acceder al mercado local y para ayudar a desarrollar la demanda de productos alimentarios de mayor sofisticación y valor agregado.¹¹

OPORTUNIDADES Y ESTRATEGIA: LÍMITES Y REQUISITOS

El contexto internacional y regional descripto muestra que América Latina enfrenta condiciones muy distintas a las del pasado, especialmente en relación al papel, las oportunidades y los desafíos que enfrentarán su agricultura y sector rural durante la próxima década. Nuevas estrategias y políticas son necesarias para aprovechar las oportunidades que brinda el contexto internacional y aumentar así las contribuciones que la agricultura puede hacer al desarrollo económico.

En este marco, hay que tener en cuenta que la producción agropecuaria no es sólo alimentos. Crecientemente surgen alternativas de agregación de valor sobre las materias primas agropecuarias, tales como biocombustibles, sustitutos del plástico y los metales, y derivados farmacéuticos, entre otros. Adicionalmente, se podrían considerar los servicios provistos por los ecosistemas (fijación de carbono) como productos del agro. Así, las estrategias de desarrollo agropecuario y

¹¹ Una mayor internacionalización de empresas agroindustriales requiere un alto nivel de concentración de la industria y una importante capacidad financiera. El ejemplo de Brasil con el financiamiento del BNDES es un ejemplo que ilustra el comentario.

rural deben optimizar la combinación de productos con el objetivo de aumentar los impactos de la agricultura al crecimiento.

Por otro lado, los beneficios económicos de una expansión de la producción agropecuaria no serán homogéneos a través de los distintos sectores sociales. Los sectores económicos ligados a la producción agropecuaria serán los principales beneficiarios. Esta desigual distribución de los beneficios debe ser corregido a través de políticas fiscales y sociales, para asegurar una mejor distribución del ingreso, la sostenibilidad social y política del desarrollo y la seguridad alimentaria del conjunto de la población de cada país.

En cuanto al nuevo escenario en el comercio internacional, el cambio en la importancia relativa de los socios comerciales que fuera comentada en la sección anterior, requerirá de nuevas estrategias de inserción internacional y nuevas políticas comerciales. Asimismo, la región tiene el importante desafío de encontrar estrategias y políticas comerciales y productivas que permitan aumentar el valor agregado de las exportaciones de origen agropecuario y aumentar el impacto multiplicador de la producción agropecuaria sobre la generación de actividad económica y el empleo.

Del mismo modo, los marcos normativos, las estrategias y las políticas sectoriales deberán incorporar de manera integral los cambios que se están produciendo en la estructura y comportamiento de los sistemas alimentarios mundiales. Este proceso es muy significativo en América Latina, en donde la concentración económica y la transnacionalización de los sistemas agroalimentarios son hechos evidentes. Ello tendrá consecuencias importantes en la distribución del ingreso entre los distintos actores de las cadenas productivas, pero también lo tendrá entre países.

Por otro lado, la agricultura es cada vez más compleja en términos de la cantidad y variedad de los productos que se producen y de las formas de producir. Sin embargo el elemento que caracteriza a la agricultura es que está basada en la utilización de recursos naturales, cuya cantidad es económicamente limitada y su utilización, en consecuencia, debe incorporar el concepto de sustentabilidad. Por lo tanto, este desafío, que venía siendo resuelto más o menos exitosamente a través del impacto interrelacionado de la expansión de la frontera agropecuaria y de la innovación tecnológica, será en el futuro cada vez más dependiente de esta última. Así, los países de América Latina deberán

realizar importantes esfuerzos en investigación e innovación para sostener sus ventajas comparativas en la producción agropecuaria.

Finalmente, será imprescindible desarrollar un marco de gobernanza que articule los diferentes intereses de la sociedad y permita construir la institucionalidad y las políticas de largo plazo necesarias para enfrentar los desafíos señalados.

CONCLUSIONES

El propósito de este trabajo ha sido revisar la llamada “maldición de los recursos naturales”, a la luz de la literatura económica reciente y, en particular, de los cambios ocurridos en la demanda mundial de alimentos y en el comercio agropecuario internacional, así como de sus impactos en América Latina. Se ha argumentado también sobre la dotación de recursos naturales agrícolas de la región y, finalmente, se han bosquejado propuestas de políticas a fin de maximizar las contribuciones que la agricultura puede hacer al desarrollo económico de nuestros países.

Tal como se discute en las páginas precedentes, hay buenas razones para pensar que poseer riqueza en recursos naturales no compromete el crecimiento de un país. Sí parecen condiciones necesarias para ello, diversificar la producción y la canasta exportadora y administrar bien las rentas extraordinarias que se derivan de la explotación de estos recursos.

Adicionalmente, durante la última década el crecimiento de la demanda de alimentos por parte de los países emergentes establece una nueva situación de precios internacionales de las principales producciones agropecuarias y, por lo tanto, una nueva trayectoria de estos precios en relación a los de los bienes manufacturados. Las condiciones estructurales, tanto desde el lado de la demanda como desde la oferta, indican que hay “nuevos términos del intercambio”, esta vez favorables para los países de la región, y que ellos se mantendrán por un tiempo considerable. En este contexto, la dotación de recursos agrícolas de la región es extremadamente favorable para aprovechar este nuevo escenario mundial, por lo que una utilización inteligente del capital natural permitirá a nuestros países aumentar y consolidar su posición como región productora y exportadora de alimentos. A tal fin, deberán diseñarse las políticas e

incentivar las inversiones necesarias para desarrollar todas las actividades posibles, que optimicen los flujos económicos que pueden derivarse, en forma sustentable, de los recursos naturales agrícolas.

Los cambios que ocurren en el comercio internacional de productos agropecuarios y que reflejan el aumento estructural en la demanda de alimentos, también exigirán a nuestros países delinear políticas comerciales acordes. Será necesario explorar distintas estrategias que permitan a los países de América Latina desarrollar vínculos de largo plazo con los nuevos actores y además poder exportar productos de mayor valor agregado. Claramente, los beneficios del nuevo escenario internacional no serán los mismos si la región exporta productos básicos agropecuarios, que si logra avanzar en la cadena de valor de estos bienes, crear eslabonamientos y lograr derrames económicos y externalidades positivas.

Finalmente, será crucial una política que corrija la desigual distribución de los beneficios, los que recaerán inicialmente en los propietarios de los recursos naturales agrícolas. Serán necesarias políticas fiscales y sociales para asegurar una justa distribución del ingreso y la seguridad alimentaria del conjunto de la población de cada país. También será necesario enfrentar el dilema de conciliar las demandas más inmediatas con las necesidades de política pública en materia de desarrollo productivo, innovación y acumulación de capital humano. Del mismo modo, será imprescindible que, además de aprovechar las ventajas de los recursos naturales agrícolas, cada país de la región busque un balance adecuado en su estructura productiva, para que esta sea capaz de generar empleo y actividad económica que de cabida a toda su población económicamente activa y no sólo a la vinculada a la producción de bienes agrícolas y alimentos. ♦

BIBLIOGRAFÍA

ALBRIEU, R.; A. LÓPEZ Y G. ROZENWURCEL (COORDS.). 2011. *Los Recursos Naturales como Palanca del Desarrollo en América del Sur: ¿Ficción o Realidad?*. Serie Red Mercosur 23. Red Mercosur de Investigaciones Económicas.

BALAGTAS, J. Y M. HOLT. 2009. "The Commodity Terms of Trade, Unit Roots and Nonlinear Alternatives: A Smooth Transition Approach", en: *American Journal of Agricultural Economics*, 91.

BANCO MUNDIAL. 2010. *Natural Resources in Latin America and the Caribbean. Beyond Booms and Busts?*

CUDDINGTON, J.; R. LUDEMA Y S. JAYASURIYA. 2007. "Prebisch - Singer Redux", en: Lederman, D. y W. Maloney (Eds.). *Natural Resources and Development: Are They a Curse? Are They Destiny?* Washington, DC: Banco Mundial y Stanford University Press.

LEDERMAN D. Y W. MALONEY. 2007a. *Natural Resources, Neither Curse nor Destiny*. Washington, DC: Banco Mundial y Stanford University.

----- 2007b. "Trade Structure and Growth", en: Lederman, D. y W. Maloney (Eds.). *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*. Washington, DC: Banco Mundial y Stanford University Press.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC). 2010. *Informe sobre el Comercio Mundial 2010. El Comercio de Recursos Naturales*.

PINEIRO, M. 2012. "La agricultura de América Latina: nuevas oportunidades y desafíos". Panel Independiente sobre la Agricultura para el Desarrollo de América Latina (PIADAL). Borrador para discusión. Buenos Aires. Agosto.

PREBISCH, R. 1949. "The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems", en: *Revista Brasileira de Economia*, 3:47-100.

SACHS, J. Y A. WARNER. 1995. "Economic Reform and the Process of Global Integration", en: *Brookings Papers on Economic Activity*, 1:1-95.

----- . 1997. *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. Cambridge, MA: Center for International Development y Harvard Institute for International Development.

SINGER, H. 1950. "US Foreign Investment in Underdeveloped Areas: The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries", en: *American Economic Review, Papers and Proceedings* 40:473-485.